

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2013

organização

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

Salvador Forquilha | António Francisco

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2013

organização

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

Salvador Forquilha | António Francisco



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2013

ORGANIZAÇÃO

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

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE – CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA.

EDITOR EXECUTIVO

NELSON SAÚTE

LAYOUT E PAGINAÇÃO

MARIMBIQUE

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

OLGA PIRES

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT

NÚMERO DE REGISTO

7751/RLINLD/2013

ISBN

978-989-8464-17-0

TIRAGEM

1500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA PATRICE LUMUMBA, N 178, MAPUTO, MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: + 258 21 328 894

FAX: + 258 21 328 895

MAPUTO, SETEMBRO DE 2013

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério de Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério de Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

IBIS Moçambique e Embaixada da Suécia

AUTORES

Adriano Nuvunga

Director do Centro de Integridade Pública (CIP) e Docente no Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, UEM. Doutorando em Estudos de Desenvolvimento, Instituto de Estudos Sociais, Haia, Holanda.

adrianonuvunga@gmail.com

Alex Shankland

Investigador e Coordenador do Programa “Economias Emergentes” no Instituto de Estudos de Desenvolvimento, Universidade de Sussex. Com formação em Ciências Sociais possui vasta experiência e trabalho sobre América Latina e África Austral em particular Brasil e Moçambique. Suas actuais áreas de trabalho estão ligadas à questões de representação democrática e à relação Estado-Cidadão.

a.shankland@ids.ac.uk

Ana Sofia Ganho

Fez mestrado em Desenvolvimento Internacional na Universidade de Manchester, onde actualmente prossegue os seus estudos de doutoramento. A sua investigação pretende responder à dupla questão de como os novos investimentos agrícolas em Moçambique estão a afectar os direitos de terra e água, reformulando a noção de soberania e do próprio Estado.

ganho2000@gmail.com

António Francisco

Director de investigação e Coordenador do Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social no IESE. É Professor Associado da Faculdade de Economia (FE) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Licenciado em Economia (FE-UEM, 1987), Mestre (1990) e Doutorado (1997) em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália.

antonio.francisco@iese.ac.mz

Carlos Muianga

Assistente de Investigação do IESE e membro do grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento. Licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane - UEM (2009) e actualmente está a prosseguir o seu programa de Mestrado em Desenvolvimento Económico no SOAS (Universidade de Londres). As suas áreas de pesquisa estão ligadas a dinâmicas e padrões de investimento privado em Moçambique, alargamento e diversificação da base produtiva e ligações industriais.

carlos.muianga@iese.ac.mz

Carlos Nuno Castel-Branco

Director de Investigação e Coordenador do Grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento no IESE, e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. Pós-Graduado em Estudos de Desenvolvimento (CEA-UEM) e em Desenvolvimento Económico (Universidade de East Anglia), Mestre em Industrialização (Universidade de East Anglia) e em Desenvolvimento Económico (Universidade de Oxford), Doutoramento em Economia (Economia Política da Industrialização e Política Industrial) pelo SOAS (Universidade de Londres). É investigador associado do Departamento de Estudos de Desenvolvimento e do Centre for Development and Policy Research (ambos do SOAS).

carlos.castel-branco@gmail.com

Epifânia Langa

Assistente de investigação associada do IESE, estudante finalista do curso Licenciatura em Economia na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisas estão ligadas ao alargamento e diversificação da base produtiva, mega projectos e ligações industriais.

epylanga@gmail.com

Euclides Gonçalves

Doutor em Antropologia pela Universidade de Witwatersrand e docente no Departamento de Arqueologia e Antropologia na Universidade Eduardo Mondlane. É também investigador associado ao grupo de pesquisa sobre Cidadania e Governação no IESE e sócio-fundador da Kaleidoscopio - Pesquisa em Comunicação e Cultura.

e.goncalves@kaleidoscopio.co.mz

Fernanda Massarongo

Investigadora do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É Mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies - SOAS (2012). Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane - UEM (2010). A sua área de investigação é Macroeconomia, considerando a sua relação com os processos de crescimento e transformação da base produtiva.

fernanda.massarongo@iese.ac.mz

Jimena Duran

Mestre em Política Internacional pela Universidade de Bordeaux, França. Suas áreas de pesquisa são as 'economias emergentes', sobretudo o papel do Brasil em África e na América Latina.

jime.duranp@gmail.com

Lídia Cabral

Cientista social com formação em economia, política social e desenvolvimento rural. Com vasta experiência em desenvolvimento internacional, sua área actual de trabalho é a cooperação brasileira para o desenvolvimento, com particular ênfase ao engajamento do Brasil no sector agrícola africano.

L.Cabral@ids.ac.uk

Lila Buckley

Investigadora sénior no Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em Londres, é formada em Antropologia. Actualmente, trabalha sobre políticas de desenvolvimento, agricultura, sociedade civil e meio ambiente na China.

Lila.Buckley@iied.org

Luís de Brito

Director do IESE, Director de Investigação e Coordenador do Grupo de Investigação sobre Cidadania e Governação no IESE. É Professor Associado da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane. É doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia da Política) pela Universidade de Paris VIII.

luis.brito@iese.ac.mz

Nelsa Massingue

Investigadora do IESE, Directora-Adjunta para a Planificação, Recursos e Administração do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É Mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies - SOAS (2012). Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (2008). A sua área de investigação é: investimento privado, ligações inter-sectoriais e desenvolvimento rural.

nelsa.massingue@iese.ac.mz

Oksana Mandlate

Investigadora e Coordenadora do Centro de Documentação do IESE. É pós-graduada em Socioeconomia pelo Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique - ISCTEM (2010), e licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane - UEM (2005). A sua área de investigação é relacionada com dinâmicas de industrialização a volta de grandes projectos de IDE.

oksana.mandlate@iese.ac.mz

Rosimina Ali

Investigadora do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É Mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies - SOAS (2012). Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (2008). As suas áreas de pesquisa estão ligadas a: mercados de trabalho rurais, emprego, migração, pobreza, desigualdades e desenvolvimento. Tem também trabalhado em questões relacionadas com finanças rurais.

rosimina.ali@iese.ac.mz

Ruth Kélia Castel-Branco

Investigadora e activista, licenciada em Geografia e Estudos Africanos pela Universidade de Wisconsin-Madison (2005), Mestre em Estudos de Desenvolvimento pela Universidade de KwaZulu-Natal, (2012). As suas áreas de investigação actuais são os processos de trabalho na economia informal na África Austral, especificamente na área do trabalho doméstico e trabalho domiciliar, e casualização. ruthcastelbranco@gmail.com

Salvador Forquilha

Director-Adjunto para Investigação e Presidente do Conselho Científico do IESE. É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, descentralização e governação local.

salvador.forquilha@iese.ac.mz

Sara Stevano

Estudante de doutoramento no School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres. Estudou Economia e Comercio na Universidade de Torino, Italia, e completou o seu Mestrado em Economia do Desenvolvimento no School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres. As suas areas de trabalho são mercado do trabalho, genero, segurança alimentar e nutricional, mudança dos habitos alimentares e economia política do desenvolvimento agrario e da pobreza, com foco no continente africano. 260248@soas.ac.uk

Sérgio Chichava

Investigador Sénior 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 Moçambique e as economias emergentes. sergio.chichava@iese.ac.mz

Tang Lixia

Professora Associada da Faculdade de Ciências Humanas e Estudos de Desenvolvimento (COHD) / Centro de Pesquisa sobre o Desenvolvimento Internacional (RCID) na Universidade de Agricultura da China (CAU). É doutorada em Estudos de Desenvolvimento pela Universidade de Agricultura da China e em Extensão Rural pela Universidade Humboldt de Berlim. As sua áreas de investigação são pobreza e política social, cooperação internacional para o desenvolvimento. Tanglx@cau.edu.cn

Yasfir Ibraimo

Assistente de investigação do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane - UEM (2009), é licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da UEM. As suas áreas de pesquisa estão ligadas a: mercados de trabalho, emprego, saúde laboral e pobreza. Tem, também, trabalhado em questões relacionadas a finanças rurais.

yasfir.ibraimo@iese.ac.mz

Zhang Yue

Estudante de Doutoramento na Universidade de Agricultura da China (CAU). Fez bacharelado em Desenvolvimento e Gestão Rural sobre o impacto dos terramotos nas famílias rurais, e mestrado em cooperação China-África com foco em Ajuda, Comércio e Investimento. Sua pesquisa de doutoramento centra-se na ajuda chinesa ao sector agrícola tanzaniano.

zhangyue@cau.edu.cn

ÍNDICE

INTRODUÇÃO		
Luís de Brito	15	
PARTE I	POLÍTICA	21
	BREVE REFLEXÃO SOBRE AUTARQUIAS, ELEIÇÕES E DEMOCRATIZAÇÃO	
	Luís de Brito	23
	POLÍTICA DE ELEIÇÕES EM MOÇAMBIQUE: AS EXPERIÊNCIAS DE ANGOCHE E NICOADALA	
	Adriano Nuvunga	39
	O <i>TEMPO</i> DAS VISITAS DA GOVERNAÇÃO ABERTA EM MOÇAMBIQUE	
	Euclides Gonçalves	55
PARTE II	ECONOMIA	79
	REFLECTINDO SOBRE ACUMULAÇÃO, POROSIDADE E INDUSTRIALIZAÇÃO EM CONTEXTO DE ECONOMIA EXTRACTIVA	
	Carlos Nuno Castel-Branco	81
	TENDÊNCIAS E PADRÕES DE INVESTIMENTO PRIVADO EM MOÇAMBIQUE: QUESTÕES PARA ANÁLISE	
	Nelsa Massingue e Carlos Muianga	125
	PORQUE É QUE OS BANCOS COMERCIAIS NÃO RESPONDEM À REDUÇÃO DAS TAXAS DE REFERÊNCIA DO BANCO DE MOÇAMBIQUE? REFLEXÕES	
	Fernanda Massarongo	149
	QUESTÕES À VOLTA DE LIGAÇÕES A MONTANTE COM A MOZAL	
	Epifânia Langa e Oksana Mandlate	175
	MERCADOS DE TRABALHO RURAIS: PORQUE SÃO NEGLIGENCIADOS NAS POLÍTICAS DE EMPREGO, REDUÇÃO DE POBREZA E DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE	
	Rosimina Ali	211

MULHERES NO PROCESSAMENTO DA CASTANHA DE CAJU: REFLEXÕES SOBRE AS SOCIEDADES AGRÁRIAS, TRABALHO E GÉNERO NA PROVÍNCIA DE CABO DELGADO	239
Sara Stevano	
EXPANSÃO DA PRODUÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS, EMPREGO E POBREZA	265
Yasfir Ibraimo	
AGRO-INVESTIMENTOS PRIVADOS E SEUS REFLEXOS NA REGULAMENTAÇÃO FUNDIÁRIA E HÍDRICA EM DOIS REGADIOS ESTATAIS EM GAZA	281
Ana Sofia Ganho	
PARTE III SOCIEDADE	305
A FORMALIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO NA CIDADE DE MAPUTO: DESAFIOS PARA O ESTADO E ORGANIZAÇÕES LABORAIS	307
Ruth Kélia Castel-Branco	
"NÃO BASTA INTRODUIZIR REFORMAS PARA SE TER MELHORES SERVIÇOS PÚBLICOS": SUBSÍDIOS PARA UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS REFORMAS NO SUBSECTOR DE ÁGUA RURAL EM MOÇAMBIQUE	331
Salvador Forquilha	
"ACÇÃO SOCIAL PRODUTIVA" EM MOÇAMBIQUE: UMA FALSA SOLUÇÃO PARA UM PROBLEMA REAL	357
António Francisco	
PARTE IV MOÇAMBIQUE NO MUNDO	395
O BRASIL NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA: PARCEIRO DE DESENVOLVIMENTO OU USURPADOR DE TERRA?	397
Jimena Dúran, Sérgio Chichava	
DISCURSOS E NARRATIVAS SOBRE O ENGAJAMENTO BRASILEIRO E CHINÊS NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA	417
Sérgio Chichava, Jimena Dúran, Lúcia Cabral, Alex Shankland, Lila Buckley, Tang Lixia e Zhang Yue	

INTRODUÇÃO

Com o quarto volume da série “Desafios para Moçambique”, o IESE dá continuidade a uma colecção que responde à preocupação de partilhar amplamente o conhecimento obtido na pesquisa, contribuindo assim para o debate público sobre questões relevantes para o desenvolvimento do país. Como tem sido tradição, o livro acolhe essencialmente trabalhos de investigadores permanentes do IESE, mas inclui igualmente alguns textos produzidos por investigadores associados ou visitantes. Tal como os volumes anteriores, o livro está organizado em quatro partes: “Política”, “Economia”, “Sociedade” e “Moçambique no Mundo”.

O livro vai para impressão num momento crítico da vida do país. Depois de vinte anos de paz, a tensão e os desentendimentos políticos entre a Frelimo e a Renamo, que ao longo dos anos foram pontuados por erupções de violência, tendem agora a agravar-se e a dar lugar a uma confrontação armada. Depois de vários incidentes protagonizados pela Força de Intervenção Rápida da polícia e militantes e ex-guerrilheiros da Renamo, nomeadamente em Muxungué, a Renamo acabou anunciando, em comunicado de 19 de Junho de 2013, que iria bloquear o trânsito de pessoas e mercadorias na estrada nacional N1, no troço entre o rio Save e Muxungué. Efectivamente, logo depois desse anúncio, houve ataques a viaturas nesse local e a circulação passou a ser condicionada, sendo, desde então, feita apenas durante o dia e em colunas com escolta policial e militar. Entretanto, apesar das declarações favoráveis do Presidente da República e do líder da Renamo em relação a um possível encontro entre ambos para solucionar o conflito e de conversações que têm reunido delegações das duas partes, ainda não se registou qualquer avanço significativo nesse sentido e assiste-se à concentração de forças policiais e militares governamentais na região dos confrontos, bem como a acções de perseguição e destruição de acampamentos onde estariam instalados ex-guerrilheiros da Renamo.

Esta situação de quase guerra coloca em primeira linha o maior desafio que a sociedade moçambicana enfrenta hoje, um desafio que tem sido repetidamente apontado nos vários livros desta série e que é partilhado por um grande número de académicos e outros cidadãos: a construção de uma democracia pluralista e inclusiva. Esta é uma necessidade tanto mais urgente quanto o desenvolvimento acelerado da exploração de recursos minerais no país cria novas expectativas que, num quadro de níveis de pobreza rural e urbana que continuam a ser muito altos, resultam em fortes tensões sociais.

Naturalmente, a construção de uma sociedade democrática e de justiça social não deve ser confundida com a simples “instituição” de normas e de um certo tipo de organização da vida política e ainda menos com um simples entendimento entre partidos políticos. Na verdade, ela é o fruto de permanentes lutas sociais e em especial da conquista de espaços de exercício da cidadania e participação por parte dos grupos sociais que são dominados, marginalizados, ou excluídos, no processo de desenvolvimento da sociedade. E é nesse sentido que se pode entender a crescente mobilização de forças da sociedade civil no sentido de exigir não só a paz, mas igualmente o direito de participar com os dois principais protagonistas da violência na construção da solução para o problema.

A edificação e consolidação de uma sociedade democrática funda-se, pois, num amplo acordo entre os diferentes actores sociais (em especial, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil e os próprios cidadãos) sobre as “regras do jogo” político e o seu respeito.¹ Ora, a raiz do conflito que opõe a Renamo ao governo da Frelimo situa-se precisamente nesse terreno, pois, para além de reivindicar a aplicação estrita do Acordo Geral de Paz assinado em 1992, que em seu entender não foi respeitado, a Renamo põe um enfoque especial na questão dos processos eleitorais, em questões de defesa e segurança e na questão da despartidarização das instituições do Estado.²

O primeiro artigo da secção “Política” mostra justamente como a orientação da política de descentralização adoptada após o Acordo Geral de Paz e antes da reali-

¹ Note-se que, se o consenso sobre as “regras do jogo” é condição necessária para a construção democrática, ele não é condição suficiente. As regras apenas estabelecem o quadro de convivência política dentro do qual os actores sociais colaboram, ou se confrontam, a propósito das decisões e das opções tomadas pelos governantes.

² A única questão que é colocada nas reivindicações da Renamo e que não diz respeito às “regras do jogo” político propriamente ditas é a que aparece como “questões económicas”. Neste caso, parece tratar-se essencialmente da exigência de uma melhor partilha das oportunidades económicas (nomeadamente, participação nos conselhos de administração das empresas públicas ou participadas pelo Estado, licenças de exploração de recursos naturais e outras concessões), que têm beneficiado quase exclusivamente um pequeno grupo, identificado com a Frelimo.

zação das primeiras eleições gerais multipartidárias (1994) foi, depois de conhecidos os resultados destas, modificada em favor de um modelo que beneficiava a Frelimo e reduzia enormemente a possibilidade de a Renamo ocupar uma posição forte no espaço político nacional através da conquista do poder local nos distritos. Mas o processo não foi linear e, apesar das mudanças no modelo de municipalização, a descentralização tem registado alguns sucessos. Assim, o artigo argumenta, por outro lado, que a tendência de participação dos cidadãos nas eleições autárquicas, tendência crescente ao contrário do que se passa com as eleições gerais, faz delas o único espaço onde a alternância na governação já aconteceu e o pluralismo político adquiriu a sua expressão mais ampla, o que é, sem dúvida, um notório avanço democrático.

No segundo artigo desta parte, é desenvolvida uma análise dos processos eleitorais em Angoche e Nicoadala com vista a compreender quais os mecanismos que permitiram a mudança da orientação do voto nesses distritos, ou seja, como se explica que o eleitorado que inicialmente era mais favorável à Renamo tenha passado a votar maioritariamente na Frelimo.

Finalmente, o terceiro artigo trata de questões relativas à prática da “governação aberta”. Baseado em trabalho de campo realizado em vários locais da província de Inhambane, com destaque para Inharrime, o texto oferece uma análise sobre este tipo de exercício e o seu impacto na vida local nos dias que precedem e durante o período das visitas, mostrando como a preocupação central dos representantes locais do estado é demonstrar às entidades visitantes o seu bom desempenho. Através deste tipo de análise se percebe melhor a natureza limitada da “participação” popular que caracteriza os comícios, os momentos mais visíveis da governação aberta.

A parte do livro dedicada à “Economia” abre com um artigo de síntese onde se desenvolve o conceito de economia extractiva como elemento central para a compreensão da economia moçambicana actual, se aborda a questão da porosidade da economia e se colocam as questões relativas à exploração dos recursos naturais no quadro do desenvolvimento nacional. O artigo coloca os desafios de investigação neste domínio e oferece, ao mesmo tempo, um enquadramento aos restantes textos que formam esta parte do livro.

O segundo artigo trata da questão do investimento privado nacional e estrangeiro. Para além da forte dependência do investimento privado em relação a fluxos externos de capital, maioritariamente dirigidos para a exploração de recursos naturais, o artigo mostra que, de uma forma mais geral, a característica principal do inves-

timento privado é ser concentrado em grandes projectos, na produção primária para exportação, e ainda apresentar um alto grau de concentração sectorial e regional.

No terceiro artigo são abordados assuntos referentes à política monetária do banco central e seus efeitos na taxa de juros da banca comercial. Através de uma abordagem centrada numa análise exploratória das razões que podem explicar a ineficácia da política monetária em reduzir as taxas de juro comerciais, o artigo coloca a necessidade de reflectir sobre o modo de pensar a política monetária no contexto específico da economia moçambicana.

Num contexto de investimento privado dominado por capitais externos e concentrado em grandes projectos na área dos recursos naturais e na exportação de produtos primários, o quarto artigo analisa, a partir do caso da Mozal, questões relativas às ligações com as PME nacionais. Destaca-se da análise a tendência para a formação de um padrão de dependência e concentração das PME em relação aos grandes projectos de investimento, sem grande acumulação de competências tecnológicas e com contributo limitado para a industrialização da economia.

Os quatro outros artigos que compõem esta parte tratam de temáticas relacionadas com desafios de transformação económica e industrialização rural. Assim, o quinto artigo coloca a questão da fraca atenção dada aos mercados de trabalho rural e discute a importância dos métodos de análise utilizados, pois estes influenciam a capacidade de compreensão dos reais padrões que dominam a economia rural, com evidentes implicações para o entendimento do processo de acumulação e das dinâmicas da pobreza.

O sexto artigo desenvolve uma crítica da abordagem ainda dominante na literatura sobre as sociedades rurais em Moçambique, assente numa visão dualista que opõe a agricultura de subsistência à agricultura comercial. Usando como estudo de caso o tímido renascimento do processamento da castanha de caju em Cabo Delgado, o artigo analisa algumas questões de trabalho, género e diferenciação rural e ilustra a complexidade da sociedade rural.

No sétimo artigo é analisada a abordagem do governo em relação à ligação entre a agricultura e a redução da pobreza e em que medida essa abordagem é consistente com as dinâmicas de acumulação em curso. Também aqui é criticada a concepção dualista que se exprime em relação à problemática da geração de emprego e produção alimentar, assuntos tratados ignorando a relação orgânica que os liga. O artigo sustenta ainda que não há correspondência entre os documentos oficiais de política e a realidade das dinâmicas económicas.

Finalmente, o último artigo desta parte examina a gestão de recursos fundiários e hídricos a partir do estudo de dois regadios na província de Gaza, Chokwé e Baixo Limpopo, num contexto de intensificação da exploração agrícola e da pressão do investimento estrangeiro na área.

A parte dedicada à “Sociedade” comporta três artigos. No primeiro, é tratada a questão dos empregados domésticos em Maputo, numa perspectiva histórica. Sendo um dos principais grupos de trabalhadores assalariados urbanos e predominantemente feminino, este grupo é importante não só em termos quantitativos, mas também pelo seu papel central na organização na vida social e económica da cidade. Caracterizado por um alto nível de precariedade, baixos salários e más condições de trabalho, o sector coloca não só desafios de formalização em termos de legislação, mas da sua própria organização para a defesa dos seus interesses e efectiva implementação da legislação.

O segundo artigo desta parte trata de um assunto de crucial importância para a população rural, a política de provisão de serviços de água. O artigo analisa as condições da provisão de água rural e questiona as dinâmicas institucionais nesse campo, concluindo que os resultados das reformas no subsector de água rural estão longe do que se poderia esperar. Como factores explicativos, são apontados: a incoerência institucional, manifesta na falta de clareza na coordenação do processo da descentralização e na inconsistência dos diferentes instrumentos e programas no que se refere à provisão dos serviços de água nas zonas rurais; e a fraca articulação entre as abordagens de participação comunitária e as dinâmicas e lógicas do funcionamento das comunidades locais.

O último artigo desta parte traz uma abordagem crítica da “acção social produtiva”. Argumentando que esta não é nem social nem produtiva, o artigo sustenta que integrar populações vulneráveis aptas a trabalhar recorrendo a mecanismos de assistência social é missão impossível e defende a necessidade de explorar as condições de desenvolvimento de mecanismos de protecção social modernos e adaptados às condições actuais do país.

A parte “Moçambique no Mundo” comporta dois artigos. Com base no crescente envolvimento deste país na agricultura moçambicana, o primeiro artigo analisa o discurso do Brasil como “parceiro de desenvolvimento” usado para legitimar a sua cooperação com África e outros parceiros do Sul. Igualmente, e com especial enfoque no ProSavana – o maior projecto agrícola do Brasil em África –, o artigo discute as principais tendências que caracterizam os projectos agrícolas brasileiros em Moçambique, bem como os desafios que isso traz para o país.

Através de discursos políticos, narrativas, motivações e interesses dos actores envolvidos no processo, o segundo e último artigo desta parte analisa, numa perspectiva comparativa, o engajamento brasileiro e chinês no sector agrícola moçambicano.

Todos os artigos incluídos no presente volume se inscrevem numa perspectiva de colocar o trabalho científico ao serviço do conhecimento e da transformação social, e trazem elementos relevantes para alimentar a discussão sobre os grandes desafios que o país enfrenta na fase actual, cujo pano de fundo é, por um lado, um crescimento económico forte, agora sustentado pelo “boom” na exploração dos recursos naturais, mas que não se traduz numa significativa redução da pobreza e é acompanhado do aumento crescente das desigualdades sociais e regionais, e, por outro, uma aguda crise política que ameaça degenerar em conflito armado que não só comprometeria o crescimento económico, mas igualmente destruiria qualquer possibilidade de desenvolvimento e progresso social no país. Aqui fica, pois, uma pequena contribuição para que o cenário do pior não se realize.

Luís de Brito
Setembro de 2013

PARTE I

POLÍTICA

BREVE REFLEXÃO SOBRE AUTARQUIAS, ELEIÇÕES E DEMOCRATIZAÇÃO

Luís de Brito

INTRODUÇÃO

Desde que Moçambique iniciou o processo de transição para um sistema político multipartidário no início dos anos 90, a descentralização tem sido um dos aspectos centrais da política de ajuda internacional ao país. A expectativa dos “doadores” era de que ela não só reforçasse a democratização através da formação de governos locais eleitos e da transferência de poderes de decisão para o nível local, mas que resultasse igualmente numa mais eficaz e melhor prestação de serviços aos cidadãos.¹ Passadas cerca de duas décadas do início desse processo, os resultados são limitados e os desafios numerosos.

As dificuldades da descentralização reflectem, em grande parte, as lutas entre os dois actores principais do campo político nacional, com a Renamo tentando enfraquecer a hegemonia da Frelimo, consolidada após a sua vitória nas primeiras eleições multipartidárias (1994), e esta procurando reforçar o seu poder, usando, entre outros mecanismos, o processo de descentralização para enfraquecer o adversário, construindo uma rede clientelista a partir do controlo do Estado e dos recursos que lhe estão associados. Na verdade, o que tem estado em causa no processo de descentralização tem sido muito mais a luta pelo poder central, em particular a luta da Frelimo para preservar o seu poder, do que a promoção da democracia local, pois, como sustenta Soiri (1998), qualquer processo que resulte na devolução do poder para o nível local seria uma ameaça à hegemonia da Frelimo.

¹ Para uma análise sobre a fase inicial do processo de descentralização e a importância do papel dos “doadores”, ver Soiri (1998) e, para uma perspectiva mais recente e abrangente, ver Weimer (2012a).

Veremos, na primeira parte deste artigo, como a orientação da política de descentralização adoptada antes da realização das primeiras eleições foi, depois de conhecidos os resultados destas, modificada² em favor de um modelo que reduzia enormemente a possibilidade de a Renamo ocupar uma posição forte no espaço político nacional e, sobretudo, de reforçar o seu controlo sobre uma parte significativa do território rural, o que lhe garantiria, partindo da votação que obtivera em 1994,³ uma base essencial para uma eventual conquista do poder central. Depois de um momento de transição, entre 1992 e 1994, em que o relacionamento com a Renamo era guiado pela necessidade de consenso, a Frelimo viria a rompê-lo e a desenvolver um processo muito próximo do que Péclard (2008), referindo-se ao MPLA de Angola, designou de “reconversão autoritária”. Uma das características da “reconversão autoritária” é, no processo de passagem do sistema de partido único ao multipartidarismo, a recomposição do campo político em favor do partido no poder, agora no quadro de um jogo democrático que, ainda que superficial, abre espaços de competição e não deixa de ter algum efeito prático nos equilíbrios políticos e em termos de democratização da sociedade.

A segunda parte do artigo é dedicada a uma breve análise das tendências de participação dos cidadãos nas eleições autárquicas e seu significado. Ao contrário do que se passou ao nível nacional, os municípios têm conhecido um crescimento da participação eleitoral e da competição política, tendo sido palco das primeiras alternâncias na governação local. Foi também aí onde nasceu e se afirmou um novo partido, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), que rapidamente se tornou na terceira força política do país.

AUTARCIZAÇÃO: UMA REFORMA INTERROMPIDA

A Constituição de 1990 iniciou um processo de reforma do Estado e do sistema político que incluía, entre outros aspectos fundamentais, o estabelecimento de órgãos de representação democrática a nível provincial e local. De acordo com a Constituição, os órgãos locais do Estado teriam como objectivo “organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover

² Para uma análise mais pormenorizada do processo de debate das opções e da sua evolução, ver Weimer (2012b).

³ Nas eleições de 1994, a Frelimo obteve 44% dos votos e a Renamo 38%. No entanto, dada a cláusula barreira de 5% que eliminou da representação parlamentar alguns pequenos partidos, a votação da Frelimo permitiu-lhe conquistar a maioria absoluta na Assembleia da República.

o desenvolvimento local” (art. 185-1). A Constituição definia ainda que os órgãos locais do Estado dividir-se-iam em órgãos representativos, “constituídos por cidadãos eleitos pelos eleitores de uma determinada área territorial” (art. 186-2), e órgãos executivos, que se subordinariam aos primeiros (art. 189).

Embora à primeira vista se possa considerar que, nesse processo, estaria de alguma maneira presente uma concepção descentralizadora, uma vez que se definiam as bases para a constituição de um poder local eleito, na verdade tratava-se fundamentalmente de organizar a transição das antigas instituições monopartidárias do poder político, que eram as Assembleias do Povo, para o novo sistema multipartidário. A sustentar esta interpretação está o facto de estar previsto na lei que o mandato dos deputados da Assembleia Popular se manteria até à realização das eleições gerais multipartidárias e que “o mandato dos deputados das assembleias do Povo dos restantes níveis territoriais permanece válido até à realização das eleições locais [...]” (art. 205-1;2).

Um segundo passo na reforma do poder local foi dado com a aprovação da lei 3/94, que criava os distritos municipais e definia as suas atribuições, poderes, organização e funcionamento. De acordo com esta lei, o território municipal coincidiria com a área dos distritos e a sua aplicação na cidade de Maputo e restantes capitais provinciais estava prevista para Outubro de 1994 (art. 69-1), a data entretanto definida para as primeiras eleições multipartidárias.⁴ Nos restantes distritos, a lei deveria ser implementada em data a estabelecer pelo Conselho de Ministros (art. 69-2). Nascia assim o chamado “gradualismo” no processo de criação do poder municipal.

A concepção da reforma constitucional do poder local e da lei dos distritos municipais que se seguiu não era exactamente descentralizadora, apesar dos poderes e atribuições definidos para estes. Era antes de mais o processo de re-formação desse poder no novo contexto multipartidário. Naturalmente, esse processo teria um efeito descentralizador, na medida em que era altamente improvável, numa situação de eleições competitivas, a hegemonia de um mesmo partido sobre a totalidade do território. E, com a previsível coabitação de poderes de diferente orientação partidária em diferentes níveis e territórios, a questão da descentralização e da representação do Estado a nível local seria necessariamente trazida para a agenda da governação.

⁴ De facto, não se tratava de realizar as respectivas eleições, que foram remetidas para um momento a definir até Outubro de 1996, mas sim de transformar os Conselhos Executivos que existiam nesses locais. Não é clara a razão por que os distritos municipais foram excluídos do processo eleitoral de 1994, mas isso pode ser visto como um elemento revelador de uma perspectiva centralista do poder que, no nosso entender, domina ainda hoje os dois principais partidos do país.

Entretanto, nas eleições de 1994, a Frelimo saiu vitoriosa da eleição presidencial e obteve uma maioria absoluta na Assembleia da República, ainda que com uma margem mínima (129 deputados, de um total de 250). Porém, estes resultados foram suficientes para alterar a correlação de forças com a Renamo. O equilíbrio relativo que se tinha instalado por altura da celebração do Acordo Geral de Paz (1992), traduzido em colaboração e procura de consensos, foi então rompido em favor da Frelimo. Forte pela sua maioria parlamentar e beneficiando também da continuidade à frente dos destinos do Estado que tinha criado, desenvolvido e “povoado” com os seus quadros desde a Independência, a Frelimo passou a privilegiar os seus interesses no processo de reforma do Estado. E isso incluiu a alteração da legislação respeitante à descentralização. Curiosamente, esse processo foi facilitado pela Renamo que, desde a sua entrada na nova assembleia multipartidária, tinha contestado a própria constitucionalidade da legislação referente aos distritos municipais (Lachartre, 1999).

De acordo com a nova relação política de forças resultante das primeiras eleições multipartidárias, a lei dos distritos municipais, que na realidade ainda não tinha sido aplicada, foi revogada e substituída, em 1997, por uma nova lei com uma concepção muito diferente (lei 2/97). Em parte, a reformulação da política de descentralização no que se refere aos distritos municipais correspondia à necessidade de resolver uma ambiguidade na concepção dos órgãos locais do Estado resultante da falta de clareza sobre a distinção entre a representação local do Estado (central) e o poder autárquico, um problema que foi então levantado pelos partidos de oposição. Mas, sobretudo, a opção por um outro modelo de municipalização, essencialmente urbano e condicionado por um gradualismo indefinido,⁵ reflectiu em termos práticos o interesse do partido no governo de minimizar a possibilidade de a oposição ascender a posições de governação local e de manter o seu controlo directo sobre a totalidade do território rural onde a Renamo tinha historicamente uma forte implantação, excepto nas províncias do Sul.

Deve notar-se que os resultados das eleições presidenciais e legislativas de 1994 tinham mostrado que a Renamo poderia conquistar o poder municipal numa vasta extensão territorial, pois, como se pode ver no mapa que apresenta os resultados elei-

⁵ A iniciativa de propor a criação de autarquias locais ficou atribuída ao governo, sem nenhuma definição de prazos. E, apesar de o gradualismo se aplicar igualmente ao processo de transferência de recursos e atribuições do Estado para as autarquias, como a lei fixa como uma das condições para a decisão de criação de uma autarquia, a “avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas” (art. 5-2d), isso significa, em termos práticos, que será sempre possível argumentar que as condições mínimas ainda não estão reunidas. Com efeito, o argumento da falta de capacidade financeira local tem sido usado para justificar a lenta expansão do número de autarquias. Assim, em 1997, foram definidas apenas 33 cidades e vilas como autarquias, número que só subiu para 43 em 2008 e deve passar para 53 em 2013.

torais desse ano (Anexo 1), aquele partido tinha obtido votações superiores à Frelimo em metade dos distritos do país, com uma concentração na região Centro (Sofala e Manica) e Centro-Norte (Zambézia, Tete e Nampula). A distribuição dos votos mostra também que as áreas de dominação da Renamo correspondiam a cerca de metade do território nacional e a 52% da população total (Tabela 1).

TABELA 1 PERCENTAGEM DE POPULAÇÃO NOS DISTRITOS EM QUE CADA PARTIDO TEVE MAIOR VOTAÇÃO, POR PROVÍNCIA (1994)

	Frelimo	Renamo
Niassa	69,4	30,6
Cabo Delgado	97,2	2,8
Nampula	21,2	78,8
Zambézia	10,8	89,2
Tete	28,4	71,6
Manica	16,5	83,5
Sofala	0,0	100,0
Inhambane	97,1	2,9
Gaza	100,0	0,0
Maputo Prov.	100,0	0,0
Maputo Cid.	100,0	0,0
Total	47,9	52,1

FORTE: ELABORADO COM BASE EM DADOS DO INE E STAE

A mudança na concepção da autarcização operada com a lei 2/97 permitiu clarificar a separação entre os órgãos locais do Estado (que viriam a beneficiar de legislação própria) e o poder autárquico, ainda que continuem a existir algumas zonas de indefinição em termos de atribuições e competências. Mas, para além de prevenir a possibilidade de a Renamo passar a controlar a governação local em metade do território nacional, criou um problema de discriminação entre os cidadãos ao excluir uma parte da população rural do direito de dispor de um poder local eleito. Com efeito, de acordo com a lei, as autarquias podem ser de dois tipos: os municípios (correspondendo à circunscrição territorial das cidades e vilas) e as povoações (correspondendo à circunscrição territorial da sede do Posto Administrativo) (art. 2-2;3). Nestas condições, as localidades que não são sedes de postos administrativos e a respectiva população estão, à partida, excluídas do processo, sendo este um problema independente do que resulta da aplicação do princípio de gradualismo na criação de autarquias, já em si criticável.⁶

⁶ Uma forma de gradualismo mais aceitável, inicialmente considerada, consistia na definição de critérios permitindo ter municípios com diferentes níveis de sofisticação na sua estrutura, em conformidade com o

O processo de descentralização, tal como acabaria por ser conduzido, reservou um papel exclusivo ao poder central na criação das autarquias, o que é contraditório com o que deveria ser a sua essência, pois faz com que estas apareçam mais como uma emanção do governo central do que como uma verdadeira expressão de poder local descentralizado, ou seja, como espaços autónomos de vida política. De alguma maneira, isto reflecte um processo de democratização, a partir “de cima”, que se desenvolve de acordo com uma lógica predominantemente paternalista e clientelista e que é executado num contexto de fraca cidadania. Foi dentro desta mesma lógica que a Frelimo optou por uma política de cooptação das “autoridades tradicionais”, mais ou menos diluídas no seio das “autoridades comunitárias”,⁷ e, mais tarde, por promover a criação de Conselhos Locais nas zonas rurais, vulgarmente designados Conselhos Consultivos a nível distrital, de Posto Administrativo e de Localidade. Como sublinham Forquilha e Orre, a propósito dos Conselhos Locais e do processo de descentralização moçambicano, o funcionamento dos novos espaços políticos locais criados nas zonas rurais “é estruturado pelas dinâmicas de partido dominante” (2012, p. 331),⁸ uma dinâmica que, desde 1994, se manifesta pela crescente exclusão da Renamo das decisões fundamentais da construção do Estado “multipartidário”.

A experiência de Moçambique no capítulo da descentralização, com a manifesta dificuldade de levar a termo uma verdadeira descentralização e o recuo observado em relação às primeiras medidas de criação de um poder local eleito, não escapa à tendência centralista e autoritária que caracteriza o Estado africano pós-colonial desde as independências e que é sublinhada por Diouf, para quem a centralização institucional e financeira e o controlo burocrático “eliminam progressivamente o

nível de desenvolvimento local. Esse tipo de gradualismo não atentaria tanto à igualdade de direitos dos cidadãos, mas, como não evitava que a Renamo tivesse um amplo campo de implantação na governação local, foi abandonado.

⁷ O princípio de “enquadramento” e participação através de consulta das “autoridades tradicionais e de outras formas de organização comunitária” na governação local estava já previsto na lei 3/94 (art. 8-1;2). As “autoridades comunitárias” incluem, para além das “autoridades tradicionais”, os secretários (dos antigos Grupos Dinamizadores) de bairro ou aldeia, ou seja, os antigos líderes locais do partido-Estado, para além de outros notáveis (Decreto 15/2000, art. 1-1). Já em 1998, o documento de uma reunião extraordinária da Frelimo, referindo-se às “estruturas de direcção estatal na base”, falava da necessidade de valorizar os “grupos dinamizadores” (Forquilha, 2008, pp. 100-101). Os Grupos Dinamizadores foram criados como estruturas de base da Frelimo durante o governo de transição que conduziria o país à independência. A partir de 1978, com o processo de estruturação do partido, foram substituídos pelas células do partido, mas mantiveram-se como órgãos de base da administração do Estado.

⁸ Por exemplo, o reconhecimento e oficialização das “autoridades comunitárias” só podem ser feitos pelo Estado, através do Ministério da Administração Estatal, o que na prática significa que não é a sua legitimidade social que conta em primeiro lugar, mas sim as suas disposições favoráveis em relação ao partido no poder.

conjunto dos mecanismos que asseguravam a autonomia do espaço político local, em favor de um centro que se apropria de todas as funções e recursos” num processo em que a política local “se torna tributária das lutas políticas nacionais” (Diouf, 1999, p. 23). Este processo está intimamente ligado à dinâmica de formação das modernas burguesias nacionais em África – e Moçambique não é excepção –, cujo poder se constrói com base num discurso nacionalista, de unidade nacional, que Otayek (2007) considera contraditório com a descentralização. O autor vai mais longe ainda e considera que a descentralização representa “um recurso político e institucional de que os poderes pós-transicionais se apropriam e reivindicam como prova da sua conversão à ordem democrática, sem que, todavia, seja fundamentalmente posta em causa a sua natureza autoritária: em duas palavras, mudar tudo para que nada mude” (Otayek, 2007, p. 133).⁹ No entanto, o facto de haver eleições locais onde os eleitores têm a possibilidade de arbitrar, através do seu voto, a competição partidária, e até de se fazerem representar por candidatos e grupos independentes dos partidos, significa um avanço no caminho complexo da democratização.

ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS: UM ESBOÇO DE DEMOCRATIZAÇÃO

Os avanços democráticos em termos de descentralização foram restritos, mas a criação, ainda que limitada, de autarquias gerou, em algumas delas, dinâmicas políticas locais competitivas que se traduzem tendencialmente num melhor desempenho das autoridades locais na prestação de serviços aos cidadãos. Dois anos após as primeiras eleições autárquicas, um relatório assinalava que “é notável que, em tão pouco tempo, mais do que metade dos novos Municípios tenham produzido um impacto positivo e real na vida dos seus munícipes” (Hanlon, Matusse & Alberto, 2001, p. 43) e, um pouco mais tarde, Serpa (2003) notava, num balanço antes das segundas eleições autárquicas, que, embora a opinião dos munícipes interrogados no quadro de inquéritos seja normalmente muito crítica em relação ao trabalho dos municípios, comparando com o passado, é evidente que em alguns deles tem havido

⁹ Um dos casos mais emblemáticos da dificuldade das autoridades aceitarem a realidade da autonomia municipal é ilustrado pela alteração que foi proposta e votada em Junho de 2007 na Assembleia da República, visando alterar algumas disposições da lei 2/97, nomeadamente a alínea que nas competências das assembleias municipais estipulava “estabelecer o nome das ruas, praças, localidades e lugares no território da autarquia local” (art. 45-3s) e que passou a “*propor à entidade competente a atribuição ou alteração do nome de ruas, praças, localidades e lugares do território da autarquia local...*” na lei 15/2007 (art. 45-3s). Esta mudança tinha como objectivo impedir que o Município da Beira atribuísse a uma das praças da cidade o nome de André Matsangaíça, primeiro comandante militar da Renamo.

progressos, especialmente no desenvolvimento de infra-estruturas urbanas como, por exemplo, estradas e drenagem.¹⁰

A experiência moçambicana de eleições municipais mostra que, independentemente dos factores limitantes que resultam da reconstituição parcial do partido-Estado da Frelimo operada a partir de 1994, por um lado, e da fraqueza da oposição,¹¹ por outro, elas contribuem não só para um melhor desempenho da governação municipal, mas também para o crescimento da consciência democrática dos cidadãos, num país em que ainda é dominante uma visão paternalista do poder político. Por outras palavras, tem crescido a consciência de que o poder dos governantes está vinculado à realização de acções em benefício dos cidadãos. Esta consciência alimenta um processo de passagem gradual de uma concepção de responsabilidade “paternal” do Estado e do governo em relação aos cidadãos, para uma nova forma de responsabilidade, de tipo “contratual”, dos dirigentes políticos, resultante da compreensão do poder do voto por um número crescente de eleitores.

Um dos aspectos que sobressai da análise dos processos eleitorais autárquicos é que, ao contrário do que acontece com as eleições gerais, a participação tem aumentado. Embora o ponto de partida tenha sido extremamente baixo, o progresso tem sido constante e, em alguns casos em que a eleição é realmente competitiva, a participação tem superado os 50%, o que para eleições locais é um resultado assinalável.¹²

Assim, nas eleições municipais de 1998, a participação média nos 33 municípios foi de apenas 15%, com os valores mais baixos em Quelimane (6%) e Nampula (8%) e os mais altos em Montepuez (45%) e Dondo (52%).¹³ Nessa altura, a abstenção foi em grande parte atribuída ao facto de ter havido o boicote da oposição e de não haver praticamente concorrentes com a Frelimo, o que fazia com que fosse conhecido antecipadamente o resultado. Uma variante mais desenvolvida e complexa desta proposta de explicação para a abstenção foi desenvolvida por Carlos Serra (1999), que, para além da forte contradição entre o pedido de voto da Frelimo e o

¹⁰ A Beira é um caso paradigmático neste aspecto.

¹¹ Em particular a fraqueza da Renamo, incapaz de aproveitar as oportunidades oferecidas pelo jogo político, como o testemunhou o facto de ter decidido boicotar as primeiras eleições autárquicas (1998) quando, apesar de tudo, tinha condições para obter a vitória numa dezena de municípios.

¹² Sobre o nível de participação nas eleições autárquicas, por município, ver o Anexo 2.

¹³ A realidade destes valores de participação suscita dúvidas. No caso do Dondo, ficou evidente que se tratou de uma forma de “ballot stuffing”, resultante do facto de os responsáveis locais pensarem que a eleição apenas seria válida se houvesse a participação de mais de metade dos eleitores inscritos... (“Fraude no Dondo?” In: *Boletim sobre o Processo de Paz em Moçambique*. (21) 21 de Julho de 1998, p. 3).

apelo ao boicote pela Renamo e seus parceiros, refere ainda outros factores como, por exemplo, a insatisfação com o Estado, a falta de inovação dos programas eleitorais e o peso de rumores. Terá certamente contribuído também para a elevada abstenção o desconhecimento dos cidadãos, por falta de experiência em relação ao papel dos representantes municipais eleitos.

Em 2003, não houve boicote às eleições e a participação subiu ligeiramente para uma média de 27%,¹⁴ com um máximo de participação em Mocímbia da Praia (43%) e Moatize (39%) e um mínimo em Cuamba (15%) e Nampula (14%). Nestas eleições, a Renamo conseguiu eleger o presidente do Conselho Municipal em cinco autarquias (Beira, Nacala, Ilha de Moçambique, Angoche e Marromeu) e obteve a maioria na assembleia municipal nas quatro primeiras.

A conquista de várias autarquias pela oposição parece ter sido o elemento catalizador de uma nova dinâmica eleitoral nos municípios, como se vai verificar nas eleições seguintes. A alternância na governação local terá provavelmente contribuído, por um lado, para uma tendência dos cidadãos de exigirem um melhor desempenho das novas autoridades, e, por outro, para uma maior mobilização do eleitorado. Efectivamente, as eleições de 2008 mostraram três aspectos interessantes: em primeiro lugar, houve um aumento significativo da participação, para uma média de 49%,¹⁵ com os valores mais baixos em Alto Molocué (33%) e Mocuba (31%) e os valores mais elevados em Ulongué (67%) e Mocímbo da Praia (71%); em segundo lugar, verificou-se a penalização da governação da Renamo, que perdeu todas as suas autarquias;¹⁶ em terceiro lugar, um candidato independente venceu a eleição na Beira.¹⁷

Na sequência da vitória de Daviz Simango no município da Beira, viria a ser criado um novo partido, o MDM, que imediatamente se afirmou como terceira força política do país, conseguindo, nas eleições legislativas de 2009, fazer eleger nove deputados, apesar de ter sido impedido de concorrer numa série de círculos eleitorais. Mais recentemente, o MDM venceu a eleição intercalar para a presidência do Conselho Municipal de Quelimane de 2011.

¹⁴ Note-se que, em relação a outros países da região, esta situação não era excepcional. Na região, apenas a África do Sul tem a tradição de registar níveis de participação à volta de 50% nas eleições locais.

¹⁵ O que coloca o nível de participação eleitoral nas autarquias ao mesmo nível da participação nas eleições gerais de 2004 e 2009.

¹⁶ Em todas elas, com excepção de Marromeu, com níveis de participação acima da média: Angoche (57%), Nacala Porto (57%), Ilha de Moçambique (52%) e Beira (56%).

¹⁷ Trata-se de Daviz Simango, que no mandato anterior tinha sido eleito presidente do Conselho Municipal pela Renamo.

Fica, pois, claro que o espaço político autárquico constitui um terreno privilegiado de democratização, nomeadamente através do alargamento dos espaços públicos de exercício de cidadania. A importância das eleições locais é dupla: em primeiro lugar, porque é nas autarquias que a competição política tem resultado em alternância da governação autárquica (ainda que, até agora, apenas em alguns municípios), e, em segundo lugar, porque os partidos, tradicionalmente centralistas e “nacionais”, se encontram pressionados a promover uma relativa democratização interna, dando um maior lugar aos seus quadros locais, ou procurando desenvolver alianças com notáveis das elites locais, de quem precisam para mobilizar o apoio dos eleitores não só nas eleições autárquicas, mas também nas próprias eleições nacionais.¹⁸

Nesse exercício de criação de alianças locais, a Frelimo distingue-se pela sua capacidade organizativa e disponibilidade de recursos, em parte sustentada pelo controlo do Estado, que lhe facilita tanto a cooptação de figuras importantes ao nível local, como lhe oferece amplas possibilidades de acomodação dessas figuras. Ao contrário, a Renamo encontra-se fragilizada nesse jogo porque não pode distribuir as benesses do Estado, dispõe de muito menos recursos materiais e financeiros para a sua actividade¹⁹ e também porque a sua organização muito centralizada e prioritariamente dedicada ao serviço do líder carismático não tem dado importância suficiente aos processos eleitorais autárquicos.²⁰ Ao mesmo tempo, o MDM tem dado sinais de capacidade para conquistar, especialmente nas áreas urbanas e peri-urbanas, uma parte do eleitorado tradicional da Renamo, assim como alguns sectores insatisfeitos do eleitorado da própria Frelimo, aos quais se junta uma ampla franja de eleitores jovens. O MDM introduziu, claramente, na cena política

¹⁸ Um dos exemplos mais claros da importância da implantação local dos candidatos e das dinâmicas locais na formação do voto aconteceu em Manjacaze, nas eleições de 2003. Numa zona de hegemonia total da Frelimo, onde tem resultados sempre superiores a 90%, um “dissidente” deste partido (Idrisse Halilo), que se viu recusado pelos órgãos centrais do partido, decidiu manter a sua candidatura à presidência do Conselho Municipal como independente e conseguiu arrecadar 22% dos votos. Para uma ilustração dos mecanismos de selecção dos candidatos da Frelimo e da Renamo em algumas autarquias para as eleições de 2003, ver Ernesto (2005).

¹⁹ Os próprios recursos financeiros que recebia do Estado pela sua representação parlamentar têm diminuído drasticamente com a redução para praticamente a metade do número dos seus deputados entre 1994 e 2009.

²⁰ A Renamo decidiu, de novo, boicotar as eleições autárquicas de 2013. Como aconteceu em 1998, esta decisão pode ser contra-produtiva e enfraquecer ainda mais a implantação local do partido, como consequência do abandono por parte de destacados membros ao nível local, insatisfeitos com uma posição que os penaliza nas suas ambições.

moçambicana um elemento de renovação e poderá, eventualmente, desenvolver-se como uma alternativa aos dois partidos históricos.

CONCLUSÃO

A descentralização, com a transferência de competências e recursos para os níveis locais da administração do Estado que ela implica e, em particular, na sua dimensão de criação de autarquias com órgãos de poder eleitos, é o lugar de uma profunda recomposição do campo político nacional e, como tal, palco de lutas sobre a sua orientação. Por outro lado, na ausência de uma genuína demanda por parte dos cidadãos e das elites locais, mas necessária pelos condicionalismos directos, ou indirectos, da ajuda internacional, o processo de descentralização acaba respondendo mais aos interesses nacionais dos partidos, ficando assim limitado o seu potencial democrático.

Para além disso, o modelo de descentralização adoptado pela Frelimo depois da sua vitória nas primeiras eleições gerais levou a uma ruptura do consenso com a Renamo que tinha sido construído em Roma. Ora, esse desentendimento fundamental sobre as regras do jogo político, redefinidas unilateralmente pelo partido no poder, resulta na exclusão de facto da Renamo e é um obstáculo à construção democrática, assim como uma ameaça permanente à estabilidade política no país. Com efeito, desde o ano 2000 o país tem conhecido casos de explosões de violência, por enquanto esporádicas e localizadas,²¹ que se podem generalizar a qualquer momento.

Excluída e enfraquecida pelas sucessivas derrotas eleitorais e incapaz de mobilizar eficazmente o seu eleitorado, num jogo em que à partida se encontra desfavorecida, a Renamo tenta agora uma redefinição das posições no campo político, usando o risco de confrontação armada e a lógica de guerra, para de novo capitalizar e transformar a sua força em capital e posições políticas.²²

No entanto, o facto de persistir um desentendimento fundamental entre os principais actores políticos da cena nacional não significa que o processo de autarcização tenha sido completamente destituído de efeitos democráticos. Não só as eleições autárquicas têm permitido a emergência e expressão de candidatos e grupos inde-

²¹ Montepuez em 2000, Mocimboa da Praia em 2005, Nampula em 2012 e Muxungué em 2013.

²² Note-se como a Renamo foi capaz assim de trazer o governo à mesa de negociações e a semelhança, em muitos aspectos, deste processo com as negociações de Roma.

pendentes em alguns municípios, como também foram palco de alternâncias políticas em alguns casos e, sobretudo, serviram de base para o nascimento de um novo partido, o MDM, que tem demonstrado capacidade para se afirmar na cena política nacional.

Ficam entretanto dois grandes desafios para resolver: o estabelecimento de regras do jogo político consensuais, ou seja, aceitáveis e reconhecidas por todos os actores, e uma revisão do princípio de gradualismo de modo a garantir que todos os cidadãos gozem do direito de eleger os seus representantes locais.

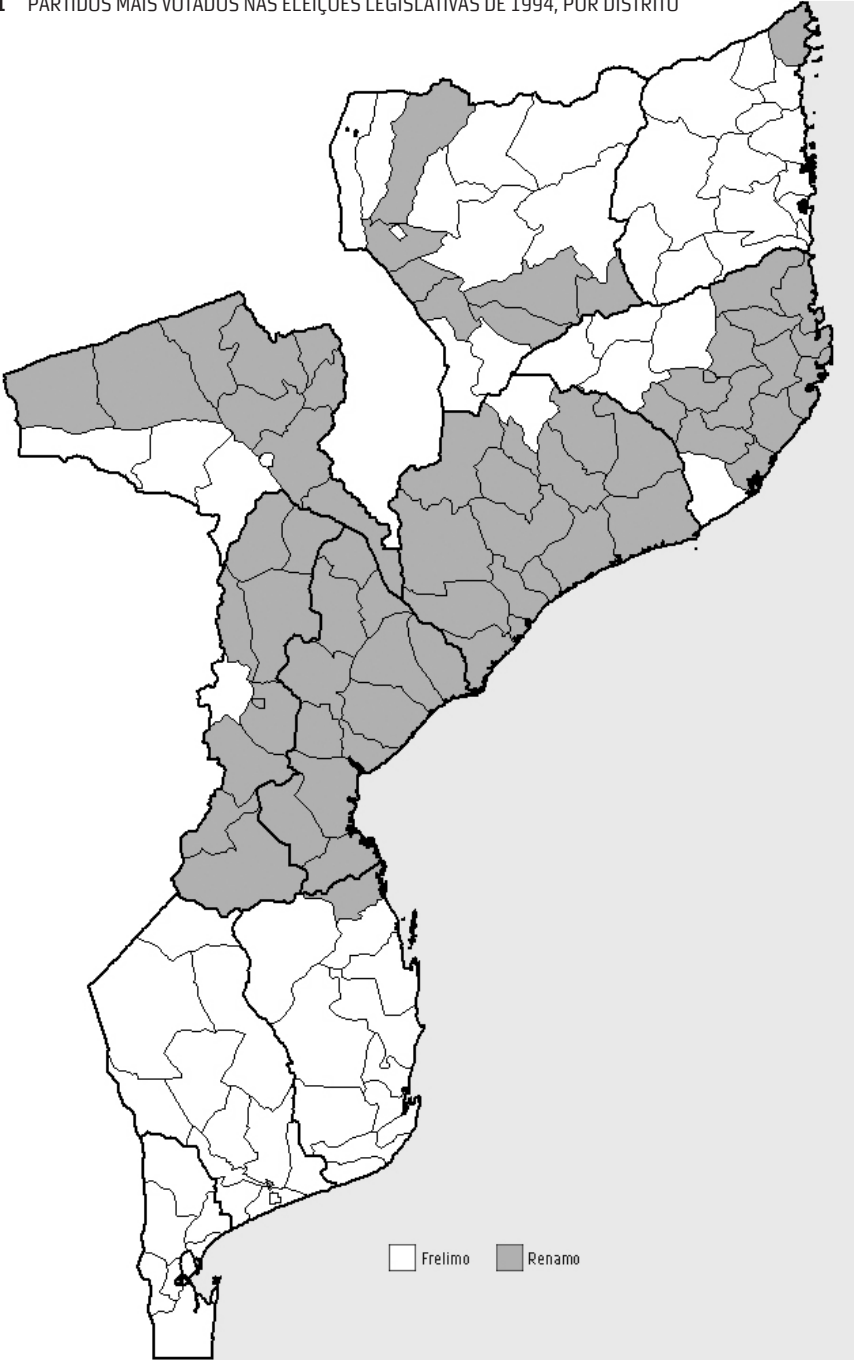
REFERÊNCIAS

- Brito, L. (2000) *Cartografia Eleitoral de Moçambique – 1994*. Maputo, Livraria Universitária.
- Diouf, M. (1999) *L'Idée municipale: une idée neuve en Afrique. Politique africaine*. (74), 13-23.
- Ernesto, N. (2005) “Partidos e Grupos na Competição Eleitoral Municipal”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Partidos, Cidadãos e Eleições Locais em Moçambique – 2003*. Maputo, Imprensa Universitária. pp. 87-130.
- Forquilha, S. (2008) “O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local”. *Cadernos de Estudos Africanos* (16/17), 89-114.
- Forquilha, S.C. & Orre, A. (2012) “Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique”. In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE. pp. 330-353.
- Hanlon, J., Matusse, A. & Alberto, R. (2001) “Os ‘laboratórios’ do processo moçambicano de autarcização: estarão os recém-criados municípios a satisfazer os anseios dos munícipes?” *Sustainable democracy and human rights. Occasional paper series n.º 9*. Maputo, AWEPA.
- Lachartre, B. (1999) “Élections municipales et démocratisation au Mozambique”. *Politique africaine* (75), 162-169.
- Otayek, R. (2007) “A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (77), 131-150.

- Péclard, D. (2008) “Les Chemins de la ‘reconversion autoritaire’ en Angola”. *Politique africaine* (110), 5-20.
- Serpa, E. (2003) *Up-coming local elections in Mozambique: Context, meaning and relevance*. Pretoria, Institute for Security Studies.
- Serra, C. (1999) *O Eleitorado Incapturável*. Maputo, Imprensa Universitária.
- Soiri, I. (1998) *Local Level – Always a Missing Link in Decentralisation Process? The Politics of Decentralisation in Mozambique*. Helsinki, Institute of Development Studies.
- Weimer, B. (2012a) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE.
- (2012b) “Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?’: Conjunturas, críticas, caminhos, resultados”. In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE. pp. 76-102.

ANEXOS

ANEXO 1 PARTIDOS MAIS VOTADOS NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS DE 1994, POR DISTRITO



FONTE: (BRITO, 2000)

ANEXO 2 PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS (1998-2008)

	Votos			Eleitores			Participação (%)		
	1998	2003	2 008	1998	2 003	2008	1998	2003	2008
Alto Molócué	—	—	5 559	—	—	16 929	—	—	32,8
Angoche	8 478	14 574	20 525	34 693	44 242	36 163	24,4	32,9	56,8
Beira	21 551	59 238	129 628	209 493	215 326	230 720	10,3	27,5	56,2
Catandica	2 385	3 103	6 010	7 318	8 800	11 344	32,6	35,3	53,0
Chibuto	8 256	11 000	18 266	24 229	31 336	27 910	34,1	35,1	65,4
Chimoio	9 068	23 972	47 789	80 759	104 170	113 011	11,2	23,0	42,3
Chókwè	5 770	11 230	17 524	24 157	35 123	29 495	23,9	32,0	59,4
Cuamba	3 189	6 385	13 432	33 536	41 588	403 56	9,5	15,4	33,3
Dondo	16 074	11 308	17 340	31 204	38 635	33 492	51,5	29,3	51,8
Gondola	—	—	8 009	—	—	17 436	—	—	45,9
Gorongosa	—	—	3 913	—	—	7 091	—	—	55,2
Gurué	2 882	4 701	10 650	26 468	23 451	26 425	10,9	20,0	40,3
Ilha de Moçambique	2 943	8 684	14 787	25 152	32 992	28 578	11,7	26,3	51,7
Inhambane	5 097	7 719	16 044	26 921	30 672	36 408	18,9	25,2	44,1
Lichinga	5 817	13 562	29 711	38 136	54 405	73 184	15,3	24,9	40,6
Macia	—	—	10 379	—	—	17 867	—	—	58,1
Manhiça	3 723	7 449	15 097	19 802	26 590	29 282	18,8	28,0	51,6
Manica	3 774	4 531	9 173	12 463	14 635	22 032	30,3	31,0	41,6
Manjacaze	1 062	2 021	3 908	5 549	7 679	6 978	19,1	26,3	56,0
Maputo (cidade)	55 408	128 871	308 323	509 021	605 529	661 034	10,9	21,3	46,6
Marromeu	1 868	4 388	8 901	8 270	17 104	19 398	22,6	25,7	45,9
Marrupa	—	—	3 051	—	—	7 411	—	—	41,2
Massingao	—	—	7 627	—	—	17 590	—	—	43,4
Matola	22 597	54 276	131 028	195 274	263 200	323 412	11,6	20,6	40,5
Maxixe	5 471	8 690	20 840	50 661	50 214	54 096	10,8	17,3	38,5
Metangula	1 379	1 571	3 561	4 224	5 278	7 144	32,6	29,8	49,8
Milange	1 477	2 573	5 440	9 212	11 930	12 739	16,0	21,6	42,7
Moatize	2 598	6 638	9 744	16 229	16 975	18 272	16,0	39,1	53,3
Mocímboa da Praia	2 947	7 232	15 617	21 391	16 579	21 900	13,8	43,6	71,3
Mocuba	7 935	6 439	12 515	36 687	35 759	40 078	21,6	18,0	31,2
Monapo	3 683	5 431	14 578	32 432	30 409	33 332	11,4	17,9	43,7
Montepuez	11 482	11 914	16 548	25 610	33 197	38 918	44,8	35,9	42,5
Mueda	—	—	9 704	—	—	18 000	—	—	53,9
Nacala Porto	10 254	28 798	49 174	77 216	96 585	86 596	13,3	29,8	56,8
Namaacha	—	—	4 798	—	—	8 851	—	—	54,2
Nampula	12 026	27 995	84 446	149 460	195 150	222 884	8,0	14,3	37,9
Pemba	8 465	16 118	29 688	42 337	57 252	73 308	20,0	28,2	40,5
Quelimane	5 351	22 911	47 976	93 514	89 845	110 013	5,7	25,5	43,6
Ribaué	—	—	10 281	—	—	19 401	—	—	53,0
Tete	7 243	21 798	40 508	48 922	65 752	78 091	14,8	33,2	51,9
Ulongué	—	—	7 355	—	—	10 831	—	—	67,9
Vilankulo	3 035	3 920	8 697	12 608	16 370	20 511	24,1	23,9	42,4
Xai-Xai	10 001	20 308	37 592	45 849	55 067	66 551	21,8	36,9	56,5

FONTE: STAE E CONSELHO CONSTITUCIONAL.

POLÍTICA DE ELEIÇÕES EM MOÇAMBIQUE: AS EXPERIÊNCIAS DE ANGOCHE E NICOADALA

Adriano Nuvunga

INTRODUÇÃO

Desde as eleições fundadoras da democracia em 1994, o país já realizou quatro eleições gerais, sendo a mais recente em 2009. A Frelimo não só obteve maioria parlamentar em todas as quatro eleições como também o seu número de assentos parlamentares vem aumentando de eleição em eleição, a ponto de, na eleição de 2009, ter conseguido mais de dois terços de assentos parlamentares. Os seus candidatos, Joaquim Chissano (1994 e 1999) e Armando Guebuza (2004 e 2009), venceram as eleições presidenciais. A Renamo, o antigo movimento rebelde e o maior partido da oposição, não só teria vencido as eleições legislativas em 1994 e 1999 se o sistema eleitoral fosse o maioritário¹ como também quase venceu as eleições presidenciais em 1999. Por isso, a literatura académica (Harrison, 1996; Anon, 2003; Carbone, 2005; Nuvunga, 2005) designou o sistema político moçambicano de bipartidário.

Como se pode ver na Tabela 1, ao fim de quatro eleições gerais, a Frelimo venceu em todos os círculos eleitorais nacionais e reverteu o sentido de voto nos círculos eleitorais que em 1994, 1999 e 2004 votaram maioritariamente para a Renamo. Os resultados das eleições de 2004 e 2009 mostram que a maioria de votantes, nos círculos eleitorais hostis à Frelimo em 1994 e 1999, passou a aceitar que a Frelimo tenha feito mudanças suficientes e, por esta razão, podia manter-se no poder como o ‘partido natural do governo’.

¹ Conforme a Tabela 1, a Renamo obteve maior número de votos não só nos dois maiores círculos eleitorais do país, designadamente Nampula e Zambézia, como também em Tete, Manica e Sofala.

TABELA 1 VOTO DA FRELIMO E RENAMO, DESDE 1994

Eleições	Círculos Eleitorais												
	Niassa	C. Delgado	Nampula	Zambézia	Tete	Manica	Sofala	Inhambane	Gaza	Maputo	Maputo Cidade	Total	
1994	Eleitores	281 292	551 716	1 286 002	1 170 564	378 051	322 672	493 613	461 725	405 448	334 802	462 957	6 148 842
	Frelimo	97 169	250 436	300 933	278 559	83 838	63 620	53 667	192 659	259 868	198 429	293 511	2 072 689
	Renamo	68 531	98 180	472 638	463 844	131 444	134 176	284 495	42 018	8 513	17 749	33 436	1 755 024
	Outros	84 497	170 749	389 565	254 459	99 839	72 766	92 226	168 330	96 433	76 474	72 560	1 577 898
1999	Eleitores	356 693	618 451	1 434 764	1 384 626	503 422	421 266	593 877	495 981	465 151	369 234	455 640	7 099 105
	Frelimo	83 231	240 097	284 954	187 066	105 198	83 828	57 672	162 660	288 916	216 446	275 193	1 985 261
	Renamo	95 885	104 001	319 587	427 186	139 806	149 275	208 984	53 797	11 443	24 412	45 111	1 579 487
	Outros	61 021	127 919	283 590	245 953	95 254	73 781	72 107	87 811	76 837	34 713	29 660	1 188 646
2004	Eleitores	502 410	845 962	1 972 927	1 874 601	636 961	582 957	851 710	654 976	695 665	569 904	678 252	9 866 325
	Frelimo	92 035	204 159	208 957	148 186	248 400	86 462	71 102	128 012	290 485	163 018	208 476	1 849 292
	Renamo	37 450	46 759	173 014	215 155	70 671	85 429	180 327	16 394	5 279	16 729	34 566	881 773
	Outros	23 343	61 366	110 893	113 590	50 110	35 763	55 800	37 029	33 639	23 472	19 242	564 247
2009	Eleitores	544 770	888 197	1 801 249	1 770 910	796 257	648 969	772 630	641 387	639 658	616 208	695 354	9 815 589
	Frelimo	151 906	271 432	379 060	264 990	348 062	181 778	163 501	221 776	367 135	242 257	271 755	2 863 652
	Renamo	24 467	49 828	163 590	200 666	40 594	63 800	74 208	18 099	5 269	21 250	19 107	680 878
	Outros	33 148	75 737	145 376	132 647	47 166	47 434	125 600	60 342	28 555	32 232	78 486	806 723

Fonte: ELABORADO COM BASE EM DADOS DO CNE

A Tabela 1 sugere ainda que a Frelimo foi reduzindo gradualmente o tamanho da vitória da Renamo nos círculos eleitorais onde esta obteve maioria de votos em 1994, 1999 e 2004, até se consumir a mudança do sentido de voto, primeiro em Tete e Nampula em 2004 e, depois, na Zambézia e Manica em 2009. Pela Tabela 1, o único círculo eleitoral que ainda se mantém fiel à Renamo é Sofala, onde este partido também disputa os votos com o ascendente Movimento Democrático de Moçambique (MDM)² que tem as suas origens e principais bases de apoio a província de Sofala e, em particular, a cidade da Beira.

A Tabela 1 mostra a posição dominante da Frelimo, que não só venceu todas as eleições como também conquistou e alterou o sentido de voto dos círculos eleitorais que historicamente apoiavam a Renamo. Todavia esta dominação acontece num contexto de crescente abstenção eleitoral,³ de falta de transparência na governação eleitoral, particularmente dos órgãos eleitorais, designadamente a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), de fraude eleitoral (Nuvunga, 2005, 2006; Brito, 2008; Nuvunga & Salih, 2010), de intimidação e de violência política nos períodos eleitorais e entre estes (Nuvunga, 2012), e de exclusão de partidos do processo eleitoral (Nuvunga & Salih, 2010).

² O MDM foi criado em 2009 como uma cisão da Renamo. É actualmente a terceira força política do país com oito deputados na Assembleia da República. O seu presidente, Daviz Simango, é o presidente do Conselho Municipal da Beira, a segunda cidade do país.

³ De acordo com os dados do STAE, a abstenção foi de 12% em 1994, 30% em 1999, 63% em 2004 e 56% em 2009.

Este capítulo problematiza a reversão do sentido de voto da Renamo para a Frelimo nos círculos eleitorais que, desde as eleições fundadoras da democracia, apoiaram a Renamo.

A análise foi fundamentalmente baseada no método qualitativo etnográfico que combinou observações feitas pelo autor em vários distritos nos últimos dez anos e o trabalho de campo realizado em Angoche (província de Nampula) e Nicosadala (província da Zambézia) que se baseou em entrevistas semi-estruturadas com elites locais, designadamente as estruturas político-administrativas locais, as estruturas do poder tradicional, religioso e comerciantes.

Em Nicosadala, o trabalho de campo decorreu no Posto Administrativo de Nicosadala-Sede. Em Angoche, o trabalho decorreu na localidade de Sangage, posto administrativo de Angoche-sede e no Posto Administrativo de Nametoria. Houve uma média de 25 entrevistas por cada Posto Administrativo. Em todos os locais houve dificuldades para a marcação das entrevistas e depois para a sua realização, porque, por perto, esteve sempre alguém, aparentemente da Frelimo, querendo perceber o conteúdo da conversa. Por isso, as conclusões deste estudo não são uma explicação definitiva mas um argumento sobre a problemática em análise.

REFORMAS DO ESTADO AO SERVIÇO DA DOMINAÇÃO POLÍTICA

Quando a guerra civil terminou, parte do território estava nas mãos da Renamo e outra era inacessível por causa de minas terrestres. Enquanto a Renamo tentava impor uma forçada dupla administração do território, o governo da Frelimo empenhava-se na recuperação dos territórios sob controlo da Renamo. Dentro deste contexto e decorrendo da Constituição multipartidária de 1990, a Assembleia monopartidária de então aprovou, ainda no período de transição democrática, uma das mais progressistas Leis do país, designadamente a Lei 3/94 que previa a transformação dos 128 distritos, até então existentes no país, em autarquias locais, com governos democraticamente eleitos.⁴ Mas o desempenho eleitoral da Renamo nas eleições fundadoras da democracia, em 1994, particularmente nas zonas rurais, despertou a atenção da Frelimo para o facto de que a implementação da Lei 3/94 podia resultar numa substancial perda de poder por parte da Frelimo, portanto, tratava-se de um erro político (Brito, 2008).

É que, conforme os resultados eleitorais de 1994, a Frelimo ia perder as eleições em muitos distritos e a transformação destes em autarquias locais com governos

⁴ Número 1 do artigo 30, da lei 3/94 de 13 de Setembro.

democraticamente eleitos podia resultar na perda de controlo de muitos distritos a favor da oposição, a Renamo. Neste contexto, aproveitando um debate sobre a constitucionalidade de alguns aspectos relativos ao modelo de descentralização que estava previsto, a Frelimo fez um recuo e conseguiu fazer aprovar, pela Assembleia da República, alterações aos títulos III e IV da Constituição, introduzindo a ideia de ‘Poder Local’, estabelecendo, dessa maneira, um dos princípios estruturantes da organização e funcionamento da Administração Pública moçambicana: a combinação da “descentralização”, que preconiza a existência de autarquias locais, com a “desconcentração”, que preconiza a existência de Órgãos Locais do Estado. Enquanto a descentralização política cria as autarquias locais, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, a desconcentração cria os Órgãos Locais do Estado (Províncias, Distritos, Postos Administrativos, Localidades e Povoações) que se subordinam ao governo central, numa estrutura vertical, fortemente hierarquizada, em termos estruturais e concentrada em termos de relações de poder político e administrativo.

Apesar da *política* por detrás de ambos os processos, tratava-se de reerguer e/ou estabelecer um Estado que, em muitas partes do território, era inexistente, por causa da devastadora guerra civil (Forquilha, 2010). Destes dois processos, a Frelimo preferiu a desconcentração que reforçava o seu poder, por permitir a fácil mistura entre os órgãos do partido e do Estado, sem escrutínio popular, por um lado, e por não ter qualquer tipo de incerteza sobre o controlo e a manutenção do poder, por outro. Neste contexto, em todos os 128 distritos do país, a desconcentração, ao invés de descentralizar um Estado centralizado, reestabeleceu bases institucionais de um Estado que era quase inexistente em grande parte do território. Somente a partir desta fase, o Estado conseguiu ter controlo efectivo do território, depois da guerra civil. A Frelimo usou este processo para, em paralelo com o alargamento do Estado, expandir e fortificar o partido e, sobretudo, exacerbar a ideia de se tratar de um ‘Estado’ libertado, criado pela Frelimo e da Frelimo.

O partido Frelimo passou a ter escritórios e organização funcional em todas as sedes de Postos Administrativos e Localidades, num processo similar ao verificado logo após a independência nacional, em 1975, onde a construção do Estado – das cinzas do Estado colonial português – se fez acompanhar do desenvolvimento institucional do partido Frelimo (por exemplo, criação de Grupos Dinamizadores e, posteriormente, células do partido nos locais de residência e de trabalho). É que há sempre uma sede da Frelimo a escassos metros das secretarias de Postos Administrativos e/ou de Localidade. O preenchimento de

pessoal e dotação de orçamento para os Postos Administrativos e a inclusão de chefes de Localidade nos orçamentos dos Postos Administrativos permitiu o apetrechamento das estruturas locais de base do Estado (Postos Administrativos, Localidades e Povoações) com pessoal que, segundo os entrevistados⁵ e observações, também tem a responsabilidade política de prestar apoio ao ‘partido do governo’, a Frelimo.

As entrevistas e observações permitiram a identificação de várias arenas de interligação entre o Estado e o partido Frelimo nos sistemas políticos locais que, para os presentes objectivos, são os Órgãos Locais do Estado (OLE). Este capítulo destaca duas destas arenas, designadamente a ‘cooptação, esterilização e marginalização do poder tradicional’ e a ‘celebração de datas comemorativas do Estado’.

COOPTAÇÃO, ESTERILIZAÇÃO E MARGINALIZAÇÃO DO PODER TRADICIONAL

Com a evidência de que o poder tradicional era a base social e tinha sido a estrutura de mobilização eleitoral a favor da Renamo em 1994 e 1999, particularmente nas zonas rurais, a Frelimo correu em busca de uma estratégia para a sua esterilização. Depois de grande debate público sobre a necessidade de envolvimento do poder tradicional na governação, a Frelimo aprovou um Decreto⁶ que regula a articulação entre os Órgãos Locais do Estado e as autoridades comunitárias. Este Decreto corre para legislar sobre a articulação entre o poder tradicional e os Órgãos Locais do Estado antes mesmo de se esclarecer a estrutura organizacional dos OLE. Apenas três anos depois, através da Lei 8/2003, se esclareceu a orgânica dos OLE. Portanto, o objetivo era de estabelecer um instrumento de controlo do poder tradicional e não genuinamente reorganizar a participação da população, como o alega o Decreto.

O tipo de instrumento legal usado também é típico: um decreto do Conselho de Ministros. Ficou claro que, ao usar um decreto e não uma lei aprovada pela Assembleia da República (AR) para legislar sobre uma matéria tão importante como o papel do poder tradicional na governação, o Governo queria contornar a Renamo, que não só estava em peso na AR como também tinha grande interesse sobre esse assunto (Buur & Kyed, 2005; Forquilha, 2006). O Decreto evitou a designação de ‘poder tradicional’ e institucionalizou o nome de ‘autoridades comunitárias’, divi-

⁵ Entrevistas com Secretários Permanentes de três ministérios e funcionários de quatro governos provinciais e seis distritais.

⁶ O Decreto 15/2000 do Conselho de Ministros.

didadas em três escalões, designadamente: 1.º Escalão (os Régulos, os Primeiros Secretários dos Grupos Dinamizadores e os Secretários de Bairro); 2.º Escalão (chefes tradicionais do nível logo abaixo do régulo que incluem os mambos e fumos e os Chefes de Quarteirão e de Círculo); 3.º Escalão (os chefes tradicionais do nível logo abaixo dos mambos, fumos e Secretários do 3.º Escalão – Chefes de 10 casas e presidentes de aldeias).

Este Decreto previa a legitimação pela população e reconhecimento das autoridades comunitárias pelo Estado. Com tudo isto feito, as autoridades comunitárias recebiam fardamentos, as insígnias do Estado, incluindo a bandeira do país e um salário do Estado. Esta foi a base da cooptação, mas não foi sem antes a Frelimo estabelecer, no próprio Decreto, as bases de controlo e de diluição do poder tradicional. Primeiro, para além de ter mudado a designação de poder tradicional para autoridades comunitárias, reconheceu aos seus antigos Grupos Dinamizadores e demais secretários do partido-Estado o estatuto de autoridade comunitária, em paralelo com as antigas e genuínas estruturas do poder tradicional, o que não só ‘manchou’ a instituição do poder tradicional como também confundiu e diluiu-a perante a população. Segundo, em cada escalão de poder tradicional genuíno fez corresponder as suas estruturas político-partidárias, cujo objetivo era controlar as primeiras. Terceiro, a questão da legitimação e reconhecimento fragilizou a estrutura do poder tradicional perante o Estado que, ao nível local, era sinónimo das estruturas político-partidárias da Frelimo.

Os líderes comunitários eram os chefes das povoações⁷ no âmbito do Decreto 15/2000 e da Lei 8/2003. É que, apesar de estabelecer a categoria administrativa de ‘povoação’, esta Lei não esclareceu a sua governação, abrindo espaço para que, durante anos, esse vazio fosse preenchido pelos líderes comunitários. Este cenário era do interesse da Frelimo que, por um lado, tinha a base para cooptar os líderes tradicionais nas zonas de dominação da Renamo e, por outro lado, tinha as bases para acomodar as lideranças das suas antigas estruturas de base, desde os secretários dos antigos GD aos presidentes de aldeias e secretários de bairros, num novo uniforme: de líder comunitário. Somente depois de ter a situação sob controlo aprovou a Lei 11/2012⁸ que re-centraliza a designação dos chefes das povoações.

⁷ O número 1, do artigo 14A, da Lei 11/2012 define a povoação como sendo a menor unidade territorial da organização, funcionamento e de contacto permanente da administração local do Estado com as comunidades.

⁸ Esta Lei faz alterações à Lei 8/2003 e estabelece, no número 7 do artigo 6, que os chefes da localidade e de povoação são designados pelo governador provincial.

Portanto, a Frelimo deixou, por mais de 15 anos, um cenário de pouca clareza quanto à governação ao nível das povoações. Apercebendo-se depois que a situação estava sob controlo, centralizou o poder de designação dos chefes das povoações e voltou a subalternizar as lideranças comunitárias, uma vez esterilizado o seu potencial político de apoio à oposição.

CELEBRAÇÃO DE DATAS COMEMORATIVAS DO ESTADO

A celebração de eventos políticos de Estado é um movimento de massas que começa com a deposição de coroa de flores no monumento dos heróis nacionais e termina com um comício popular orientado pelo chefe de Estado, em caso de Presidência Aberta, e pelo dirigente máximo do Estado em cada escalão territorial, no caso de outras celebrações políticas do Estado.

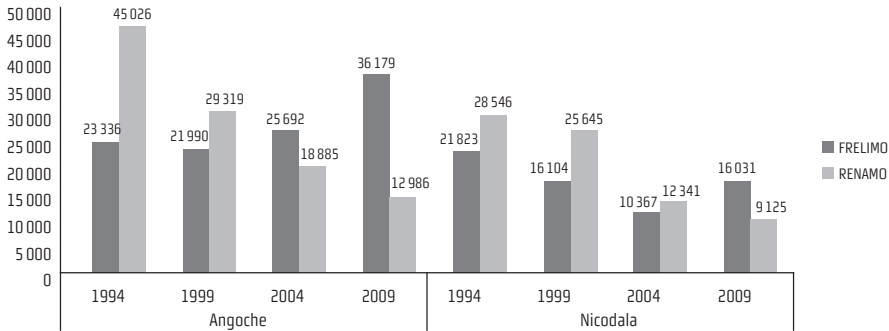
Os comícios começam com o hino nacional, seguido de repetidas vezes o “viva a Frelimo” e a apresentação das estruturas do partido Frelimo pelo dirigente máximo do Estado no evento público de Estado. O indicador de sucesso, quer da Presidência Aberta quer de outros eventos políticos de Estado, é a enchente de massas. A organização e mobilização de massas é, desde a primeira república (1975-1990), garantida pelas antigas organizações democráticas de massas, particularmente a Organização da Mulher Moçambicana (OMM) e a Organização da Juventude Moçambicana (OJM).

Estas duas organizações são os principais instrumentos de mobilização da população para as celebrações do Estado no sistema político local. Sem elas, o Estado não teria a capacidade para mobilizar as massas para os eventos e/ou celebrações políticas. A implicação é de uma associação directa entre as celebrações do Estado e as organizações sociais do partido Frelimo. Na verdade, conforme observações e entrevistas, as organizações da Frelimo são o conteúdo material e simbólico do Estado no sistema político local e instrumentos de organização (que permite o acesso, por exemplo, aos financiamentos do Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD) e mobilização das massas, o que perpetua a ideia de um Estado libertado, criado e da Frelimo. Isto tem importantes implicações na competição política, como se mostrará na secção seguinte.

CONQUISTA DAS ZONAS DA RENAMO PELA FRELIMO

As explicações estão ancoradas nas interpretações das elites locais onde decorreram as entrevistas, designadamente as estruturas político-administrativas locais, as estruturas do poder tradicional, religioso, comerciantes e nas observações realizadas pelo autor.

GRÁFICO 1 VOTO DA FRELIMO E RENAMO EM ANGOICHE E NICOADALA (1994, 1999, 2004 E 2009)



FONTE: ELABORADO COM BASE EM DADOS DO CNE

Os dados mostram que, enquanto a reversão do sentido de voto da Renamo para a Frelimo no distrito de Angoiche ocorreu em 2004, e se consolidou em 2009, no distrito de Nicoadala ela ocorreu apenas em 2009, apesar de, em 2004, a Frelimo ter reduzido a diferença de votos em relação à Renamo. Nos dois distritos os resultados eleitorais têm algumas curiosidades a que se deve prestar atenção. Em Nicoadala, num contexto de crescente abstenção eleitoral, a Frelimo aumentou a sua votação em mais de 6 mil votos de 2004 a 2009. Se em 2004 a Frelimo perdeu a favor da Renamo por uma margem de dois mil votos, em 2009, a Frelimo venceu a Renamo por uma margem de sete mil votos. Enquanto a erosão do voto da Renamo é consistente com a tendência nacional, não deixa de ser intrigante que, em 2004, neste distrito, tenha perdido mais de metade dos votos que obteve em 1999. Isto implica que a rota da reversão do sentido de voto da Renamo para a Frelimo tem a sua explicação no seu desempenho eleitoral de 2004, onde perdeu 13 mil votos em relação à sua votação de 1999.

Em Angoiche, apesar da elevada abstenção à escala nacional, em 2004, a Frelimo subiu a sua votação em 4 mil votos em relação à sua votação de 1999. Em 2009, teve 10 mil votos a mais em relação à sua votação de 2004, enquanto a Renamo perdeu seis mil votos no mesmo período. Enquanto a votação da Renamo é consistente com a tendência nacional de erosão de seu eleitorado, a subida da votação da Frelimo de 2004 a 2009 é bastante acima da margem de redução da abstenção eleitoral nacional de 2004 para 2009. Num outro ângulo, o número de votos que a Renamo perdeu em 2009 é inferior ao número de novos eleitorais que a Frelimo ganhou de 2004 a 2009. Isto sugere a entrada de novos eleitores no sistema (possi-

velmente jovens que nasceram depois da assinatura do Acordo Geral de Paz, em 1992, provavelmente mobilizados pela OJM) ou a mobilização, pela Frelimo, dos votantes (maioritariamente da Renamo) que gradualmente se tinham afastado das urnas entre 1999 e 2004.

O Gráfico 1 sugere que 2004 foi o ponto de ruptura da competição entre a Frelimo e Renamo, numa eleição marcada por uma elevadíssima abstenção eleitoral.⁹ Com estes aspectos considerados, a pergunta é: o que terá, então, determinado a reversão da tendência de voto da Renamo para a Frelimo em Angoche e Nicoadala? Tal como os resultados eleitorais se apresentam, o exercício é tentar explicar a substancial perda de votos pela Renamo e a tendência crescente da votação da Frelimo, mesmo perante cenários de abstenção eleitoral e de aumento dos níveis de pobreza,¹⁰ porque o trabalho de campo não sugere que tenha havido captura do eleitorado da Renamo pela Frelimo. Portanto, o aspecto marcante da reversão do sentido de voto da Renamo para a Frelimo, tanto em Nicoadala como em Angoche, é de que os votantes da Renamo deixaram de ir votar ou a sua votação foi dificultada.

A principal causa da erosão do voto da Renamo é a abstenção eleitoral. Os dados sugerem que, tanto em Angoche como em Nicoadala, mais de metade dos potenciais eleitorais não se fez às urnas para votar. É impressionante que, apesar das dificuldades, as pessoas tenham enfrentado distâncias para se recensear e, depois, se tenham absterido de votar. Pelo Gráfico 1 fica claro que há também um segmento da população que não se recenseia para fins eleitorais. Isto significa que há duas manifestações de abstenção: activa, onde as pessoas se recenseiam mas ignoram a votação, e a passiva, onde as pessoas, em idade de votar, não se recenseiam para fins eleitorais.

O que explica então a abstenção dos votantes da Renamo? A principal causa gira em torno da repentina perda de estruturas de apoio e de mobilização eleitoral: o poder tradicional. Uma vez legitimadas e reconhecidas, as autoridades tradicionais já não só apareciam com as insígnias do Estado, confundindo o eleitorado da Renamo, como também apareciam em cerimónias públicas, lado a lado com as elites do Estado que, no contexto das zonas rurais, são as elites da Frelimo. A compreensão com que se ficou é de que, uma vez cooptadas, as autoridades tradi-

⁹ Apenas 3,3 milhões votaram, cerca de 43% de potenciais eleitores (Quanto são os eleitores potenciais? E porque é que contamos 7,6 milhões?, *Boletim do Processo Político Moçambicano*, N.º. 31, 29 de Dezembro de 2004).

¹⁰ Alguns autores chegam a afirmar que a pobreza não está de forma alguma a ser reduzida (Cunguara & Hanlon, 2010).

cionais, anteriormente ligadas à Renamo, estando sob forte controlo da máquina do Estado, abstiveram-se de mobilizar a população (eleitorado da Renamo) para fins eleitorais.

Isto abriu espaço para que os antigos Grupos Dinamizadores e secretários de bairros, que são também líderes comunitários, assumissem o protagonismo de mobilização eleitoral da população, sem concorrência. Em Angoche, 8 dos 15 *régulos* entrevistados confirmaram que ficaram em casa e não mobilizaram a população para votar (na Renamo), primeiro, porque estavam sendo constantemente vigiados pelos secretários de bairros e, segundo, por terem medo de serem excluídos das reuniões convocadas pelo governo e da exclusão de benefícios como distribuição de redes mosquiteiras e de pesca, por exemplo.

A segunda causa é da efetivação do controlo do território e, sobretudo, da população. A compreensão que se teve, tanto em Angoche como em Nicoadala, é de que as eleições de 1994 e 1999 ocorreram num contexto em que o Estado ainda não estava devidamente implantado (do pós-guerra) e não tinha suficiente controlo do território e da população, por isso, as estruturas locais da Renamo tinham poder e suficiente espaço para a mobilização da população, muitas vezes sem concorrência da Frelimo.¹¹ Com as reformas administrativas introduzidas, apesar de elas preconizarem a separação entre o Estado e o partido, a Frelimo montou um Estado que servisse os seus interesses, ao nível local. Para além do controlo a partir dos *quarteirões*¹² que, segundo os *régulos*, líderes religiosos e comerciantes entrevistados¹³ cria um clima de medo na população, aquele aspecto teve um efeito desmobilizador do eleitorado da Renamo, particularmente nas zonas rurais. O controlo do território facilitou a manipulação da população eleitoral nas zonas da Renamo, desde o processo de recenseamento eleitoral, que passou a não chegar a algumas zonas, sobretudo as de predominância da oposição,¹⁴ até ao posicionamento de assembleias de voto longe dos votantes da oposição, incluindo a troca de cadernos

¹¹ Em alguns círculos da Frelimo postula-se que o facto de a Renamo ter estado na posição de controlo, sem concorrência, de muitos dos distritos que ocupava logo depois da guerra civil, teria facilitado uma possível fraude (em forma de enchimento de boletins de voto nas urnas) nas eleições de 1994 e 1999, criando uma imagem de que a Renamo era um partido com grande base social quando, na realidade, não tinha grandes bases de apoio social. Não há contudo nenhum relatório de observação eleitoral, jornalístico e/ou académico que avance esta hipótese.

¹² Na estrutura das antigas aldeias comunais, o quarteirão era o conjunto de 10 casas.

¹³ Os secretários de bairro, tanto em Nicoadala como em Angoche, refutaram esta tese.

¹⁴ “Chegada tardia de computadores atrasa início de recenseamento”, *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, n.º 35 – 1 de Outubro de 2007, p. 3; “Registaram-se 88% dos votantes”, *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, n.º 36 – 18 de Agosto de 2008, p. 2.

eleitorais.¹⁵ Isto significa que, com a efectiva implantação do Estado, ficou caro ser apoiante e/ou votante da oposição.

A terceira causa tem que ver com a deficiente campanha eleitoral da Renamo, tanto em Angoche como em Nicoadala. Isto ocorre numa altura em que a Renamo se apresenta de forma bastante desorganizada, em termos formais, em Angoche e Nicoadala. Tanto as observações do autor nas eleições de 2009 como as entrevistas com *régulos*, líderes religiosos e comerciantes confirmaram uma deficiente (organização e) campanha da Renamo nos dois distritos. Os entrevistados apontam muitos factores, com destaque para a desorganização da liderança da Renamo.¹⁶

O ponto é que, no seu entender, só havia campanha eleitoral onde estava o líder do partido e, como este não podia estar presente em todos os locais ao mesmo tempo, outros distritos ficaram sem uma devida campanha eleitoral, mesmo em Nampula e Zambézia que são, segundo as entrevistas, os seus círculos eleitorais preferidos. Estudando as eleições de 2004, Chichava (2008) chegou a similar conclusão, mas argumenta que a Renamo pensava que não havia necessidade de campanha eleitoral, alegadamente traída pelo desempenho eleitoral de 1999. O segundo factor tem que ver com o crescente receio que a população tem de se expor em campanhas da Renamo, temendo marginalização no acesso aos serviços do Estado (por exemplo, redes de pesca, redes mosquiteiras, etc.), particularmente nas zonas peri-urbanas e rurais.

A quarta causa é de adesão de simpatizantes da Renamo à Frelimo, para aparentemente obterem benefícios no Estado, particularmente do FDD (mais mencionado em Nicoadala e no interior de Angoche), e redes de pesca (mais mencionadas no litoral de Angoche). Este argumento foi recorrente e incisivamente trazido pelos entrevistados. Em Nicoadala, 12 dos 15 *régulos* disseram que as sucessivas derrotas da Renamo nas eleições fizeram com que parte considerável dos eleitores deste

¹⁵ Calcula-se que em 2004 mais de 400,000 pessoas em cerca de 700 assembleias de voto, principalmente, mas não completamente, em áreas pró-Renamo, não puderam votar devido à não abertura, ou abertura tardia das mesas, transferência para outra zona ou falta dos cadernos eleitorais correctos. Para além disso, alguns milhares não se puderam recensear em Julho (“400,000 não puderam votar” *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, n.º 31 – 29 de Dezembro de 2004, p. 14).

¹⁶ Quase todos os líderes religiosos em Nicoadala se referiram à degenerescência da liderança que se caracteriza, na sua forma de ver, pela expulsão e marginalização de quadros competentes da Renamo que, em nalguns casos, resultaram em formação de novos partidos, que não só fragilizam o partido pela saída de quadros competentes como também na disputa eleitoral. Citaram os exemplos de Raul Domingos que foi expulso em 2000 e, em 2002, fundou o Partido da Desenvolvimento e Democracia (PDD) e de Daviz Simango que, expulso em 2008, fundou o MDM em 2009.

partido, alterassem a sua orientação de voto, aproximando-se daqueles que frequentemente vencem as eleições, esperando, assim, possivelmente, beneficiar de favores/facilidades junto das autoridades governativas locais.

A percepção de que as pessoas com melhores condições de vida, ao nível local, são as filiadas à Frelimo atraiu militantes e apoiantes da Renamo para a Frelimo. Os entrevistados consideraram que as acções empreendidas pelo Estado nos últimos anos (construção de escolas, abertura de furos de água, centros de saúde e, particularmente, o surgimento do FDD) e a compreensão generalizada de que o acesso a estes serviços, particularmente o FDD, depende da ligação ao partido Frelimo, moveu as pessoas a abandonar a Renamo e a filiarem-se à Frelimo e/ou, pelo menos, evitarem a sua associação à Renamo.

Todos os *régulos*, comerciantes e secretários de bairro entrevistados convergiram na visão de que, no geral, a muitos cidadãos foram oferecidas benesses para votarem a favor da Frelimo, num contexto em que se compreende que o partido Frelimo é mais forte do que o próprio Estado, aliás, segundo o régulo Naikulu,¹⁷ “tudo o que se faz (por exemplo, fontes de água, vias de acesso, etc.), faz-se em nome do partido Frelimo e não do Estado Moçambicano”. Tanto em Nicoadala como em Angoche, os comerciantes dizem que a Frelimo fez uma mudança estratégica para as eleições de 2009, financiando os régulos e familiares de líderes religiosos através do FDD, ao invés de fazer promessas. A este propósito, o régulo Makhotone em Angoche disse que

“... no passado, eles [Frelimo] quando vinham diziam que querem votos, prometendo nos dar dinheiro, mas depois das eleições dão apenas a algumas pessoas e nós os outros continuávamos a morrer de fome [...] então, em 2009, contrariamente ao que sucedia nas eleições anteriores, a Frelimo começou por nos fazer ofertas e a financiar pequenos projectos dos nossos filhos e familiares incluindo de líderes religiosos através do FDD.”

Todos estes argumentos mostram que, tanto em 2004 como em 2009, não houve, nestes dois distritos, idiosincrasias locais¹⁸ que explicassem a queda do voto da Renamo e, conseqüentemente, a reversão do sentido de voto a favor da Frelimo. A principal explicação é a abstenção eleitoral que prejudica a Renamo. Tal como se mostra, a abstenção dos votantes da Renamo é explicada pelas causas acima dis-

¹⁷ Do Posto Administrativo de Nametoria, Angoche.

¹⁸ Em Nicoadala levantou-se o argumento de que houve uma massiva migração de jovens para Maputo, por falta de oportunidades de emprego, entre as primeiras e as segundas eleições, e que estas pessoas seriam os votantes da Renamo. Apesar de a ideia de pobreza na província da Zambézia ser consistente com outras pesquisas (Lundin, 1995), os censos de 1997 e 2007 mostram uma população em crescendo; e a diferença entre os eleitores recenseados e os que votaram sugere que o argumento da migração pode ter um valor simbólico mas é estatisticamente irrelevante para explicar o desempenho eleitoral da Renamo em Nicoadala.

cutidas que, na sua maioria, estão estruturalmente relacionadas com a estratégia de governação da Frelimo iniciada logo depois das eleições fundadoras da democracia em 1994 e aprofundada depois das segundas eleições gerais, em 1999. Todavia, não se pode eximir de responsabilidade o colapso institucional da própria Renamo.

O que, todavia, é problemático é compreender o crescente voto da Frelimo em contexto de elevada abstenção eleitoral e duma crescente pobreza no país.¹⁹ Conforme já se disse em partes deste capítulo, as margens de crescimento eleitoral da Frelimo não são consistentes com a recuperação da participação eleitoral nacional entre 2004²⁰ e 2009.²¹ Do trabalho de campo não emergiu um factor extraordinário que explicasse os resultados eleitorais da Frelimo em Angoche e Nicoadala em 2009. Assim, parte da explicação pode residir no facto de, como resultado do IX Congresso realizado em 2006 em Quelimane, à escala nacional e nestes distritos em particular, a Frelimo ter melhorado a sua organização e a separação funcional entre o partido e o Estado, mas mantendo o segundo subordinado ao primeiro, aperfeiçoando o estatuto e dando mais espaço aos secretários de comités de zona (que são, na verdade, os antigos presidentes das aldeias e povoações que passaram a estar vinculados apenas ao partido). Eles não só ficaram mais motivados, mas também ficaram com mais tempo para, usando a informação e conhecimento sobre o Estado ao nível local, se dedicarem à mobilização política da população e, sobretudo, melhorando o controlo da ligação entre o acesso aos serviços do Estado e o apoio eleitoral do partido Frelimo ou, pelo menos, ao afastamento da Renamo.

A reorganização do partido Frelimo abrangeu as suas organizações sociais, designadamente a OMM e a OJM, cujo estatuto das suas lideranças foi substancialmente melhorado, desde a base ao topo. Desde então, estas organizações não só lideram a mobilização político-partidária como também são elas que mobilizam a população nas actividades e celebrações do Estado, assumindo, de facto, a posição de conteúdo do Estado ao nível local. Outro papel fundamental que estas organizações desempenham é de melhorar a organização (e identificação) da população para o acesso aos serviços do Estado que incluem os financiamentos no âmbito do FDD, as redes mosqueiteiras, a emissão de atestados de residência que é uma condição importante para se tratar de documentos nas secretarias de povoações, localidades e postos administrativos. Note-se que o processo de emissão de atestados de residência inicia-

¹⁹ É importante referir que todas as pessoas ligadas à Frelimo entendem não fazer sentido falar-se de pobreza crescente onde há escolas, centros de saúde, energia elétrica, fontanários de água, etc.

²⁰ A participação foi de 36,34% (fonte: STAE).

²¹ A participação foi de 44,44% (fonte: STAE).

se nos quarteirões (onde até hoje não há uma clara separação entre o Estado e o partido Frelimo).

Há todavia que reconhecer que, tanto em Angoche como em Nicoadala, os entrevistados falaram de forma categórica também de enchimentos de urnas por membros das mesas de voto, aproveitando-se da quase ausência de fiscais de partidos da oposição. Os *régulos*,²² líderes religiosos e comerciantes entrevistados alegaram enchimentos (todavia com veemente discordância dos secretários de bairros) e apresentaram duas modalidades de enchimento de urnas: primeiro, ao longo do dia, senhoras da OMM entravam nas cabines de voto com mais de dez boletins de voto que lhes eram entregues pelos agentes de mesas de voto e usavam-nos a favor da Frelimo; segundo, membros de mesas, na sua maioria professores primários, enchiam as urnas e, na hora de apuramento eleitoral parcial, aumentavam os números arbitrariamente nos editais, a favor da Frelimo.

CONCLUSÃO

Os dados eleitorais mostram que a reversão do sentido de voto da Renamo para a Frelimo foi um processo gradual que teve na abstenção eleitoral o seu principal factor. Enquanto a elevada abstenção eleitoral sugere uma rejeição do partido governante pela população, foi a Renamo que mais sofreu com a abstenção eleitoral. Há um misto de factores que explicam a apatia eleitoral dos votantes da Renamo. Na sua maioria, estes factores estão estruturalmente relacionados com a estratégia de governação da Frelimo iniciada logo depois das eleições fundadoras da democracia em 1994 e aprofundada depois das segundas eleições gerais em 1999. Todavia não se pode eximir de responsabilidade a decadência institucional da própria Renamo.

Estes factores incluem: a fragilização da base social de apoio e principal estrutura de mobilização eleitoral a favor da Renamo em 1994 e 1999, através da cooptação do poder tradicional pelo partido no poder; a concretização do efectivo controlo do território e da população pela máquina do Estado, o que, dada a dominação do Estado pela Frelimo, obliterou o espaço político das estruturas locais da Renamo para a mobilização da população nos períodos eleitorais e entre estes; a deficiente (organização interna e da) campanha eleitoral da Renamo; e

²² Tanto em Nicoadala como em Angoche, uma parte substancial de *régulos* disse ter filhos e familiares que eram membros das mesas de voto.

a adesão dos simpatizantes da Renamo à Frelimo, para aparentemente obterem benefícios do Estado.

O excessivo crescente voto da Frelimo é explicado pela melhoria da organização do partido e a separação funcional entre o partido e o Estado, mas mantendo o segundo subordinado ao primeiro. Isto aperfeiçoou o estatuto e deu mais espaço político aos secretários de comités que melhoraram o controlo da ligação entre o acesso aos serviços do Estado ao apoio (eleitoral) do partido Frelimo. Contudo, o argumento acima não explica cabalmente o crescimento eleitoral da Frelimo. Com efeito, tanto em Angoche como em Nicoadala, reconheceu-se recorrentemente os enchimentos de urnas por membros das mesas de voto.

REFERÊNCIAS

- Brito, L. (2008) “Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique”. *Discussion paper* n.º 4. Maputo, IESE.
- Buur, L. & Kyed, H.M. (2005) *State recognition of traditional authority in Mozambique: the nexus of community representation and state assistance*. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- Carbone, G.M. (2005) “Continuidade na renovação? Ten years of multiparty politics in Mozambique: roots, evolution and stabilisation of the Frelimo-Renamo party system”. *The Journal of Modern African Studies*, 43 (03), 417-442.
- Chichava, S. (2008) “Uma Província Rebelde. O significado do voto Zambeziano a Favor da Renamo”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 15-48.
- Cunguara, B. & Hanlon, J. (2010) “O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique”. *Crisis States Working Paper* n.º 74. London, Crisis State Research Center. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28467/2/WP74.2portugues.pdf>.
- Decreto 15/2000. *Boletim da República*, I Série, n.º 24, de 20 de Junho de 2000.
- Forquilha, S. (2006) “Des ‘autoridades gentílicas’ aux ‘autoridades comunitárias’: le processus de mobilisation de la chefferie comme ressource politique”. Thèse de doctorat. Bordeaux, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- (2010) “Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um Olhar a Partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-48.

- Harrison, G. (1996) “Democracy in Mozambique: the significance of multi-party elections”. *Review of African Political Economy*. 23 (67), pp.19-35.
- Lei 3/94. *Boletim da República*, I Série, n.º 37, 2.º Suplemento, de 13 de Setembro de 1994.
- Lei 8/2003. *Boletim da República*, I Série, n.º 20, Suplemento, de 19 de Maio de 2003.
- Lei 11/2012. *Boletim da República*, I Série, n.º 6, de 8 de Fevereiro de 2012.
- Lundin, I. (1995) “Partidos Políticos: a leitura da vertente étnico-regional do processo democrático”. In: B. Mazula (ed.). *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo. pp. 424-472.
- Nuvunga, A. (2005) “Multiparty democracy in Mozambique: strengths, weaknesses and challenges”. *EISA Research Report* n.º 14. Johannesburg, EISA.
- (2006) “Institutional and Technical Capacities in the Organization of Electoral Governance in Mozambique”. In: N. Awortwi & E. Siteo (eds.). *African Perspectives on New Public Management: Implications for Human Resources Training*. Maastricht, Shaker Publishing. pp. 181-205.
- (2012) “Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008. In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo, IESE. pp. 281-298.
- Nuvunga, A. & Salih, M. (2010) “Mozambique’s 2009 elections: framing democratic consolidation in context”. *Journal of African Elections*. 9 (1), 34-53.
- Salih, M. (ed.) (2003) *African political parties: evolution, institutionalism and governance*. London, Pluto Press.

O *TEMPO* DAS VISITAS DA GOVERNAÇÃO ABERTA EM MOÇAMBIQUE¹

Euclides Gonçalves

INTRODUÇÃO

Concebida ao nível da Presidência da República como um “exercício político da liderança do Estado que consiste em estabelecer uma interação entre governantes e governados através do contacto directo e permanente entre a estrutura social da sociedade e a sua respectiva liderança” (GEPR, 2009, p. 7), a governação aberta tornou-se no marco do período da liderança de Armando Guebuza na qualidade de Chefe de Estado. De forma exemplar, o Chefe de Estado tem conduzido anualmente Presidências Abertas² a dezenas de distritos urbanos e rurais onde reúne-se com os representantes locais do Estado nos diferentes níveis da administração territorial, membros do partido Frelimo, membros dos conselhos locais, agentes económicos, grupos de mulheres e de jovens para se informar sobre o progresso e dificuldades no combate à pobreza. Ministros, governadores e dirigentes de instituições públicas são também encorajados a replicar este exercício mostrando abertura para receber os cidadãos nos seus gabinetes e para visitar, ouvir, ver e experimentar “como vivem os moçambicanos.”

¹ Uma versão anterior deste capítulo foi apresentada no ciclo de seminários internos do IESE em 2013. Agradeço os comentários dos participantes desse seminário, em particular a António Francisco e Salvador Forquilha pelos subsídios relativos à participação dos cidadãos em processos de governação. Outros colegas leram e comentaram versões anteriores deste documento: obrigado a Tirso Siteo, João Pereira, José Adalima e, reconheço especialmente, as questões e sugestões de Elísio Macamo e Johane Zonjo.

² Às visitas da governação aberta realizadas pelo Presidente da República são chamadas Presidências Abertas e Inclusivas ou simplesmente Presidências Abertas. Na mesma lógica, as visitas de outros membros do governo ou representantes do estado chama-se ministérios abertos, província aberta ou distrito aberto mas, na prática, todas visitas inspiradas na Presidência Aberta são chamadas “visitas da governação aberta.”

Para que as componentes das visitas da governação aberta sejam realizadas, um conjunto de actividades preparatórias são desenvolvidas com semanas ou meses de antecedência. Estas actividades incluem a constituição de comissões e a realização de encontros de preparação a vários níveis, a selecção e vistoria de potenciais locais a serem incluídos nos programas das visitas, a escolha dos locais e a construção de tribunas para os comícios e a mobilização de associações, grupos culturais e da população para participar “massivamente” nas actividades dos dias das visitas. Estes e outros preparativos como a limpeza de espaços públicos, a ornamentação e reabilitação provisória de edifícios do Estado, a reabilitação de vias de acesso e estradas por onde passará o dignitário em visita, o estabelecimento de condições de segurança para a realização do evento e as inspecções de avaliação das actividades de preparação são, geralmente, realizadas várias vezes.

Nos distritos, à medida que a data da visita se aproxima, comissões de trabalho envolvendo lideranças administrativas e burocráticas chegam, dos níveis provincial e central, para verificar detalhes como os projectos a serem visitados, a área onde deverá decorrer o comício, a qualidade da casa preparada para receber o visitante e, no caso das visitas dos governadores e da Primeira Dama aos distritos, o local onde se realizará a conversa à volta da fogueira.³ Com tudo isto, cresce a ansiedade e o stress por parte dos hospedeiros, particularmente os representantes locais do Estado, os funcionários públicos e alguns líderes comunitários que, durante dias e noites consecutivas sem repouso, desandam em correrias por forma a garantir que os preparativos vão ao encontro das expectativas dos respectivos superiores hierárquicos.

Neste capítulo, concentro-me exactamente nas actividades que acontecem na véspera e durante as visitas realizadas no âmbito da governação aberta. Para além de relatos de visitas anteriores, entre Abril de 2008 e Outubro de 2009, observei e participei em visitas em governação aberta dos administradores dos distritos de Inharrime e Zavala, do governador da província de Inhambane, do primeiro secretário provincial e do secretário geral do partido Frelimo e em visitas da Primeira Dama e do Presidente da República a estes distritos.⁴ O objectivo é questionar as visitas da governação

³ Embora o Presidente da República não pernoite nas povoações e localidades como os governadores e a Primeira Dama, as visitas presidenciais colocam ênfase nas reuniões e comícios nas povoações e localidades. Para uma análise detalhada sobre a dimensão espaço-temporal destas visitas e os respectivos actos festivos e comensais, veja Gonçalves (2013).

⁴ No âmbito de um outro projecto, em Abril de 2013, realizei trabalho de campo na província de Cabo-Delgado (cidade de Pemba, distritos de Nangade, Quissanga, Ibo e Montepuez) onde testemunhei e recolhi relatos na véspera e durante a Presidência Aberta que se realizou de 18 a 23 de do mesmo mês.

aberta enquanto exercício de governação. Especificamente, procuro saber o que elas significam para os representantes locais do Estado e para os funcionários públicos. Para além dos objectivos declarados por aqueles que a conceberam, o que é efectivamente alcançado com o exercício da governação aberta? Das respostas a estas questões, o que podemos inferir sobre o modo de governação vigente em Moçambique?

A análise desenvolvida neste capítulo toma como referência a descrição e discussão de uma visita em governação aberta ao distrito de Inharrime, realizada pelo então governador da província de Inhambane, Francisco Itai Meque em 2008. No que se segue, argumento que, para os representantes locais do Estado e funcionários públicos, a governação aberta é mais do que um exercício de abertura e aproximação dos governantes aos governados ou um exercício de governação participativa e prestação de contas como é concebido pela Presidência da República. A ansiedade, o stress e agitação a que se assiste, durante e nos meses e semanas que antecedem as visitas, revelam um processo governativo que ocasiona a produção de uma temporalidade específica a que chamo o *tempo* das visitas da governação aberta. Nesse *tempo*, mais do que monitorar o progresso da execução dos planos do governo ou promover a participação dos cidadãos na governação, os dignitários visitantes e os hospedeiros das visitas concentram-se em representar o seu desempenho em harmonia com o discurso oficial, não estando necessariamente em conformidade com planos previamente traçados ou realidades conhecidas.

Antes de prosseguir, importa clarificar que cabem no termo governação aberta as visitas do Presidente da República, da Primeira Dama, dos ministros, dos representantes locais do Estado e dos representantes do partido no governo a vários níveis. Embora todas as visitas sejam moldadas ao exemplo da Presidência Aberta, cada nível de visita da governação aberta tem características específicas e cada dirigente imprime a sua marca ao exercício. Neste capítulo, limito-me à discussão dos traços gerais e comuns e indico as observações que se aplicam a casos particulares.

Para conhecer o significado e os efeitos das visitas da governação aberta, começo por deslocar a perspectiva de análise do eixo do discurso oficial e de perspectivas ortodoxas de análise de processos políticos que se concentram no formalismo institucional. Aqui, proponho uma forma de organização e compreensão do político que toma como ponto de entrada as temporalidades produzidas por processos, eventos ou fenómenos políticos. De seguida, sistematizo três dimensões-chave das visitas da governação aberta para mostrar como este exercício delinea as práticas e os discursos possíveis para os representantes locais do Estado, assim como para os

cidadãos. Passo depois para a descrição e discussão de uma visita do ex-governador da província de Inhambane ao distrito de Inharrime, para analisar ao pormenor como esse campo de possibilidades se produz e reproduz. Aqui, extraio algumas implicações do facto de o exercício das visitas da governação aberta produzirem um tempo específico nos distritos onde são realizadas.

PARA ALÉM DA PARTICIPAÇÃO, DO DESEMPENHO E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Armando Guebuza iniciou o seu mandato em 2005, anunciando rupturas com o modelo de governação precedente. Uma dessas rupturas havia de ser contra a letargia e corrupção generalizadas sintetizadas na expressão “espírito de deixa andar.” A governação aberta foi concebida como exercício central para essa nova era de governação, levando o Chefe de Estado a declarar no seu discurso de tomada de posse: “queremos que o estilo de ‘Presidência Aberta’ se replique a todos níveis para que o nosso povo acompanhe, a par e passo, a contribuição de cada dirigente e instituição no combate contra a pobreza” (Guebuza, 2006, p. 16). De facto, nos anos que se seguiram, o exercício da governação aberta começou a ocupar um espaço privilegiado na arena política nacional, passando gradualmente a ser adoptada por ministros, governadores e líderes do partido Frelimo a vários níveis.⁵

Em 2009, uma publicação da Presidência da República enquadrava a governação aberta na agenda de “boa governação” promovida pelo Banco Mundial (World Bank, 1992) que, em Moçambique, culminou com a adopção de um sistema político multipartidário e vários esquemas de consulta e participação comunitária nos processos governativos (GEPR, 2009).⁶ A governação aberta seria, assim, mais uma via para uma governação participativa onde governantes e governados encontrariam momentos privilegiados de interacção. Nesses momentos de interacção, os governantes teriam especialmente uma “oportunidade de aprendizagem através da

⁵ É importante notar que poucos governantes seguem o exemplo das Presidências abertas, reproduzindo o exercício ao nível de ministérios abertos, distritos abertos ou postos administrativos abertos. As visitas de trabalho de maior parte dos ministros e governadores seguem esquemas tradicionais instituídos na prática burocrática dessas instituições. As visitas que estes conduzem no contexto da governação aberta são, no geral, ocasionadas pelos preparativos da visita do próprio Presidente da República. O antigo governador da província de Inhambane Francisco Itai Meque e o ex-ministro da saúde Paulo Ivo Garrido foram notáveis excepções à regra.

⁶ Veja, por exemplo, para os Conselhos Locais, Gonçalves, Inguane e Gune (2008), SAL-CDS e Massala (2009) e Forquilha e Orre (2011) e, para os Observatórios de Desenvolvimento, Gonçalves e Adalima (2008) e Adalima e Nuvunga (2012).

absorção e aplicação do conhecimento existente nas comunidades” (GEPR, 2009, p. 7). Adicionalmente, esta instituição permitiria um “contacto regular com as comunidades constituídas por potenciais eleitores, cria-se uma oportunidade para estas se tornarem nos verdadeiros agentes no processo de exercício do poder e de se apropriarem dos instrumentos de desenvolvimento” (*idem*).

A operacionalização das “oportunidades de aprendizagem” e do processo de tornar os eleitores “nos verdadeiros agentes no processo do exercício do poder” significou que a governação aberta tornou-se também numa instituição de monitoria da execução dos programas do governo a nível local. As visitas tornaram-se em oportunidades para as lideranças ouvirem, dos representantes locais do Estado, sobre os progressos no combate à pobreza, definida como missão do governo de Guebuza, mas também ouvir a avaliação da população sobre o desempenho dos próprios representantes locais do Estado. Como resultado destas avaliações, geralmente feitas nos espaços reservados para as intervenções da população durante os comícios, vários representantes locais do Estado foram substituídos em consequência da exposição pública do seu mau desempenho. Por exemplo, no distrito de Zavala, em consequência de uma discussão acesa sobre o projectos dos “7 milhões”⁷ ocorrida numa sessão do Conselho Local do Distrito orientada pelo governador da província no contexto de uma visita de governação aberta, o director distrital das actividades económicas e o director do Serviço de Informações e Segurança do Estado ao nível do distrito foram removidos das suas posições. No distrito de Homoine, o então governador provincial, Itai Meque, exonerou o Secretário Permanente por alegada gestão danosa do fundo dos “7 milhões.”⁸

Para compreender a prática e os efeitos das visitas da governação aberta, precisamos de ir para além dos objectivos proclamados nos documentos da Presidência da República ou nos discursos do Chefe do Estado, ministros ou governadores provinciais. Precisamos também de distanciarmo-nos de perspectivas clássicas de análise de fenómenos e processos políticos que normativamente insistem em trajectórias e modelos que não encontram correspondentes nas práticas de governação usadas no dia-a-dia.⁹ Assim, ao invés de questionarmos se a governação aberta oferece real-

⁷ Antes criado por iniciativa presidencial e designado Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais e, actualmente, oficializado como Fundo de Desenvolvimento Distrital, este fundo ficou popularmente conhecido por “7 milhões,” valor alocado aos distritos na altura da criação em 2006.

⁸ Em 2008 e 2009, os *media* reportaram casos similares em diferentes partes do país, incluindo exonerações que se seguiram a visitas do Presidente da República como resultado de queixas e denúncias populares relativas à gestão dos “7 milhões.”

⁹ Para discussões inspiradas na realidade moçambicana e que tomam uma posição crítica em relação ao neopatrimonialismo entanto que abordagem normativa, veja, por exemplo, Macamo (2002) e Sumich (2008).

mente uma oportunidade para os líderes aprenderem com as comunidades, como refere o documento da Presidência da República, ou se ela é realmente uma instituição de participação comunitária e de monitoria da implementação dos programas do governo, como sugerem Leininger *et al* (2012), parece-me que encontraríamos novos subsídios para a compreensão do fenómeno se as nossas questões derivassem da prática do exercício da governação aberta.

Tomar, simultaneamente, os discursos e as práticas como matéria de estudo significa reconhecer que, na análise de processos políticos, os discursos oficiais não têm necessariamente que corresponder aos discursos e práticas no terreno. Significa também aceitar que, num determinado sistema político, instituições podem ser criadas e usadas de formas que não obedeçam necessariamente a critérios definidos por análises baseadas em diferentes variantes do institucionalismo.¹⁰ Nesta perspectiva, a governação aberta não pode ser concebida como uma instituição informal como defendem Leininger *et al.* (2012) na sua análise da Presidência Aberta e Inclusiva. No terreno, a governação aberta é também mais do que um exercício de participação comunitária e monitoria dos programas do governo pois a forma como a participação e a monitoria são feitas revelam novas dimensões para análise da instituição.

Partindo de observações de várias visitas de nível central, provincial e distrital realizadas no âmbito da governação aberta nos distritos de Inharrime e Zavala,¹¹ sigo a proposta de Moacir Palmeira (2002) que sugere que, para além da noção clássica de tempo concebido como categoria cronológica, sejamos capazes de reconhecer o tempo como uma categoria nativa. A partir dos seus trabalhos sobre períodos eleitorais numa zona rural do Brasil, Palmeira e Heredia notaram como comícios e reuniões produzem momentaneamente um “tempo da política” no qual as eleições propriamente ditas não eram necessariamente o objectivo final mas sim a “contaminação” do quotidiano com a “política”, estabelecendo, ao mesmo tempo, uma ordem durante essa competição” (1993, p. 86). Contrariamente à dimensão cronológica do tempo e ao senso comum sociológico que percebe a ordem em termos orgânicos ou mecânicos ou em termos de “esferas” ou “domínios,” Palmeira acrescentou mais tarde que a sociedade pode ser organizada em torno de diferentes *tempos* nos quais se pode postular “um conjunto de actividades adequadas e um ritmo próprio à sua consecução em um determinado momento” (2002, p. 172).

¹⁰ Para uma discussão sobre diferentes variantes do institucionalismo, veja March e Olsen (1984) e Hall e Taylor (1997).

¹¹ Durante os 18 meses de trabalho de terreno em que observei e participei de visitas no âmbito da governação aberta, acompanhei também os preparativos de visitas que foram realizadas com poucos dias de antecedência e visitas que foram adiadas ou canceladas.

Como Palmeira (2002), ao empregar a expressão *tempo* das visitas da governação aberta, não estou fazendo referência ao momento cronológico em que elas acontecem, têm vindo a acontecer ou à duração das visitas. Refiro-me a um conjunto de acções e discursos que transformam o ritmo e a organização das actividades nas zonas visitadas mas que, simultaneamente, revelam a produção de uma temporalidade como estratégia efectiva de governação. Em Inharrime e Zavala, esse *tempo* é captado em termos nativos pela expressão *nhima-nhima* que, em diferentes línguas nacionais faladas localmente, é usada para caracterizar a correria e agitação generalizada por parte de todos os envolvidos nos preparativos das visitas. Para melhor caracterizar este *tempo*, apresento a seguir uma descrição resumida de uma visita em governação aberta realizada pelo então governador da província de Inhambane, Francisco Itai Meque, ao distrito de Inharrime.

UMA VISITA EM GOVERNAÇÃO ABERTA AO DISTRITO DE INHARRIME

Em Junho de 2008, o então governador da província de Inhambane visitou o distrito de Inharrime em governação aberta. A visita durou três dias e tinha sido planeada com a devida antecedência pelos representantes do Estado e funcionários públicos a nível distrital. Já no mês de Maio, várias comissões de trabalho tinham sido criadas e alguns directores de serviços distritais tinham recebido orientações para acompanhar e apoiar os preparativos nas localidades onde serviam como patronos.

A partir das reuniões do governo distrital alargadas a chefes de postos e de localidades e convidados, até às diferentes comissões de trabalho responsáveis pelo protocolo e actividades culturais, as principais questões em discussão desenvolviam-se em volta da mobilização para a participação massiva da população, construção de uma casa adequada na *xizinda* do régulo a ser visitado e quais os locais a serem visitados. O responsáveis das comissões de trabalho deviam não só garantir que a informação sobre a visita circulasse para a população, via chefes de localidade e líderes comunitários, como também fazer visitas prévias aos locais que podiam ser considerados como bons exemplos do distrito a mostrar ao governador. Uma das questões que preocupava as comissões de trabalho era que começavam a escassear casos de sucesso para serem visitados pelo governador, uma vez que o governador havia tornado as visitas em governação aberta um exercício regular. “O governador não pode visitar sempre os mesmos povoados e os mesmo projectos”, explicou-me

um membro de uma das comissões de trabalho. À medida que a data da visita se aproximava, a própria administradora desdobrava-se em visitas aos povoados seleccionados para garantir que a informação havia chegado e que era importante a participação das estruturas locais e da população.

Pelo início da manhã do primeiro dia da visita, o governador foi calorosamente recebido à entrada do distrito, no limite com o distrito de Jangamo. Um grupo de crianças do ensino primário, a administradora, representantes do partido e da OMM foram transportados para o local para darem as protocolares boas-vindas. Uma vez na sede do distrito, o governador reuniu-se com o governo distrital em sessão extraordinária, seguindo-se depois uma sessão do Conselho Consultivo do Distrito. No início da sessão, um membro da sociedade civil apresentou o “Informe do Conselho Consultivo” por ocasião da visita do governador. O informe resumiu-se à apresentação em números da mais recente alocação dos “7 milhões.” A intervenção do governador, que se seguiu ao informe, concentrou-se sobre o mesmo assunto, com repetidas explicações sobre quem devia beneficiar do fundo dos “7 milhões” e que aquele dinheiro “não era para ser distribuído entre familiares e amigos, mas, sim, para os pobres.”¹² À tarde o governador reuniu-se com as ODM e depois foi visitar as associações Kokwela Kabassa e dos deficientes, ambas beneficiárias dos “7 milhões” naquele ano.

No segundo dia o governador deu início às suas actividades com o acompanhamento do tratamento de gado, reposição das crias e reafecção, para outras famílias, de gado inicialmente distribuído em 2006. Na mesma manhã visitou o campo de hortícolas de um privado e um pescador artesanal também beneficiários dos fundos dos “7 milhões.” Ainda durante a manhã foram visitadas as oficinas da escola profissional Domingos Sávio, instituição criada e dirigida por Irmãs Salesianas de Don Bosco e que apoia crianças necessitadas oferecendo competências técnicas para o auto-emprego. De seguida foi visitar o Centro Orfanato da Escola Secundária Laura Vicunã, criado e gerido por Irmãs do Instituto das Filhas de Maria Auxiliadora.

O princípio da tarde foi reservado para uma reunião com os funcionários públicos. Depois dessa reunião, seguiu-se o momento central da visita – a pernoita na casa de um dos régulos do distrito. À chegada a casa do régulo, o governador foi recebido por uma audiência composta maioritariamente por crianças e membros do protocolo que estavam envolvidos na preparação da logística e refeições. Seguiu-se uma cerimónia tradicional para que os espíritos abençoassem os visitantes e o

¹² Para uma leitura crítica da aplicação dos 7 milhões, veja Orre e Forquilha (2012).

trabalho que estes tinham ido realizar. Por fim, realizou-se uma conversa à volta da fogueira e uma festa que decorreu pela noite adentro.¹³

A manhã do terceiro e último dia começou com um comício programado para as 8 horas na sede da localidade de Mahalamba. Uma hora depois não havia população suficiente para dar lugar ao comício. Na *xizinda* do régulo, com o pequeno-almoço tomado, o governador aguardava, na companhia da administradora, pelo sinal da equipe do protocolo para fazer-se ao local do comício. Na área da reunião pública, o chefe da localidade e as estruturas locais desdobravam-se em esforços para convidar pessoas ao comício. No pequeno mercado do povoado sede de Mahalamba, os poucos comerciantes que começavam a abrir os seus estabelecimentos e barracas foram obrigados a fechá-los para se fazerem ao local do comício a cerca de 400m de distância. Um dos líderes comunitários da localidade tomou um megafone para apelar aos residentes das casas circunvizinhas a participarem no comício. O exercício foi pouco produtivo visto que, pela dispersão das casas, menos de uma dezena de famílias podia ouvir os apelos do líder comunitário. Também, como é sabido pelos chefes de localidade e estruturas locais, às 9 horas poucos residentes teriam regressado das suas machambas.¹⁴

Foi com a presença de um grupo de crianças da EPC de Mahalamba, situada também a cerca de 300m do local onde ia decorrer o comício, que começou a constituir-se a audiência para o comício do governador. Quando o governador chegou, foi recebido pelo chefe do posto, pelo chefe da localidade, por líderes comunitários e estruturas locais e por três turmas de crianças do ensino primário que cantavam bem alto – “Boas-vindas, Sua Excelência; boas-vindas a Mahalamba!” Depois de se sentar na tribuna construída a propósito da visita, a audiência para o comício constituiu-se rapidamente pelas três turmas de alunos do ensino primário, membros do protocolo e comitiva que haviam pernoitado na *xizinda* do régulo, um grupo cultural e pouco mais de duas dezenas de residentes da vila sede de Mahalamba.

Depois de alguma hesitação, dada a composição da audiência (claramente dominada pelo grupo de crianças excitadas que, em resposta à saudação do gover-

¹³ Para uma análise detalhada das pernoitadas durante a governação aberta veja “*Xitiku ni mbaula: state officials and the performance of territoriality in Mozambique*” (Gonçalves, 2013).

¹⁴ Vivendo e muitas vezes sendo membros das comunidades onde trabalham, os chefes de localidade desenvolveram um código com as comunidades com base no qual a hora anunciada para uma reunião é apenas uma indicação, sendo que na prática as reuniões começam uma ou duas horas após a hora indicada. No caso, por imposição daqueles que tiveram a última palavra sobre o programa da visita o chefe da localidade e as estruturas locais viram-se no tempo de *nhima-nhima*, desdobrando-se em correrias e acções quase que desesperadas para conseguir constituir uma audiência para o comício do governador.

nador – crianças de Mahalamba, hoyeeee! –, respondiam alto e em uníssono: Hoyeeeeeeee!!!), o governador decidiu prosseguir com o comício para o alívio da administradora, do chefe do posto, do chefe da localidade e das estruturas locais. O discurso centrou-se nos “7 milhões” e o governador repetiu o discurso feito no dia anterior na sessão do Conselho Consultivo. Esse foi o último acto público da visita que terminou ao início da tarde, depois de uma reunião de balanço com os membros do governo distrital.¹⁵

A visita do antigo governador da província de Inhambane ao distrito de Inharrime ilustra como a governação aberta transforma o ritmo das actividades no distrito. A constituição de comissões de trabalho para os preparativos das visitas significa muitas vezes que as actividades dos sectores dos membros dessas comissões são parcialmente interrompidas, ora porque estes responsáveis estão reunidos, ora porque estão realizando visitas de avaliação do progresso dos preparativos. Por economia de espaço, omiti a descrição detalhada do exercício para garantir a participação de grupos culturais que nem sempre existem nas povoações visitadas ou não estão disponíveis para fazer longas viagens para animar as visitas, ou a descrição do processo de construção da residência para o repouso do governador,¹⁶ de construção da tribuna,¹⁷ da alimentação dos membros da comitiva e da população¹⁸ ou da manutenção das estradas ou vias de acesso para os locais onde foram visitados projectos ou realizou-se o comício.¹⁹ Tudo isto significa que, pelo menos nas áreas abrangidas pela visita, todos os representantes locais do Estado, estruturas e agentes económicos se concentram nos preparativos da visita.

¹⁵ Descrição resumida a partir de notas da observação e participação da visita do governador da província em governação aberta ao distrito de Inharrime, posto administrativo de Mocumbi, localidade de Mahalamba, 12.06.08.

¹⁶ Embora o princípio das visitas da governação aberta seja “viver e aprender com as comunidades”, as condições criadas para o repouso dos visitantes são mais parecidas com as existentes nos seus palácios onde há água nas torneiras, energia e mobiliário a condizer com o estatuto do visitante. Estas residências, construções novas ou reabilitações de edifícios antigos são depois atribuídas aos líderes comunitários e chefes tradicionais visitados, no caso de visitas de governadores e administradores, ou às localidades, nos casos de visitas do Presidente da República.

¹⁷ No processo de construção de tribunas, há frequentemente difícil acesso a materiais de construção convencionais, geralmente disponibilizados pelo governo distrital ou por um agente económico local à última hora. Outras vezes acontece que as tribunas são construídas para mais tarde serem reconstruídas porque uma visita de avaliação do progresso dos preparativos reprovou as dimensões ou a localização destas.

¹⁸ Dada a reunião de um grande número de pessoas, as visitas realizadas no contexto da governação aberta exigem que agentes económicos e equipas de protocolo locais ofereçam serviços muito acima das suas capacidades.

¹⁹ Visto que geralmente são encontradas soluções temporárias para garantir a circulação nas vias de acesso e estradas, muitas vezes basta a mínima chuva para que os exercícios para encontrar soluções temporárias para estradas e vias de acesso sejam repetidos.

Na apresentação do caso, faço menção ao facto de o discurso do governador ter-se concentrado na gestão dos projectos dos “7 milhões.” A visita ocorreu no período que se seguiu aos ataques de xenofobia na República da África do Sul em Junho de 2008, amplamente difundidos pelos *media*. Nesse contexto, o governador dedicou parte do seu discurso a exortar para que os moçambicanos acolhessem os seus compatriotas forçados a regressar ao país, e desencorajou possíveis planos de retaliação e ataques xenófobos a cidadãos sul-africanos no distrito. O discurso também celebrou as realizações do governo, dando enfoque aos resultados dos “7 milhões.” Efectivamente, em Inharrime e Zavala e no resto do país, as visitas da governação aberta tornaram-se momentos para esclarecimentos e monitoria sobre como usar os “7 milhões.” No processo, outras questões como as distâncias para as escolas e hospitais, a construção de pequenas pontes, acesso à rede de telefonia móvel e ao sinal de televisão encontravam espaço marginal para discussão durante os comícios.

Na descrição da visita acima, faço referência a um momento de agitação vivido pelo chefe da localidade e pelas estruturas de Mahalamba ante a possibilidade de ter que se cancelar o comício marcado para as 8 horas da manhã por não haver um número suficiente de pessoas para constituir uma audiência para o governador. Dada a hora para a qual havia sido marcado o comício, o chefe de localidade e as estruturas locais não estavam espantados com a ausência da população, mesmo estando seguros de terem feito um bom trabalho de mobilização para o comício. O chefe da localidade e o líder comunitário estavam também conscientes de que o exercício de conduzir para o comício todos os que se encontravam no mercado da sede da localidade e o uso do megafone para apelar para a participação dos residentes nas casas circunvizinhas não iria resultar num aumento significativo de participantes ao comício. A razão era que às 9 horas os residentes ainda se encontravam nas machambas. Contudo, era importante que o chefe da localidade e as estruturas locais mostrassem, com actos, a preocupação e procura de soluções porque o *tempo* da visita da governação aberta assim determinava.

As visitas realizadas no contexto da governação aberta oferecem-se para múltiplas análises.²⁰ Para o propósito deste artigo, apresento a seguir três momentos-chave das visitas observadas em Inharrime e Zavala, mas que encontram correspondentes nas visitas realizadas em outras partes do país, de acordo com o estatuto do visitante.

²⁰ Para outras análises veja, por exemplo, Leininger *et al.* (2012) e Gonçalves (2013).

RECEPÇÕES CALOROSAS, COMÍCIOS E GRANDES REALIZAÇÕES

No balanço de uma série de visitas em presidência aberta conduzidas em 2006, o Presidente Armando Guebuza constatou um conjunto de situações que o deixaram preocupado:

- dirigentes que insistem em cumprir os seus planos iniciais, ignorando a necessidade de ajustá-los às decisões centralmente tomadas;
- dirigentes que apresentam os resultados alcançados sem contudo fazerem referência às metas estabelecidas e ao índice do seu cumprimento;
- dirigentes que não se preocupam em quantificar as suas realizações nem respeitar ou exigir o cumprimento de prazos estabelecidos;
- dirigentes que reportam acções de rotina, em nome de actividades planificadas que, quando as procuramos no plano anual, encontram-se omissas;
- e instituições que abandonam o que planificaram para fazer outra coisa que pode ou não coincidir com o que foi planificado (2007, p. 195).

A preocupação de Guebuza transcrita no parágrafo acima capta, de forma singular, aquilo que caracteriza as visitas da governação aberta até aos dias de hoje. Mesmo reconhecendo que a dinâmica das visitas tem especificidades de acordo com os distritos onde elas são realizadas, no *tempo* das visitas da governação aberta os representantes locais do Estado e funcionários públicos estão em primeiro lugar preocupados em *mostrar* o “cumprimento” dos planos, o “alcance” das metas e em reproduzir o discurso oficial, mesmo que isso os leve a apresentar resultados que não coincidam “com o que foi planificado.”

Esta preocupação generalizada com as representações pode ser captada pela forma como as visitas da governação aberta são orquestradas, principalmente em três momentos característicos: as recepções aos visitantes, onde é manifesta a preocupação em representar controlo sobre a população; os comícios, onde se dá ênfase à dimensão performativa do discurso e à apresentação das grandes realizações, onde as visitas a projectos de desenvolvimento e infra-estruturas são apresentadas como evidências de progresso na implementação dos programas do governo e no combate à pobreza.

Nesta secção, faço recurso a visitas da governação aberta de dirigentes a vários níveis para animar esta caracterização de três momentos-chave das visitas, introduzindo simultaneamente diferentes actores e os respectivos papéis no *tempo* das visitas da governação aberta.

A RECEPÇÃO CALOROSA

“Guebuza chegou aqui a Mararange, havia tanta gente que quando os helicópteros começaram a aterrar alguns presentes na multidão desmaiaram por falta de ar mas foram prontamente socorridos pelo pessoal da Cruz Vermelha. Quando Guebuza desceu perguntou: ‘De onde vem toda esta gente?’ Nós respondemos – é o seu povo que veio para lhe receber.”²¹

A recepção preparada para a visita presidencial em Mararange descrita acima é o modelo ideal para qualquer representante local do Estado que hospeda uma visita no âmbito da governação aberta. Uma recepção calorosa produz-se, acima de tudo, pelo número de presentes na altura da chegada do visitante. Mas, independentemente do número de pessoas no momento da chegada ao distrito ou a um comício, é importante dar conta da composição desses grupos de actores que produzem recepções calorosas.

O primeiro grupo de actores é constituído por aqueles que directa ou indirectamente estão envolvidos na preparação das visitas. Este grupo inclui as estruturas político-administrativas da província, distrito, posto ou localidade visitada. Os representantes do Estado, a contar do nível hierarquicamente inferior ao do visitante, apresentam-se seguindo a ordem da divisão administrativa na área visitada. A seguir a estes, os representantes do partido e depois as estruturas²² locais a nível do distrito, zona, círculo, povoado, bairros, 10 casas, conforme a organização administrativa da zona.²³ A estes juntam-se os líderes comunitários, figuras de autoridade espiritual e representantes e membros da OMM, da OJM e da OCM, intérpretes e funcionários públicos.²⁴

É importante destacar o papel da OMM e da OJM na mobilização de cidadãos, que não têm de ser necessariamente membros dessas organizações, e no apoio que prestam na preparação da alimentação e logística para as visitas. As mulheres da OMM também tomam a liderança nos cânticos de celebração que animam os diferentes momentos da recepção e dos discursos, respondendo alto e em uníssono aos *slogans* do partido.

²¹ Relato feito por funcionários do Posto Administrativo de Mirate sobre a Presidência Aberta à localidade de Mararange, província de Cabo-Delgado, distrito de Montepuez, Posto de Mirate, localidade de Mirate-sede, 16.04.13.

²² O termo “estrutura” é tradicionalmente associado a figuras que ocupam posições de liderança nos vários níveis de organização do partido Frelimo e da estrutura administrativa do Estado. Na forma que o termo é empregue hoje, podem ser referidos como “estruturas” pessoas que ocupem posições de responsabilidade em instituições que não foram criadas pelo partido no poder ou pelo Estado.

²³ O ideal é que estejam presentes os chefes de células, círculos, comités de zonas, OMM e OJM, mas muitas vezes este grupo resume-se a figuras de topo da hierarquia partidária, representantes e membros da OMM e, com cada vez maior participação, membros da OJM.

²⁴ Nas localidades mais distantes das sedes distritais, este grupo é composto, principalmente por professores, enfermeiros e extensionistas rurais.

Normalmente estas visitas não acontecem sem que uma figura de autoridade espiritual esteja presente. Os comícios iniciam-se, geralmente, com orações das religiões predominantes nessas áreas e as inaugurações de infra-estruturas são precedidas de veneração aos espíritos antepassados locais. Estes rituais podem ser liderados por chefes tradicionais, líderes religiosos ou, na ausência destes, alguém que possa pedir a bênção para que “todo trabalho que o visitante veio realizar na área corra bem.” Estas figuras de autoridade espiritual também rogam pelo bem-estar do visitante e para que estes tenham sabedoria para realizar melhor o seu trabalho na condução dos destinos do país, província ou distrito, conforme o caso.

O segundo grupo de actores é composto pelos próprios membros da comitiva do visitante que inclui membros do governo, ministros ou directores provinciais. De acordo com os casos, fazem parte da comitiva também representantes do partido a vários níveis, elementos da força de segurança, directores, jornalistas e convidados. As comitivas das visitas acima do administrador do distrito normalmente incluem convidados. Os convidados são pessoas que têm um interesse em conhecer melhor as comunidades visitadas, normalmente porque apoiam financeiramente essas comunidades, ou pessoas com experiências de sucesso em diversas áreas que devem ser partilhadas com as comunidades visitadas.²⁵ Existem também, a nível provincial e distrital, padrinhos, geralmente funcionários séniores, que têm a responsabilidade de assistir tecnicamente uma determinada área territorial e trabalham como “advogados” em matérias relacionadas com a prestação de serviços ou até mesmo com a organização de visitas de altos dignitários. Em alguns casos, o Presidente da República viaja com embaixadores que podem ser convidados e também padrinhos desses comunidades.

A comitiva inclui, também, pessoal do protocolo e elementos da força de segurança para garantir a integridade física dos visitantes, mas também para manter a ordem retirando aqueles que causam distúrbios, principalmente durante os discursos.

A participação dos funcionários públicos é, sempre que possível, coagida por funcionários hierarquicamente superiores e pela pressão de pares. A não participação de um funcionário é interpretada como se este pertencesse à oposição. Entre os funcionários públicos, espera-se que os professores primários participem nestes eventos, principalmente porque lhes cabe a responsabilidade de conduzir dezenas de alunos para participarem nas visitas. Outras figuras de destaque são o pessoal da

²⁵ Entre os convidados podem estar desde embaixadores, representantes de organizações não governamentais estrangeiras, até empreendedores que se destacam no combate à pobreza.

saúde e os extensionistas rurais. É dentre os funcionários públicos, especialmente os professores, que são escolhidos os Mestres de Cerimónia (MC) quando a preferência não é dada a pessoas com posições relevantes no partido. A escolha do MC não deve ser tomada com leveza, uma vez que o seu papel não se resume apenas à apresentação do programa e dos intervenientes. Dele depende a animação do evento. Com o apoio de entusiastas, os MC têm a tarefa de ensinar ao público novos *slogans* e respostas e, ao mesmo tempo, garantir que os comícios sejam animados antes e durante a alocução do principal orador.

O terceiro grupo de actores que contribui para as recepções calorosas é a população. Em princípio, o termo “população” é usado para se referir aos residentes das áreas visitadas que não fazem parte do grupo dos representantes locais do Estado e das estruturas. Na prática, cabem nesta categoria a maioria dos actores presentes no evento, excepto aqueles que ocupam lugares na comitiva e na tribuna. Para efeitos desta descrição, devo mencionar alguns actores não referidos acima e que se destacam: os médicos tradicionais, os influentes, os jovens, as crianças e os grupos culturais.

Da população, geralmente, espera-se que alguns influentes façam intervenções durante o comício. Por regra as mulheres são convidadas a falar e os largos contingentes da OMM sempre presentes fazem uso dessa oportunidade. Dependendo da posição do visitante, as crianças podem ajudar a constituir uma audiência numerosa, especialmente quando as visitas da governação aberta acontecem em zonas remotas e com grande dispersão populacional. Enquanto o trabalho de mobilização dos cidadãos deixa, em última instância, para escolha individual a decisão de participar ou não nas visitas, as crianças não têm escolha: são conduzidas pelos professores que, vezes sem conta, interrompem o curso normal de aulas para que as crianças ajudem a cantar “boas-vindas” e aumentam a massa populacional que constitui a audiência.

Se a presença de crianças pode ser determinante para a constituição de numerosas audiências, não se pode imaginar uma recepção ou comício sem grupos culturais. A questão é que o som dos batuques atrai audiências nas horas e minutos que antecedem a chegada dos visitantes ou o início dos comícios. Normalmente, os comícios são antecedidos por uma espécie de espectáculos com as mais desinibidas actuações que decorrem antes do momento formal do comício onde cada grupo tem espaço e tempo limitado para actuar. As actuações que precedem o comício chegam a ser autênticos concursos e contam com a participação de membros da audiência e funcionários públicos locais que, mesmo no meio da ansiedade e stress dos preparativos, não se coíbem de demonstrar os seus dotes de canto e dança.

Por fim, devo mencionar que a presença de jornalistas geralmente reflecte a importância do evento. Mas o real valor da presença de órgãos de informação é garantir que o evento seja difundido, pois um evento não noticiado não é conhecido para além daqueles que nele participaram. O Presidente, os governadores e, em menor escala, os administradores têm jornalistas que os acompanham regularmente nessas visitas para garantirem que as visitas da governação aberta sejam documentadas e difundidas. Em Inhambane, o governador tinha um funcionário que gravava todos os eventos, mesmo que houvesse cobertura dos meios de comunicação públicos. No distrito de Inharrime, onde não havia uma rádio comunitária, as visitas da administradora contavam com a presença do fotógrafo do partido que garantia que essas visitas ficassem registadas em arquivo fotográfico.²⁶

COMÍCIOS

Os comícios são o momento central das visitas. Eles são a ocasião para o contacto directo entre os visitantes e a população. É durante os comícios que os visitantes “aprendem” e “trocam experiências” com a população. É também durante os comícios que a população, representada por um número limitado de participantes, tem a oportunidade de agradecer e fazer críticas ao desempenho do governo a nível central e a nível local. Mas, na prática, tudo isto acontece com nuances de um monólogo e uma “participação” controlada dos poucos que chegam a subir a tribuna.²⁷

As intervenções dos visitantes são geralmente alinhadas aos discursos do Presidente da República. Nesse sentido, os discursos dos governadores provinciais e administradores distritais não dão enfoque às dinâmicas e aos principais assuntos nas comunidades visitadas. Optando geralmente pela exortação, as intervenções dos visitantes acabam dando enfoque ao que a realidade devia ser e ao que as comunidades devem fazer. Durante o período de trabalho de campo em que foram recolhidos os materiais para este capítulo, o enfoque era dado ao combate à pobreza através do combate à corrupção, ao aumento das áreas de cultivo, ao abandono da preguiça, ao uso adequado dos “7 milhões” e à participação nos pleitos eleitorais.

Em grande medida, as intervenções dos visitantes servem para delinear que assuntos podem ser discutidos e o que pode ser dito. Para ilustrar este ponto, basta lembrar um momento do comício do antigo governador da província de Inham-

²⁶ Nisto, o Presidente da República lidera, por exemplo, contando já com duas publicações sobre a Presidência Aberta. Veja GEPR (2209) e Matusse, Mueche e Munfumbwe (2009)..

²⁷ Para uma discussão detalhada dos momentos em que os visitantes e membros da população se fazem à tribuna, veja Gonçalves (2012).

bane em visita à localidade de Mahalamba. Depois de referir que havia visitado machambas de arroz e tinha visto muita produção, e que as pessoas lhe pediam que ajudasse a colocar a produção no mercado, alguém na audiência retorquiu que não havia chovido e, por isso, havia fome na região. Em resposta, o governador perguntou ao interveniente na audiência se era possível que tivesse chovido apenas na machamba do vizinho daquele que se havia pronunciado. Combinada com outras passagens do discurso proferido no mesmo comício onde o governador advertia que as pessoas não deviam ser preguiçosas e que a cada visita em governação aberta deviam parar de dizer – “Senhor governador, *ndzala, ndzala* (fome, fome)” – aos membros da audiência eram dados a conhecer os limites sobre o que era permitido dizer.

Se os discursos dos visitantes estabelecem os limites do que pode ser dito, o momento em que os membros da população têm a oportunidade para falar a partir da tribuna é quando fica demonstrado “como se deve dizer.” Considerado por aqueles que conceberam a governação aberta como momento de participação popular por excelência, as intervenções dos membros da população seguem o código da “crítica construtiva.” A fórmula é simples: todas as intervenções devem fazer elogios ao trabalho e às grandes realizações do governo. Mesmo quando a intenção do interveniente tem como objectivo apresentar críticas ao desempenho do governo, esta deve começar pelos elogios para que o autor não seja confundido como um novo “inimigo interno” ou “apóstolo da desgraça.”²⁸

Visto que geralmente é dada a oportunidade para falar a partir da tribuna apenas a um grupo limitado de pessoas, levanta-se a questão de como são escolhidos aqueles que falam a partir da tribuna. Em princípio, existe um grupo do protocolo que no momento do comício selecciona as pessoas que intervêm, procurando encontrar uma representatividade de género e idade. Mas há dois problemas que se colocam imediatamente: por um lado, há interesse dos representantes locais do Estado em controlar aqueles que tomam a palavra, pois uma crítica apresentada por um membro da população pode levar à exoneração de figuras de topo na administração local do Estado, como é o caso dos administradores. Por outro lado, não há como garantir que os interesses e as preocupações de uma comunidade sejam efectivamente representadas por cinco ou quinze intervenientes que têm a possibilidade de falar a partir da tribuna. Na prática as coisas são mais complexas.

²⁸ Exemplos disto podem ser encontrados nos discursos e intervenções reproduzidas em GEPR (2009) e Matusse, Mueche e Mungambe (2009).

Em Inharrime e Zavala assisti a várias reuniões de mobilização da população para participarem em visitas de governação aberta em que alguns representantes locais do Estado diziam explicitamente à população: “Não é para vocês nos envergonharem.” Também assisti e participei na escolha de representantes da comunidade e na redacção de mensagens a serem lidas em comícios realizados no âmbito da governação aberta. No entanto, nos dias dos comícios, muito do planeado não acontecia. Se alguém tivesse sido previamente escolhido pelos representantes locais do Estado para falar em nome da população local, não havia garantias de que um discurso improvisado não pudesse iniciar e, eventualmente, desembocar em duras críticas ao trabalho dos representantes locais do Estado. Até pessoas seleccionadas para falar podiam perder lugar para aqueles que, no momento do anúncio da abertura do espaço para as intervenções da população, se lhes antecipavam e apresentam-se às escadas de acesso à tribuna. Também não havia garantias de que uma mensagem escrita pela população local, cuidadosamente elaborada com a supervisão dos representantes locais do Estado e do partido no poder, fosse aprovada pelos membros do protocolo vindos da capital provincial ou de Maputo, a capital do país.

Por mais que representantes locais do Estado, funcionários públicos e membros das equipas de protocolo procurem controlar as intervenções da população, a espontaneidade e às vezes a excitação de alguns intervenientes podem causar momentos embaraçosos para os hospedeiros assim como para os visitantes. Algumas vezes, tomaram a palavra na tribuna indivíduos de distritos já visitados ou não incluídos no programa de uma determinada visita para apontar assuntos específicos desses distritos. Outras vezes, os intervenientes animaram-se e quebraram as regras do código da “crítica construtiva” e dirigem-se directamente ao Presidente da República pedindo que aceite os seus projectos para financiamento via “7 milhões” ou para criticar o presidente por já não fazer o combate à corrupção com o mesmo empenho demonstrado no início do seu mandato.

No que respeita às intervenções nos comícios, é importante notar os esforços dos visitantes em ter acesso a intervenientes que não tenham sido instruídos para apresentar uma boa imagem do trabalho realizado pelos representantes locais do Estado. Por exemplo, actualmente, durante as visitas da Presidência Aberta, há a possibilidade de acesso à tribuna por cada uma das entradas laterais. Qual dos lados vai ser aberto para receber intervenções da população é decidido no momento. A equipa do protocolo também investe em recolher informação e preocupações de

pessoas que pretendiam falar a partir da tribuna mas que, dado o limite no número de intervenientes, não o puderam fazer.

AS GRANDES REALIZAÇÕES

Se nas intervenções dos visitantes há um enfoque para uma pedagogia do que pode ser dito, e nas intervenções da população a partir da tribuna assiste-se à tendência de abordar os assuntos seguindo o código da “crítica construtiva,” há um assunto que não escapa às intervenções dos visitantes, nem à dos membros das audiências: as grandes realizações do governo. No período da realização do trabalho de campo, o governo publicitava o facto de ter construído muitas infra-estruturas sociais. A construção da ponte Armando Emílio Guebuza sobre o rio Zambeze em Caia, que possibilitou a ligação entre o Centro e o Norte de Moçambique, e da Ponte da Unidade sobre o rio Rovuma ligando Moçambique à Tanzânia foram duas grandes infra-estruturas referidas com frequência. Contudo, o acontecimento mais mediatizado foi a reversão, para o governo Moçambicano, da hidroeléctrica de Cahora Bassa na província de Tete. Esse evento foi popularizado pela disseminação da frase do fim do discurso do Presidente da República na altura da assinatura do acordo: “Cahora Bassa já é nossa.”²⁹

As visitas da governação aberta não só permitem a inauguração de infra-estruturas como escolas, hospitais, estradas e pontes, balcões de bancos comerciais, mas também, para o caso das visitas dos governadores e administradores, a investidura de líderes comunitários entanto que representantes locais do Estado. Contudo, a governação aberta proporciona uma ocasião especial para visitar e confirmar como “os 7 milhões estão a mudar os distritos.”³⁰ Em linha com o discurso oficial, durante o período em que decorreu o trabalho de campo para esta pesquisa, recomendava-se a inclusão, nos programas da governação aberta, de visitas a camponeses de sucesso ou a associações de camponeses, encontros com membros dos Conselhos Locais, líderes comunitários e chefes tradicionais. Para as visitas presidenciais era recomendado que, para além da inauguração e visitas a infra-estruturas e empreendimentos económicos, encontros e comícios, as propostas de programa das visitas elaboradas

²⁹ Para alguns moçambicanos, a construção destas grandes de infra-estruturas não significou necessariamente um benefício directo que se traduz na melhoria das suas condições de vida. A ponte sobre o rio Rovuma em Cabo-Delgado serve marginalmente a economia moçambicana porque não foram reabilitadas estradas que possam permitir maior tráfego para o posto administrativo de Negomano no distrito de Mueda onde está localizada a ponte do lado Moçambicano. Apesar da expansão efectiva da rede de energia eléctrica no país, a qualidade da energia oferecida precisa de ser melhorada.

³⁰ O discurso optimista do Presidente da República reproduzido nos *media* parece sempre ser confirmado pela realidade. Veja, por exemplo, “Guebuza acredita que os 7 milhões estão a mudar os distritos” in *Notícias*, 27/10/08.

pelos distritos deviam incluir visitas e encontros com influentes, autoridades tradicionais, associações de produtores, agentes económicos locais e encontros com membros do partido Frelimo (MAE, 2006).

Em alguns casos, as visitas dos governadores e administradores são também ocasiões para premiar, ao estilo da emulação socialista das décadas logo a seguir à independência, empreendedores exemplares alguns dos quais são integrados nas comitivas para serem apresentados pelos distritos. Em Inharrime, durante uma visita a beneficiários dos “7 milhões,” a administradora premiou, com uma bicicleta e meios de produção, uma camponesa que produziu milho em quantidades suficientes para ser comprado e exportado para a África do Sul com a ajuda de um agente económico local. O próprio governador chegou a incluir na sua delegação um jovem empreendedor de sucesso proveniente da cidade de Inhambane como exemplo de um empreendedor de sucesso.³¹ Recentemente em Quissanga, Cabo-Delgado, a administradora do distrito e o secretário permanente orgulhavam-se de poder apresentar para o Presidente da República um jovem empreendedor que, fazendo uso da *jatropha*, produz energia para o funcionamento de uma fabriqueta de processamento de arroz, iluminação através de candeeiros para o uso doméstico, sabão e fertilizantes para machambas. Estes projectos eram ideais para mostrar ao Chefe do Estado em visita à província também porque algumas das competências na produção de energias e produtos a partir da *jatropha* eram passadas para camponesas.³²

A importância de mostrar aos visitantes casos de sucesso é tal que os projectos seleccionados para as visitas são cuidadosamente escolhidos para reflectir o discurso oficial de criação de emprego, produção de comida, a tal ponto que representantes locais do Estado e funcionários públicos não hesitam em pedir, por empréstimo, machambas financiadas por ONGs para mostrá-las como casos de sucesso, ou recorrer ao trabalho de camponeses e associações que tinham um bom desempenho mesmo antes da alocação dos “7 milhões.”³³ Na realidade algumas histórias de sucesso são produto de condições especiais, portanto, excepções e não a regra como se deixa entender a partir dos discursos oficiais e disseminação feita nos *media*.

Colocando em perspectiva a visita do governador ao distrito de Inharrime descrita na secção anterior e os momentos-chave identificados a partir de várias

³¹ Trabalho de campo, localidade de Mahalamba, posto administrativo de Mocumbi, distrito de Inharrime 2008.

³² Conversa decorrida no momento da apresentação do pesquisador às autoridades administrativas do distrito de Quissanga. Quissanga, posto sede, 15.04.13.

³³ Para uma discussão das dinâmicas e complexidade do processo de atribuição e gestão dos “7 milhões”, veja, por exemplo, Mugabe (2012) e Orre e Forquilha (2012).

visitas apresentados nesta secção, argumento que a governação aberta “contamina” os dias calmos da vida distrital com um *tempo* próprio. Nesse *tempo* devem ser produzidas recepções calorosas que demonstram o controlo da população pelos representantes locais do Estado e o apoio destas ao governo do dia. Nesse *tempo*, o que pode ser dito e como deve ser dito é largamente influenciado pelo discurso oficial produzido a partir de Maputo. Também nesse *tempo*, as realizações do governo devem ser celebradas e disseminadas. Nesse *tempo*, o comportamento adequado para os representantes locais do Estado, estruturas e funcionários públicos é a correria generalizada à procura de soluções temporárias para garantir que os visitantes encontrem uma imagem que reflecte o discurso oficial.

CONCLUSÃO

Neste capítulo questionei as visitas da governação aberta enquanto exercício de governação, o que elas significam para aqueles que a conceberam e aqueles que nela participam. A minha estratégia de análise baseou-se em dois movimentos: primeiro, desloquei o foco da análise dos objectivos da governação aberta declarados pela Presidência da República e distanciei-me do normativismo político que privilegia a governação aberta como instituição de monitoria do progresso de implementação de políticas do governo e participação e prestação de contas ao cidadão a nível local; segundo, concentrei-me na descrição e análise de uma dimensão do fenómeno: as actividades que acontecem na véspera e durante as visitas realizadas no âmbito da governação aberta. A consequência desta estratégia analítica é que este capítulo não avaliou a governação aberta ou o desempenho do governo no que concerne aos avanços na luta contra a pobreza, mas, sim, discutiu um dos efeitos que as visitas da governação aberta produzem.

A partir da sistematização de dados recolhidos durante 18 meses de trabalho de campo nos distritos de Inharrime e Zavala na província de Inhambane e da descrição e discussão de uma visita em governação aberta do governador ao distrito de Inharrime, mostrei como as visitas da governação aberta produzem um *tempo* específico com discursos e actividades que lhe são próprias.

Para os representantes locais do Estado e funcionários públicos, neste *tempo* são avaliados não tanto o seu desempenho, mas a representação desse desempenho. Não se coloca a questão sobre quem efectivamente compõe ou como são construídas as grandes audiências (população) presentes nas recepções calorosas ou comícios diri-

gidos pelos visitantes. O importante é a projecção da imagem de controlo e apoio da população ao governo no geral e aos visitantes em particular.

Os discursos e as intervenções da população a partir das tribunas durante os comícios são limitados aos tópicos determinados pelo discurso oficial. Mesmo que estes vão ao encontro de alguns problemas da população, certamente limitam a possibilidade de discussão de outras questões igualmente relevantes para as comunidades visitadas. No entanto, com o trabalho dos *média*, fica documentada a participação popular no processo governativo.

Por fim, não são questionadas as condições em que as comunidades locais beneficiam das grandes realizações publicitadas pelo governo ou em que condições os casos de sucesso no combate à pobreza, via projectos financiados pelos “7 milhões”, foram realizados.

REFERÊNCIAS

- Adalima, J. & Nuvunga, A. (2012) *Participação da Sociedade Civil na Elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) – 2010-2014*. Maputo.
- Forquilha, S. & Orre, A. (2011) “‘Transformações sem mudanças?’ Os Conselhos Locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 35-53.
- GEPR (2009) *Armando Guebuza em Presidência Aberta*. Maputo, Gabinete de Estudos da Presidência da República.
- Gonçalves, E. (2012) “Chronopolitics: public events and the temporalities of state power in Mozambique”. PhD thesis. Johannesburg, University of Witwatersrand.
- (2013) “Xitiku ni mbaula: state officials and the performance of territoriality in Mozambique”. *Wits Anthropology Seminar Series*.
- Gonçalves, E. & Adalima, J. (2008) *A sociedade civil nos Observatórios Provinciais de Desenvolvimento: experiências e desafios*. Maputo.
- Gonçalves, E., Inguane, C. & Gune, E. (2008) *Institucionalização, apropriação e resultados dos Conselhos Locais – Homoíne, Massinga e Mabote, província de Inhambane*. Maputo.
- Guebuza, A. (2006) “A nossa missão: o combate contra a pobreza”. In: A. Guebuza. *A nossa missão: o combate contra a pobreza*. Maputo, CEDIMO. pp. 9-16.

- (2007) “Trabalho para produzir comida: um desafio à nossa criatividade e à materialização das nossas responsabilidades políticas e administrativas”. In: A. Guebuza. *A nossa missão: decisão tomada, decisão cumprida*. Maputo, CEDIMO. pp. 193-198.
- Hall, P. & Taylor, R. (1997) “La science politique et les trois néo-institutionnalismes”. *Revue Française de Science Politique*, 47 (3), 469-496.
- Leininger, J., Heyl, C., Maihack, H. & Reichenbach, B. (2012) “Instituições informais e descentralização em Moçambique – A Presidência Aberta e Inclusiva”. In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: descentralizar o centralismo? Economia, política, recursos e resultados*. Maputo, IESE. pp. 216-237.
- Macamo, E. (2002) *A Transição Política em Moçambique*. Lisboa, Centro de Estudos Africanos, ISCTE.
- MAE (2006) *Guião das visitas presidenciais às províncias*. Maputo.
- March, J. & Olsen, J. (1984) “The new institutionalism: organizational factors in political life”. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.
- Matusse, R., Mueche, A. & Munguambe, A. (2009) *Presidência Aberta e Inclusiva: A voz que dá voz aos sem voz – Um olhar sobre o primeiro quinquênio do Presidente Guebuza*. Maputo, Sociedade do Notícias.
- Mugabe, E. (2012) *Interação entre os actores sociais no processo de desenvolvimento local: o caso da alocação dos ‘sete milhões’ de meticiais na aldeia de Javanhane, Guijá*. Maputo, Universidade Eduardo Mondlane.
- Orre, A. & Forquilha, S. (2012) “‘Uma iniciativa condenada ao sucesso’ – O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique”. In: B. Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o centralismo? Economia, política, recursos e resultados*. Maputo, IESE. pp. 168-196.
- Palmeira, M. (2002) “Política e tempo: nota exploratória”. In: M. Peirano (ed.). *O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais*. Rio de Janeiro, Relume Dumará. pp. 171-177.
- Palmeira, M. & Heredia, B. (1993) “Le temps de la politique”. *Études Rurales* (131/132), 73-87.
- SAL-CDS & Massala (2009) *Analysis of experiences relating to community participation and consultation in district planning in Mozambique*. Maputo.
- Sumich, J. (2008) “Politics after the Time of Hunger in Mozambique: A Critique of Neo-Patrimonial Interpretation of African Elites”. *Journal of Southern African Studies*. 34 (1), 111-125.
- World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington, DC, World Bank.

PARTE II
ECONOMIA

REFLECTINDO SOBRE ACUMULAÇÃO, POROSIDADE E INDUSTRIALIZAÇÃO EM CONTEXTO DE ECONOMIA EXTRACTIVA¹

Carlos Nuno Castel-Branco

INTRODUÇÃO

Este artigo é uma contribuição para a construção de uma abordagem do quadro macro-económico para exploração de recursos naturais nas condições históricas específicas de Moçambique. Esta reflexão é feita com referência ao padrão de acumulação de capital em Moçambique, descrito como extractivo na sua essência.

O debate sobre recursos naturais na economia de Moçambique é amplo, abrangente e intenso. Há mais grupos, organizações e indivíduos envolvidos no debate. O número e qualidade de seminários, conferências, blogs, artigos e intervenções em fóruns académicos, sociais, empresariais e políticos aumenta, e os temas variam entre apropriação de rendas (por via de impostos, quotas de fornecedores ou acesso à estrutura accionista das empresas) e meio ambiente, passando pela geração de emprego, reassentamento dos cidadãos expropriados, responsabilidade social corporativa, volatilidade macroeconómica, transparência, financiamento dos serviços públicos, entre outros. À primeira vista, estas questões podem ser abordadas pontualmente, uma a uma, à medida em que surgem ou que a pressão social sobre uma ou outra aumenta. No entanto, a experiência e a intuição analítica mostram que estas questões são parte de um todo, estão relacionadas entre si e só podem ser resolvidas

¹ Este artigo é inspirado na comunicação apresentada na “Conferência internacional sobre a gestão da economia extractiva: recursos naturais, bênção ou maldição?”, organizada pela IBIS em Maputo, a 22 de Maio de 2013, com o título “Economia Extractiva e Desafios de Industrialização: para além de rendas dos recursos naturais”, http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2013/CNCB_presentation_IBIS.pdf.

se forem abordadas e tratadas com uma perspectiva de conjunto e longo prazo, que coloque a exploração dos recursos no quadro mais geral do desenvolvimento nacional. A construção de uma abordagem macroeconómica de enquadramento da exploração dos recursos naturais pode fornecer essa perspectiva. Este artigo é um subsídio para a construção dessa abordagem, identificando questões a tratar e como o fazer, adoptando como ponto de partida a análise crítica da economia política do modo de acumulação em Moçambique.

O artigo tem quatro secções principais. A primeira, que se segue, retoma e sistematiza o conceito de economia extractiva e explica porque é necessário e útil começar por entender os processos de acumulação de que as dinâmicas de apropriação de excedente e industrialização fazem parte. Esta secção reflecte o gradual desenvolvimento teórico e empírico deste conceito, que resulta da sistematização contínua do vasto trabalho de investigação realizado pelo Grupo de Investigação de Economia e Desenvolvimento do IESE desde 2008, e por alguns dos seus investigadores, individualmente, desde meados dos anos 1990. O objectivo principal desta secção é extrair os elementos principais do conceito de economia extractiva para revelar como é que as duas questões seguintes, porosidade e quadro macro-económico de exploração de recursos naturais, se inserem nas tensões, desafios e opções marcantes da economia mais em geral.

A segunda secção é dedicada à discussão da porosidade da economia, que é resultante das características extractivas do padrão de apropriação e distribuição do excedente e acumulação de capital. Esta secção é particularmente inspirada em debates actuais e na percepção da necessidade de esclarecer termos fundamentais desses debates, com recurso à análise já feita sobre porosidade, apropriação de excedente e política pública. A parte central da secção – dedicada à discussão do que significa, como se manifesta e quais são as implicações macroeconómicas da porosidade da economia – é precedida de um resumo sobre o debate político público acerca da apropriação do excedente dos recursos naturais, e seguida por uma nota sobre responsabilidade social corporativa e uma discussão sobre porque a porosidade se mantém.

A terceira secção retoma o debate sobre o quadro macro-económico de exploração de recursos naturais em Moçambique e avança com uma série de questões que a transformação da economia extractiva obriga a explorar e enfrentar. A secção não oferece um quadro macro-económico, mas apresenta pontos de interrogação e desafios para lá chegar. Naturalmente, o quadro macro-económico vai para além da apropriação do excedente e rendas, embora a inclua, e tem uma perspectiva de

longo prazo, estrutural, unitária e dinâmica construída em torno de questões básicas sobre os objectivos sociais e económicos do desenvolvimento em Moçambique e do papel da exploração de recursos naturais.

A quarta secção liga este artigo aos restantes sete da parte económica desta edição 2013 do *Desafios para Moçambique*, apresentando, em linhas gerais, um quadro amplo de linhas e questões de investigação que têm como fio condutor a crítica da economia política da economia extractiva e das opções de industrialização e transformação económica e social.

ECONOMIA EXTRACTIVA COMO MODO DE ACUMULAÇÃO

Esta secção retoma e sistematiza o conceito de economia extractiva e explica porque é necessário e útil começar por entender os processos de acumulação de que as dinâmicas de apropriação de excedente e industrialização fazem parte. A secção começa por explicar a metodologia analítica do conceito, ao que se segue a descrição do conceito em termos da caracterização da economia de Moçambique como um todo. Esta interpretação da economia de Moçambique é a chave para a análise realizada nas secções seguintes.

CONSTRUINDO O CONCEITO ANALÍTICO: PERSPECTIVA METODOLÓGICA DE “ECONOMIA EXTRACTIVA”

Três questões são vitais para abordar problemáticas económicas e sociais de grande alcance, como, por exemplo, a eficácia de uma economia a gerar ou a reduzir a pobreza, ou a relação entre o crescimento económico, mudança estrutural e distribuição, que são problemáticas centrais dos nossos dias em Moçambique.

A primeira questão é sobre *onde focar a abordagem*: a investigação tem de se preocupar com o **funcionamento da economia como um todo**, não só com as suas partes constituintes e muito menos com essas partes isoladamente umas das outras. Isto requer uma adequada contextualização histórica das construções sociais, económicas e políticas, das motivações e opções que se geram e dos canais através dos quais operam. Se uma economia recebe biliões de dólares de investimento privado estrangeiro e gera outros biliões de retornos, tem de ser capaz de organizar o abastecimento de comida a baixo custo para todos. Se isso sistematicamente não acontece, e se mesmo na agricultura o investimento é esmagadoramente aplicado na produção de mercadorias para exportação (incluindo comida) em estado semi-processado, então existe um problema mais complexo do que deficiências

logísticas no processo de produção. As causas podem variar entre as limitações impostas pela estrutura social de rentabilidade do capital nas opções de emprego e organização social da produção e logística e o impacto das motivações económicas dominantes na estruturação da logística macroeconómica, das finanças aos transportes e redes comerciais. Nestas circunstâncias, é contraproducente estudar cada sector como uma esfera económica em si, pois é na interligação entre eles, e não apenas nas particularidades de cada um, onde residem os elementos fundamentais do funcionamento da economia. Logo, é preciso entender como é que a economia funciona, o que é que a faz correr, para perceber qual é o problema a investigar e como abordá-lo.

O estudo da “economia como um todo” tem implícita uma aparente contradição, pois requer a identificação e concentração do estudo no que é o núcleo dessa economia, subordinando o resto a uma hierarquia analítica clara. Há elementos que são centrais (o núcleo), outros que são secundários, terciários e assim por diante, e outros que são desnecessários para a compreensão do funcionamento da economia. Portanto, a “economia como um todo” é uma construção analítica, que selecciona e hierarquiza informação, analisa as ligações, estabelece relações e causalidades, e elimina a informação que é irrelevante e confunde a análise. Logo, a compreensão do funcionamento da economia no seu conjunto requer selecção e eliminação de informação, exige uma teoria social e deve resultar num quadro analítico em que uma mesma história, derivada da identificação e caracterização das relações nucleares da economia, explica todos os fenómenos principais. Por conseguinte, percepções sobre “economia como um todo”, que diferem em função das diferenças entre teorias sociais, podem ser alcançadas quando a informação é seleccionada e hierarquizada e, portanto, quando informação desnecessária é excluída.

A segunda questão é *como iniciar a investigação* que leve ao entendimento do “funcionamento da economia como um todo”, uma vez que, na prática, a “*economia como um todo*” não é pesquisável directamente, por ser uma construção analítico e não um facto observável. **Os paradoxos, ou as contradições fundamentais não explicadas ou não explicáveis com recurso aos modelos mainstream**, são um excelente ponto de partida para começar a entender a economia como um todo. Os paradoxos são, frequentemente, aparentes, pois são gerados pela abordagem e não pela economia em si. Começar pelos paradoxos, ou pontos críticos de ruptura, conduz ao questionamento das abordagens vigentes e do conhecimento estabelecido, e revela ligações entre fenómenos concretos que podem ajudar a construir

o mapa do *“funcionamento da economia como um todo”*. A apreciação da taxa de câmbio, em contexto de profundo e crónico défice da balança comercial e de transacções correntes e de porosidade da economia, é uma contradição criada pela incapacidade de explicar esse fenómeno, e é um fenómeno cuja investigação pode conduzir a ligações com a estrutura e padrões de produção, consumo e distribuição e com o conflito social e político que lhe são associados. O mesmo acontece ao tentar explicar porque é que a pobreza é insensível à elevada taxa de crescimento, apesar de a desigualdade da distribuição do rendimento nominal permanecer estável; ou porque é que uma economia onde se investem biliões de dólares com retornos financeiros atractivos é incapaz de organizar o abastecimento de comida a baixo custo para todos; ou porque é que as prioridades efectivas de intervenção do Estado mudam repentinamente antes de terem completado o seu ciclo, sem que isso pareça afectar negativamente nem o capital multinacional, nem o grande capital doméstico. Se estes fenómenos acontecerem na mesma economia ao mesmo tempo, então, é provável que estejam relacionados, pelo que a explicação para um deles tem de ser capaz de integrar os outros. Portanto, um dos indicadores da validade de uma explicação sobre a economia é a capacidade de a história contada associar e explicar estes fenómenos fundamentais num todo, sem que tenha de ser mudada para explicar cada fenómeno por si com recurso a histórias contraditórias.

A terceira questão diz respeito ao modelo analítico que unifique os pedaços de informação e a discussão dos paradoxos numa imagem cada vez mais clara, unitária e completa do funcionamento da economia como um todo, que também revele as suas tensões e contradições. Este modelo tem de ser derivado do entendimento da fase histórica de desenvolvimento em que uma economia se encontra (de que faz parte, igualmente, o seu contexto regional e internacional). A economia capitalista é movida por um fim, acumulação de capital, e enfrenta duas constantes fontes de conflito: o balanço entre acumulação e consumo, que permite manter e acelerar crescimento com baixa inflação e reduzida tensão social; e a contradição entre o carácter social do trabalho e o carácter privado da propriedade dos meios de produção e do excedente. Logo, o estudo dos *paradoxos*, como forma de chegar ao *funcionamento da economia como um todo*, deve ser capaz de explicar o **modo de acumulação historicamente específico**, as contradições inerentes a esse modo de acumulação, as limitações e pressões que essas contradições colocam ao modo de acumulação, e como são tratadas, e as particularidades que esse modo de acumulação adquire em cada caso.

O conceito “*economia extractiva*”, como caracterização do modo de acumulação capitalista em Moçambique, emerge da aplicação deste modelo analítico à exploração das contradições, paradoxos, dilemas e pressões da economia moçambicana. Este conceito foi sistematizado em Castel-Branco (2010, 2012b), sendo o produto de um longo processo anterior de investigação e acumulação e análise de evidência (Castel-Branco, 2002a, 2002b, 2003 & 2004), e estando a ser desenvolvido e expandido para a análise de diferentes aspectos macro-económicos, com destaque para as dinâmicas de transformação industrial da economia (Ossemame, 2010, 2011; Massarongo, 2010, 2013; Massarongo & Muianga 2011; Castel-Branco & Mandlate, 2012; Castel-Branco & Ossemame, 2012; Oya, 2012; Massingue & Muianga, 2013; Langa & Mandlate, 2013; Stevano, 2013).

Embora este conceito esteja a ser mais utilizado e popularizado no debate público,² ainda permanece a tendência de o limitar ao debate do que convencionalmente se chama “*indústria extractiva*”, ou à análise de um ou outro elemento característico da economia extractiva. Esta secção pretende retomar este conceito para tentar esclarecê-lo e esclarecer a sua utilidade analítica.

Antes de entrar na caracterização da economia extractiva, vamos explicar os elementos mais gerais envolvidos na construção deste conceito.

Economia extractiva refere-se a um modo de acumulação de capital com características históricas específicas, que, como modo de acumulação, estrutura a economia como um todo. Portanto, este conceito não se refere a um sector da economia, sendo, por isso, independente do peso das *indústrias extractivas convencionais* na economia. Modo de acumulação de capital refere-se à organização social, técnica, económica e política de produção, extracção, apropriação, acumulação, reprodução e utilização do excedente nas condições históricas específicas de desenvolvimento capitalista, conjugando as forças produtivas e a organização social (ou relações sociais de produção) que lhe são associadas.

A caracterização de um modo de acumulação consiste na identificação do fio condutor que une os seus diferentes processos e fenómenos fundamentais relacionados com a acumulação e reprodução de capital. Esta abordagem é baseada na observação e na concepção de que a vida económica, social e política se estrutura em torno das dinâmicas políticas, sociais, económicas e tecnológicas de acumulação, que são historicamente específicas, organicamente relacionadas entre si, e deter-

² Por exemplo, a recente “Conferência internacional sobre a gestão da economia extractiva: recursos naturais, bênção ou maldição?”, organizada pela IBIS em Maputo, a 22 de Maio de 2013.

minam as características fundamentais tanto da relação entre política e economia, como da relação entre os principais fenómenos e variáveis económicos.

A identificação do fio condutor que une economia e política e os principais fenómenos e variáveis económicos é um processo de investigação que pretende explicá-los, e fazer sentido das características específicas do capitalismo em condições históricas específicas, em vez de as comparar com um qualquer modelo abstracto e universal de capitalismo, sem especificidade histórica. Este processo de investigação tem quatro características dominantes. Por um lado, foca o estudo no que existe e porque existe, e nas tensões e paradoxos dominantes, em vez de identificar o que está em falta (que depende inteiramente de um juízo de valor sobre o que deveria existir, que é normativo e opinativo). Por outro lado, procura identificar e explicar padrões e regularidades, que frequentemente parecem paradoxais. Adicionalmente, desenvolve a capacidade de explicar o todo, isto é, a relação entre diferentes fenómenos que podem, à primeira vista, parecer desligados. Finalmente, explicando o todo sacrifica algum do detalhe.

No caso específico de Moçambique, a nossa investigação confrontou-se e confronta-se com uma série de aparentes paradoxos, isto é, fenómenos que parecem em contradição com o senso comum, com a intuição ou com os modelos analíticos dominantes. Por exemplo, como explicar que o rápido crescimento do investimento e do PIB seja consistente com a redução da produção alimentar *per capita*? Como se explica que, apesar do rápido crescimento do PIB *per capita* e da relativa estabilidade das medidas de desigualdade na distribuição do rendimento nominal, nomeadamente o coeficiente de Gini,³ os níveis de pobreza (medidos pela percentagem de

³ A um nível de 0,42, o coeficiente de Gini em Moçambique é alto, indicando que a desigualdade na distribuição do rendimento nominal entre grupos de rendimento é elevada. No entanto, o coeficiente de Gini manteve-se relativamente estável e o PIB *per capita* cresceu rapidamente. Intuitivamente, se o mecanismo de conversão do crescimento económico em redução da pobreza fosse o coeficiente de Gini (isto é, o padrão de distribuição do rendimento nominal por diferentes grupos de rendimento), a pobreza deveria ter reduzido drasticamente. Entre 1996 e 2009, o PIB cresceu, em termos reais, a uma média anual de 7,5%, mas o nível de pobreza (definido pela percentagem da população em baixo da linha de pobreza) reduziu apenas a uma média de 1% ao ano, apesar dos altos níveis iniciais de pobreza (69%). No período 2002-2009, o crescimento real do PIB acelerou para uma média anual de 8%, mas a percentagem de população pobre não diminuiu e o número de pobres aumentou em dois milhões (dados de DNEAP, 2010; Brito, 2012). Logo, existe aqui um aparente paradoxo criado pelo modelo de análise, que define variação nos níveis de pobreza como função das variações no PIB e no coeficiente de Gini. Se este modelo for substituído pela análise de Wuyts (2011a, 2011b), que postula que o nível de vida é determinado pelo poder real de compra, isto é, pela distribuição real do rendimento (em vez de nominal), então o coeficiente de Gini deixa de ser um indicador relevante para esta análise. Em sua substituição entram o padrão de produção e o salário real, medido pelo índice de preços dos bens alimentares básicos em relação com o índice geral de preços ao consumidor. Com esta mudança de modelo explicativo o paradoxo desaparece. Embora a análise de Wuyts explique o aparente paradoxo da relação entre crescimento económico e redução da pobreza, por

população vivendo abaixo da linha de pobreza, pela profundidade da pobreza e pelo número absoluto de pobres) não tenham diminuído significativamente na última década? Porque é que a moeda nacional apreciou e permaneceu estável durante vários meses, relativamente às moedas dos principais parceiros comerciais, apesar do crónico défice comercial e da conta de transacções correntes e altos níveis de porosidade? Ou ainda, porque é que a dependência externa total (incluindo a do investimento privado relativo a fluxos externos de capitais privados) aumenta à medida em que a economia expande? Como se explica que a balança de capitais melhora quando a rentabilidade dos grandes projectos reduz? Porque é que as taxas de juro dos bancos comerciais são pouco elásticas relativamente às taxas de referência do Banco Central quando estas reduzem, ou seja, porque é ineficaz a política monetária actual do ponto de vista de expansão do financiamento bancário a baixo custo? Porque é que o tema da renegociação dos contratos com mega-projectos move tantas paixões, provoca tantas promessas, gera cisões nas autoridades oficiais de política económica, mas, aparentemente, não passa de um debate apaixonado sem uma acção decisiva? Como explicar que a Cidade de Maputo e arredores estejam entupidos pelo trânsito de viaturas privadas – uma das pressões que justificavam o dispendioso projecto da estrada circular – ao mesmo tempo que o sistema de transporte público e semi-colectivo se deteriora? Qual é a lógica do discurso político dualista em Moçambique sobre desenvolvimento e combate à pobreza, caracterizado por uma forte intervenção pública no apoio aos grandes projectos e à aliança entre capital nacional e multinacional, ao mesmo tempo que remete para o âmbito da mentalidade, iniciativa e auto-estima individuais as acções de combate à pobreza?

Estas e muitas outras contradições, ou paradoxos, têm de ser explicados. Mais importante, dado que ocorrem numa única economia no mesmo momento histórico, estes fenómenos têm de poder ser explicados com uma única história – isto é, o que explica um tem de poder explicar o conjunto. Por outras palavras, deve haver um fio condutor que una estes fenómenos. A abordagem menos útil é a que alude a várias economias desarticuladas entre si (por exemplo, informal *versus* formal), cujas fronteiras são definidas arbitrariamente em torno de conceitos pouco precisos. A abordagem mais complexa e mais útil é a que permite explicar a asso-

via da valorização do rendimento real em termos dos preços relativos dos bens básicos de consumo, ela não explica a relação entre o rápido crescimento da economia e esses preços ou a incapacidade da economia de produzir comida a baixo custo acessível para todos. Quer dizer, a análise de Wuyts é uma parte de uma explicação mais geral, e não a explicação mais geral em si. Sendo consistente com as conclusões associadas ao conceito de economia extractiva, a análise de Wuyts pode, pois, ser uma componente deste conceito.

ciação entre os vários fenómenos sistematicamente, e que relaciona estes fenómenos com o processo mais geral de acumulação de capital, que é o objectivo nuclear da economia capitalista.

É isto que o conceito “*economia extractiva*”, como descrição de um modo de acumulação de capital em Moçambique, pretende fazer.

ECONOMIA EXTRACTIVA DESCODIFICADA

Então, quais são as características que tornam o modo de acumulação de capital em Moçambique extractivo? Na essência, é uma economia orientada para a satisfação de dinâmicas externas e globais de acumulação de capital, ao mesmo tempo que pretende acelerar o processo de formação das classes capitalistas nacionais, com recurso à exploração primária de recursos naturais. Posto de outra forma, o processo de acumulação e formação das classes capitalistas domésticas é dependente, não só associado, das dinâmicas globais do capitalismo e, naturalmente, serve a reprodução dessas dinâmicas da economia e dessa dependência. Nas condições históricas específicas de Moçambique, estas dinâmicas de acumulação são unificadas – quer dizer, é construída e consolidada a aliança orgânica entre acumulação rápida pelas classes capitalistas nacionais e os interesses globais ou regionais do capitalismo – por via da privatização do controlo dos recursos naturais e do acesso aos excedentes e oportunidades de negócio dos megaprojectos do complexo mineral e energético (Castel-Branco, 2002a, 2002b, 2003, 2010). A ideia de Moçambique ser rico em recursos naturais é derivada de o acesso privilegiado a estes recursos ter ficado a base de acumulação do capital doméstico.

O próprio conceito “recurso” natural é definido em função dos interesses do grande capital. Por exemplo, centenas de oleiros em Tete foram expropriados das suas terras por causa da expansão das minas de carvão. O recurso natural que formava o modo de vida destes oleiros, barro e argila usados no fabrico de tijolos de construção civil e outros produtos de olaria, é negligenciado em relação ao carvão, cuja exploração é realizada por poderosas multinacionais. Este parágrafo não argumenta que um “recurso” é mais adequado do que outro, mas apenas que a definição de “recurso” natural útil e de valor nacional depende de pressões e interesses em conflito.

Este elemento essencial do modo de acumulação de capital em Moçambique (*aliança orgânica entre grande capital nacional e multinacional construída em torno de dinâmicas externas de acumulação e cristalizado na exploração primária*

de recursos naturais) gera e reproduz os traços estruturais específicos da economia extractiva, que se seguem.

Primeiro, a economia é especializada em produtos e processos primários de produção, que funcionam paralelamente uns com os outros, sem desenvolver teias multidimensionais de articulação. Cadeias de produção, superficiais e pouco variadas, desenvolvem-se apenas verticalmente, em associação com a necessidade económica ou interesse de grupo no semi-processamento de produtos primários para exportação. Como consequência, a base produtiva e comercial afunila, no sentido em que a especialização em produtos e processos primários limita a quantidade e a variedade de actividades e qualificações, as possibilidades de articulação, a profundidade dos sectores de actividade económica e as oportunidades de realizar ligações industrializantes. Estas características dominam todos os sectores da economia, desde o investimento às finanças, da produção aos serviços, e são as influências mais marcantes da intervenção pública (Castel-Branco, 2010; Castel-Branco & Mandlate, 2012; Langa & Mandlate, 2013; Massingue & Muianga, 2013; Massarongo, 2010, 2013).

Segundo, a economia extractiva é porosa, no sentido em que é ineficiente a reter e acumular, socialmente, excedente não consignado (para utilização livre) através do processo de reprodução, na economia como um todo. A porosidade manifesta-se por via das perdas de rendimento nacional, da privatização das rendas sociais da economia, da fraqueza das ligações dentro da economia doméstica, da baixa taxa de reinvestimento dos retornos do investimento directo estrangeiro, da concentração do investimento em torno dos grandes projectos do complexo mineral-energético e das dinâmicas especulativas do sector financeiro. A porosidade da economia é consequência lógica da economia extractiva e do padrão de distribuição que dela decorre, pois remunera o grande capital multinacional e nacional e o sistema financeiro por via da expropriação do Estado, quer dos recursos naturais, quer do excedente e rendas sociais que deles se geram. Esta expropriação e privatização do bem público é prosseguida por via dos incentivos fiscais redundantes, da privatização das acções do Estado nas empresas, da subvalorização dos recursos e da produção comercializada e sobrevalorização dos custos de investimento, entre outros. *A porosidade é o mecanismo pelo qual a acumulação privada é acelerada com base em recursos públicos e à custa do sacrifício das rendas públicas e do desenvolvimento de base alargada, articulada e diversificada* (Castel-Branco, 2010, 2012a, 2012b).

A porosidade emergiu num contexto de financiamento de mais de 60% da despesa pública pela ajuda externa, que garantiu a sobrevivência política do Estado

em condições de economia extractiva. A crise da ajuda externa poderá acelerar a crise de legitimidade política do Estado, pois aumenta as pressões sobre as opções e prioridades de política pública, tanto sobre as suas estratégias de mobilização de recursos para financiamento do Estado e da economia, como das suas estratégias de despesa (Castel-Branco, 2010; Castel-Branco *et al.*, 2005).

Terceiro, o incentivo da economia é dado pelos objectivos do capital regional e global – o rápido crescimento da economia e elevados níveis de investimento são determinados por estas dinâmicas externas orientadas para produtos e processos primários de produção e para exportação de *commodities*. Este fenómeno é observável na indústria, na agricultura, nas minas, no turismo e nas pescas; nas infra-estruturas (transporte, energia, água, e vias de comunicação) que servem as dinâmicas extractivas dos sectores produtivos; no sector financeiro e na estruturação das empresas nacionais industriais e de serviços que prestam serviços a esta economia (Castel-Branco, 2010; Massingue & Muianga, 2013; Massarongo, 2013; Langa & Mandlate, 2013; Ganho, 2013). Uma consequência desta característica é o subdesenvolvimento dos mercados nacionais e a incapacidade de a economia satisfazer as necessidades domésticas – de produzir comida variada e a baixo custo, amplamente acessível; de mobilizar o excedente gerado para uso social doméstico (tanto para financiar o Estado como para financiar a diversificação da base produtiva); de gerar dinâmicas de industrialização intensiva em trabalho com níveis de produtividade e de custo de trabalho/produto competitivos, mas com salários reais decentes; de gerar dinâmicas de emprego massivo, de maior produtividade (Wuyts, 2011a, 2011b; O’Laughlin & Wuyts, 2012; Ibraímo, 2013; Stevano, 2013).

Quarto, a base macroeconómica gerada por este modelo de acumulação é instável e volátil. Por um lado, a base produtiva e comercial é afunilada, especializada em produtos e processos primários, o que torna a economia vulnerável à volatilidade dos mercados mundiais e incapaz de substituir importações. Por outro lado, a porosidade contribui para o défice fiscal, o aumento da dívida pública, o incentivo à especulação financeira e a escassez e encarecimento do crédito à economia por parte da banca doméstica. Adicionalmente, a combinação entre o enfoque na demanda externa e a porosidade torna a economia incapaz de satisfazer as necessidades domésticas em bens e serviços básicos de consumo, reduzindo a qualidade de vida e o poder de compra do salário das camadas de menor rendimento, tornando a força de trabalho não competitiva e desincentivando a criação de emprego, aumentando a sensibilidade da economia à inflação importada, alimentando instabilidade social

e gerando pressões políticas para proteger o valor da moeda de modo a mitigar os efeitos da inflação importada no custo de vida das camadas de menor rendimento (o que, por sua vez, afecta a competitividade da economia). Finalmente, as ligações que se desenvolvem em torno dos grandes projectos, numa economia afunilada e não diversificada, funcionam também como canais de transmissão de crise, pois a crise de um mercado mundial para uma dada *commodity* transmite-se para todos os fornecedores do produtor dessa *commodity*, afectando, com particular gravidade, todos os fornecedores que não tenham clientes e mercados alternativos (Castel-Branco, 2010; Wuyts, 2011; Massarongo & Muianga, 2011; Massarongo, 2010, 2013; Langa & Mandlate, 2013).

Alguma literatura prefere classificar este tipo de economia como “economia de renda”. Por um lado, esta classificação sugere que os rendimentos obtidos são imerecidos, temporários e improdutivos, resultando de mera colecta, não sendo, por definição, o produto da organização capitalista da economia (Brito, 2009). Por outro lado, esta abordagem conduz à conclusão que o debate em torno da apropriação de excedente reflecte uma abordagem de renda e não de industrialização (Serra, 2011). Efectivamente, a economia extractiva é um modelo de produção, expropriação, apropriação e acumulação de excedente, e não apenas de captura de rendas improdutivas. Sim, há elementos do modelo que mais se parecem com simples colecta de rendas, como a especulação financeira ou especulação com recursos naturais, mas mesmo esses elementos são parte de um sistema de produção e acumulação que une capital nacional e multinacional num processo ditado por dinâmicas globais de acumulação assente em recursos primários. Aliás, a característica dominante da economia capitalista na fase imperialista (ou de globalização, como mais comumente se diz nos nossos dias) é a financeirização do processo de acumulação de capital num contexto de divisão global do trabalho que generaliza a produção, extracção e apropriação de mais-valia à escala global, gerando e reproduzindo o desenvolvimento desigual do capitalismo (Fine, 2007, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d; Fine & Saad-Filho, 2010). A economia extractiva é parte deste processo global mais geral. Não são as rendas, mas o processo de produção e acumulação, que constituem a essência e o elemento mais marcante do modelo (Castel-Branco, 2010; Saad-Filho & Weeks, 2013; Fine & Rustomjee, 1996; Fine & Saad-Filho, 2010). Mas a questão da apropriação do excedente é uma componente vital tanto do modelo de acumulação como das estratégias de transformação por afectar os padrões de produção, reprodução e acumulação. Logo, nem a economia descrita como extractiva é apenas

de rendas, nem o tratamento da questão das rendas é necessariamente o reflexo de uma abordagem rendeira da economia.

Este esboço do modelo de funcionamento da economia permite enquadrar melhor o debate sobre porosidade, num quadro de economia política, e levanta questões fundamentais de estrutura e dinâmica para o desenho do quadro macro-económico de exploração dos recursos naturais. As duas próximas secções tratam destas questões.

POROSIDADE E ACUMULAÇÃO PRIVADA DE CAPITAL

O debate sobre rendas de megaprojectos em Moçambique tem sido intensificado à medida que novas descobertas de recursos são anunciadas e que maior consciência o público vai tendo sobre a contradição entre a produção de excedente, a apropriação social ou privada desse excedente e as suas implicações sociais face às imensas necessidades e aspirações não satisfeitas. Perante a crescente pressão da opinião pública sobre a necessidade de renegociação dos contratos dos mega-projectos, vinda de muitos quadrantes da sociedade, as respostas do governo e seus analistas são voláteis e contraditórias. Em finais de 2012, tanto o (então) Primeiro-Ministro, Aires Ali, como o Ministro das Finanças, Manuel Chang, se pronunciaram no Parlamento e em outros fóruns a favor da renegociação dos contratos com os mega-projectos (AIM, 2012a, 2012b; Lusa, 2012; *O País*, 2012), juntando as suas vozes à do Governador do Banco de Moçambique, Ernesto Gove (Canal de Moçambique, 2011; *O País*, 2011a, 2011b), Vieira (2011) e outros membros proeminentes do *establishment* político.

Em 2013, o aparente entusiasmo do governo pela renegociação dos contratos das multinacionais parece ter esmorecido, e já nenhum dos dirigentes políticos fala desta questão tão abertamente.⁴ Já no seu discurso ao Parlamento, em finais de 2012, o Presidente da República, Armando Guebuza, declarava que os mega-projectos minerais, energéticos e florestais eram como plantas que seguem um ciclo de desenvolvimento, passando pela sementeira, rega, sacha e, só no fim, a colheita. Dizia o Presidente que, tal como as plantas, os projectos de recursos naturais precisam de tempo para crescer, que não havia ainda rendimento tributável porque os projectos se encontravam nas

⁴ Os recentes movimentos de protesto contra os baixos salários do pessoal da saúde e as deterioradas condições de trabalho e atendimento nos hospitais e centros de saúde públicos poderão obrigar o governo a retomar a retórica da renegociação dos contratos.

fases iniciais dos seus ciclos de vida. Logo, argumentava o Presidente, os compatriotas que exigem benefícios imediatos são impacientes e irrealistas (Guebuza, 2012). Em inúmeras ocasiões, o Presidente Armando Guebuza e o actual Primeiro-Ministro, Alberto Vaquina, têm acusado os defensores da renegociação dos contratos com os mega-projectos de serem irrealistas, desconhecerem os factos, sonharem com carvão no prato, quererem comer antes de plantar e serem súbditos de patrões estrangeiros. Ao mesmo tempo, o Ministro da Planificação e Desenvolvimento – que em 2011 assumiu a responsabilidade de declarar, no Parlamento, que o governo não via a necessidade de renegociar contratos com mega-projectos, contrariando o discurso do Governador do Banco Central – declarou, recentemente, que as rendas dos mega-projectos seriam fundamentais para reduzir as disparidades regionais, enquanto a Ministra dos Recursos Múnerais não se cansa de minimizar a crítica à estratégia de “enclave” económico, ao enfatizar o papel que as multinacionais desempenham, através dos programas de responsabilidade social corporativa, no desenvolvimento comunitário.

Em conclusão, existem várias posições sobre este problema, e o discurso oficial muda em função de circunstâncias políticas. Mas é óbvio que existe grande resistência à re-socialização do excedente, por via da tributação ou outra. As lideranças políticas e as classes capitalistas nacionais parecem ter clara preferência pela privatização completa da acumulação do excedente, o que acontece por via da sua aliança com o capital multinacional através do acesso à estrutura accionista das empresas, quotas de fornecimento de bens e serviços e renegociação privada do acesso a recursos naturais e a infra-estruturas que pertencem ao Estado. Este argumento é confirmado pela vasta informação posta a circular pelo Centro de Integridade Pública (CIP) através da sua base de dados sobre elites e recursos naturais (ver, por exemplo, CIP Newsletters, 17, 16, 13; Nhachote, 2010).

Esta secção pretende, sobretudo, esclarecer elementos do debate e mostrar que é necessário e possível renegociar contratos com os mega-projectos. A secção também discute a lógica, ou racionalidade, da porosidade como parte do processo de acumulação de capital.

CUSTOS DA POROSIDADE PARA A ECONOMIA

Por porosidade entendemos o grau de ineficiência da economia em reter e acumular, socialmente, excedente não consignado (para utilização livre), através do processo de reprodução, na economia como um todo. A porosidade manifesta-se por via das perdas de rendimento nacional (associadas a incentivos fiscais, que maximizam

o repatriamento de capitais, e à fuga ilícita de capitais), da privatização das rendas sociais da economia, da fraqueza das ligações dentro da economia doméstica, da baixa taxa de reinvestimento dos retornos do investimento directo estrangeiro e da concentração do investimento em torno dos grandes projectos do complexo mineral-energético.

Os dados que se seguem têm em vista apresentar um cálculo tão preciso quanto a informação disponível permite sobre o nível de porosidade, mostrando as perdas que representa para a economia. Há custos muito difíceis de calcular, quer por causa do acesso aos dados, quer porque a avaliação depende de pressupostos sobre ligações e efeitos multiplicadores que podem ou não acontecer. Estes indicadores são muito subjectivos. Estudos de caso permitirão acumular evidência, a médio e longo prazos, para tratar deste tipo de custos.

Antes de apresentar estes dados, há um ponto importante a esclarecer nos termos deste debate e informação. *Estes dados dizem respeito a apenas quatro mega-empresas que já geram lucros tributáveis há três anos ou mais*, e sobre as quais foi possível reunir informação, nomeadamente a Mozal, a Sasol, a Kenmare e a HCB. *Portanto, estão excluídos desta análise todos os projectos que ainda não estão em operação ou que apenas geram lucros tributáveis há menos de três anos.*

INCENTIVOS FISCAIS E NÃO TRIBUTAÇÃO DE GANHOS DE CAPITAL

Entre 2008 e 2009, as quatro grandes empresas mencionadas acima contribuíram com mais de 20% do PIB e menos de 2% das receitas fiscais. O seu contributo fiscal combinado correspondeu a apenas 3% do valor total das suas exportações. O valor do contributo fiscal dos rendimentos dos trabalhadores destas empresas (26% do contributo fiscal total das quatro empresas) excede o valor do contributo fiscal dos seus rendimentos de capital (23%) (GdM, 2010). Comparando os rácios dos rendimentos e dos pagamentos fiscais destas quatro empresas, a HCB (única empresa nacional entre as quatro) tem um esforço fiscal seis vezes superior ao da Mozal, duas vezes superior ao da Sasol e 20% superior ao da Kenmare. Com um esforço fiscal equivalente a metade do da Sasol e a um quinto do da Kenmare, a Mozal é, comparativamente, a mais beneficiada destas quatro mega-empresas.

Como resultado, entre 2003 e 2011, apenas devido a incentivos fiscais de que beneficiaram estas empresas do complexo mineral-energético, o Estado perdeu,

cumulativamente, receita fiscal equivalente a US\$ 1,6 biliões (a uma média anual de US\$ 170 milhões). Somente com a Mozal, o Estado perdeu, no mesmo período, um acumulado de US\$ 720 milhões (à média de US\$ 80 milhões por ano) (GdM, 2000-2011). É de salientar que, entre 2008 e 2010, por causa da crise internacional, os preços do alumínio caíram em cerca de 40%, tendo afectado as receitas da Mozal e minimizado as perdas fiscais do Estado. Se os preços do alumínio tivessem permanecido os mesmos de 2007, os lucros da Mozal teriam sido substancialmente maiores, o que teria aumentado a sua massa tributável que não é tributada por causa dos incentivos fiscais. Logo, as perdas do Estado com incentivos fiscais teriam sido mais altas.

No caso do gás, o acordo prevê que o Estado venda o gás à Sasol aos preços mais baixos possíveis. Quer dizer, além de beneficiar de incentivos fiscais, a Sasol tem permissão do Estado Moçambicano para não fazer lucros em Moçambique. Se a Sasol comprasse o gás a preços internacionais, as perdas fiscais do Estado seriam ainda mais notórias, pois os lucros não tributados da Sasol seriam mais altos, embora estas perdas pudessem ser parcialmente compensadas pelo preço de compra do gás.

Dado o nível de desinformação e omissão de informação, é quase impossível conhecer a totalidade das transacções realizadas entre mineradoras e entre estas e indivíduos com activos produtivos nacionais. Segundo a Ministra de Recursos Minerais, muitos dos operadores moçambicanos que obtêm licenças de exploração de recursos naturais negociam-nas, quase de seguida, com operadores estrangeiros (Bias, 2010). Além disso, são conhecidas pelo menos duas transacções de activos mineiros entre grandes multinacionais, a mais mediática das quais envolveu a venda de 51% dos activos da Riversdale no carvão de Tete à Rio Tinto por um valor cinco vezes superior ao valor dos activos totais da Riversdale antes de lhe ter sido adjudicada a licença de exploração do carvão. Em condições de crise financeira e energética, grandes corporações vão tender a especular com licenças de recursos naturais, pelo que é de esperar que muitas mais transacções deste tipo tenham ocorrido ou possam ocorrer. Uma estimativa grossa, usando parâmetros internacionais médios, indica que, se o governo tivesse implementado um sistema de tributação de ganhos extraordinários de capital dentro de padrões médios internacionais, poderia ter colectado, nos últimos cinco anos, entre US\$ 800 milhões e US\$ 1 bilião em cargas fiscais sobre transacções de activos. Além da receita pública, esta medida teria o efeito de desencorajar a especulação com recursos naturais, tanto por parte das corporações multinacionais como por parte de especuladores domésticos. Portanto,

a tributação destas transacções pode gerar receita fiscal e desencorajar a especulação com recursos, privilegiando o investimento produtivo.

Somando as perdas fiscais com incentivos e com a especulação de recursos naturais, mesmo tomando em conta a crise dos preços mundiais de alumínio e o baixo preço do gás à Sasol, com outro sistema de gestão do excedente e dos recursos, o Estado poderia ter arrecadado uma receita adicional de cerca de US\$ 2,4 biliões nos 9 anos em análise, ou seja, cerca de US\$ 270 milhões por ano, em média. (A correcção do preço do gás poderia dar ao Estado um adicional de cerca de US\$ 25 milhões por ano). A título comparativo, estes valores são equivalentes a cerca de 12%-13% da receita pública total, aproximadamente 7%-8% da despesa pública total, e 2,5%-3% do PIB. Isto quer dizer que, tributando estas actividades, mesmo com o impacto da crise internacional na Mozal e do mau negócio da Sasol, o orçamento do Estado poderia ter sido 8%-10% maior, com travagem e possível redução da dívida pública e redução da dependência em relação à ajuda externa.

A título ilustrativo, estes montantes, multiplicados ao longo do período, são equivalentes à construção de 250 empresas agro-industriais modernas, de dimensão média, empregando entre 60 000 e 80 000 trabalhadores; ou à construção de 270 escolas secundárias; ou ao recrutamento de 20 000 novos professores, com formação superior, para o ensino secundário, com salários melhorados; ao financiamento sustentado de todo o sistema de saúde em Moçambique; ou à aquisição e manutenção de 1600 autocarros novos para o transporte público; ou ao dobro do custo do subsídio de combustível no País; ou a 60% da dívida pública interna; ou a metade da ajuda geral ao orçamento do Estado; ou ao dobro da despesa do Estado com a agricultura no mesmo período; ou a quase duzentas vezes o valor do pacote público de apoio às pequenas e médias empresas; ou, finalmente, ao quántuplo do custo de financiamento do fundo de iniciativa local, “7 milhões”. Portanto, mesmo contando apenas com quatro mega-empresas, e apesar dos problemas de preços mencionados na análise, a retenção e absorção social destes montantes não é uma ninharia.

Portanto, o Estado não tributa o capital para financiar a economia e os bens públicos essenciais por sua opção e escolha, e não porque não haja excedente a tributar. Não existe, este excedente, em todos os sectores e empresas, mas, mesmo onde existe, o Estado não tributa.

A análise das perdas de rendimento público poderia ser estendida para incluir as tarifas sobre a terra para grandes projectos comerciais, que são uma ninharia comparadas às médias internacionais (cerca de US\$ 0,40 por hectare) e que não são

cobradas (Castel-Branco & Mandlate, 2012). Mas estes dados são muito inconsistentes, omissos escondidos.⁵

A questão seguinte é se o investimento teria acontecido sem os incentivos fiscais. Duas linhas de análise são usadas para demonstrar a redundância dos incentivos fiscais para os mega-projectos. Do ponto de vista teórico, os incentivos fiscais não podem ser determinantes para projectos com as características dominantes do investimento em Moçambique: mega-dimensão, altos custos de insucesso, implementados por firmas multinacionais que dominam mercados regionais ou mundiais, e baseados em recursos locais (gás, carvão, areias pesadas, etc.) ou outras vantagens (como a relação entre a localização da Mozal e os interesses da ESKOM no controlo da rede regional de energia). Estas firmas não procuram rendas marginais de curto prazo localizadas em pequenas economias, mas operam sob estratégias corporativas de grande dimensão. Por isso, as suas decisões de investimento respondem a interesses de localização dentro de estratégias globais (como, por exemplo, o controlo de recursos, da logística, dos mercados ou fontes de energia) (Castel-Branco, 2010).

Do ponto de vista empírico, Bolnick (2004, 2009a, 2009b) demonstrou os altos níveis de redundância dos incentivos fiscais, especialmente para projectos de grande dimensão, em Moçambique e na África Austral. No caso de Moçambique, um estudo aleatório de 60 empresas mostrou que 73% não consideram os incentivos aduaneiros relevantes e 83% consideram os incentivos sobre o rendimento pouco relevantes. Sobre as decisões de investimento, 78% declararam que as suas decisões de investimento não são influenciadas por incentivos fiscais sobre os rendimentos, enquanto 67% afirmaram que teriam realizado o investimento mesmo sem isenções aduaneiras. Neste estudo, as isenções aduaneiras, apesar de largamente redundantes, são significativamente mais importantes do que as isenções de impostos sobre o rendimento por causa da dependência da economia moçambicana de importações de bens de investimento (Bolnick, 2009a, 2009b).

Finalmente, Castro *et al.* (2009) e Kuegler (2009) mostram que, num contexto de acordos de protecção contra dupla tributação, em que a empresa multinacional recebe um crédito fiscal, no País de origem, correspondente aos impostos pagos em Moçambique, os incentivos fiscais são contraproducentes do ponto de vista do montante total de incentivos que a empresa recebe globalmente.

⁵ A experiência mundial de transformação industrial da economia, quer na Inglaterra nos primórdios da revolução industrial, quer na Ásia no século XX, mostra a importância crucial da reforma da terra e da sua tributação para a construção das condições do triunfo do capitalismo industrial sobre o capitalismo de renda de latifúndio.

A questão que se segue é se o Estado não perderia credibilidade perante os investidores estrangeiros e os mercados por tentar renegociar os contratos. A resposta simples é a que foi dada pelo Professor Jenik Radon, Jurista (Universidades de Stanford e Columbia), numa palestra em Maputo sobre a negociação de projectos petrolíferos: *se contratos existem, então podem ser renegociados*. Estas palavras ecoam com as dos Professores Joseph Stiglitz (Nóbel de Economia) e Jeffrey Sachs (Universidade de Columbia), em palestras sobre recursos naturais e tributação proferidas em Maputo. A experiência internacional, em todos os continentes, mostra que os contratos são renegociados para corrigir erros e desequilíbrios nos ganhos entre as partes, ou para os adaptar a novas circunstâncias. Há renegociações mais e menos difíceis, com mais ou menos sucesso, mas a iniciativa de renegociar contratos, em si, não constitui um problema.

Para o investidor, é muito mais problemático enfrentar instabilidade e ruptura social e económica, ser olhado com desconfiança e tornar-se alvo da ira de cidadãos insatisfeitos e comunidades destruídas, do que renegociar contratos para ajudar a resolver esses problemas. Ser apoiado por um governo desacreditado perante os cidadãos é desconfortável e perigoso do ponto de vista de imagem e de negócio, e pouco eficaz. Olhar à volta e não encontrar um tecido industrial e empresarial, científico e tecnológico minimamente sólido, ter trabalhadores mal formados ou desmoralizados porque os familiares não têm atendimento hospitalar decente, é mais preocupante para o negócio do que renegociar os contratos cujos termos actuais são parte destes problemas. Ter que importar toda a comida dos trabalhadores e famílias, para manter a motivação e *standards* aceitáveis de produtividade, porque a economia do alumínio, do carvão e do gás não consegue abastecer-se com alimentos variados e baratos, não é o tipo de problema com que o investidor queira ficar envolvido numa base permanente. Para o investidor, há problemas maiores do que renegociar contratos, sobretudo se os termos dos contratos forem parte dos problemas, e se a renegociação for parte da solução. **Aliás, nas circunstâncias económicas e sociais de Moçambique, a única coisa pior do que renegociar contratos é não os renegociar.**

O governo tem a possibilidade de construir ou fazer parte de uma plataforma nacional e internacional de apoio à renegociação dos contratos. Organizações comunitárias e sindicatos, organizações não governamentais e académicas, empresas e associações empresariais, deputados e partidos políticos, os parlamentos de países doadores e as suas organizações sociais, instituições financeiras internacionais, entre

outros, apoiam as renegociações. Na Europa e nos EUA há pressões crescentes para combater a grande evasão fiscal e os paraísos fiscais, e para melhorar rapidamente a base fiscal das economias subdesenvolvidas, com recurso à tributação do capital multinacional que opera nessas economias. A última cimeira do G-8, no Reino Unido, destacou que se as multinacionais pagassem impostos nas economias subdesenvolvidas em que operam, dependência de ajuda externa tornar-se-ia um fenómeno do passado (The Guardian, 2013; Sky News, 2013; The Independent, 2013). Um governo inteligente pode construir tal plataforma e usá-la para fortalecer a sua posição negocial.

Em resumo, há massa tributável ociosa; é necessário tributá-la pois o seu impacto económico é significativo, dada a escala da economia nacional; os incentivos são largamente redundantes e alguns até são contraproducentes;⁶ e é possível formar uma frente de apoio social político, económico e técnico para a renegociação. Qual é, então, o problema?

REINVESTIMENTO DE LUCROS E SAÍDA DE CAPITALIS

Dados da balança de pagamentos (Banco de Moçambique, 2003-2011) mostram que as mega-empresas reinvestem, em média, apenas entre 3%-5% dos seus retornos na economia moçambicana. Por causa dos incentivos fiscais, que maximizam os retornos repatriáveis das grandes empresas, o repatriamento de lucros e custos de serviços contratados destas empresas são os mais importantes determinantes do saldo negativo da balança de capitais de Moçambique. Dado que as transferências destas empresas são iguais aos seus lucros brutos (por causa da não tributação), e dada a liberdade de transferências de capitais de que beneficiam, as transferências destas empresas aumentam substancialmente quando os seus lucros melhoram. Portanto, quanto mais lucrativas forem, mais a economia de Moçambique perde. Este efeito é captado pelos dados da balança de pagamentos de Moçambique, que mostram uma balança de capitais substancialmente menos deficitária nos períodos de crise das mega-empresas, e mais deficitária quando estas empresas recuperam a sua lucratividade. Este é, aliás, um dos sinais mais marcantes da economia extractiva, que tem origem nos padrões de produção e não apenas na partilha de rendimentos (Castel-Branco, 2012b). Os dados da balança de pagamentos permitem estimar que a saída lícita de capitais, determinada pelo padrão de acumulação e porosidade, corresponde a 3%-4% do PIB ao ano, dependendo das condições comerciais enfrentadas pelas mega-empresas.

⁶ Para uma análise mais detalhada e precisa desta discussão de incentivos fiscais, ver Ossemane (2011).

A fuga ilícita de capitais é outra dimensão do problema de descapitalização da economia. Usando dados do FMI para operações comerciais ilícitas envolvendo multinacionais [*transfer pricing*, subvalorização dos ganhos (exportações e preços), sobrevalorização dos custos iniciais de investimento e das importações, entre outros], o Global Financial Integrity calculou que a economia moçambicana perde 3%-5% do PIB ao ano com fuga ilícita de capitais (Fjeldstad & Heggstad, 2011; Froberg & Waris, 2011; Vestergaard & Hojland, 2009).⁷ A comparação entre as declarações de exportações em Moçambique e de importações nos países importadores, depois de ajustadas para efeitos contabilísticos (taxas de câmbio, preços fob/cif, etc.) permitiu identificar uma sistemática subvalorização das exportações de uma das mega-empresas do complexo mineral e energético na ordem dos 10% ao ano (Castel-Branco, 2012a).

Em resumo, a soma da saída lícita (repatriamento de lucros) e a fuga ilícita de capitais totaliza entre 6% e 9% do PIB, anualmente. Isto é, saem aproximadamente entre US\$ 600 milhões e US\$ 900 milhões da economia por efeito das várias componentes da porosidade da economia, incluindo as ilícitas. Em outras palavras, o valor que sai da economia é equivalente ao crescimento anual do PIB de Moçambique (dado que o PIB cresce, em média, 7,5%-8% ao ano).

Embora seja muito difícil combater a fuga ilícita de capitais em que as multinacionais se especializam, é possível minimizar este problema criando a capacidade para monitorar os projectos – custos iniciais de investimento, os mercados em que operam e o que vendem, compram e a que preço, as consultorias que encomendam, capacitação do sistema bancário, em especial do banco central, para controlar as transacções comerciais e financeiras, a negociação do recrutamento de fornecedores domésticos para minimizar o problema de *transfer pricing*, entre outros.

A questão central é que as multinacionais têm as capacidades, o poder financeiro e a experiência, então, não vale a pena chamá-las para se ocuparem com os recursos nacionais sem que em Moçambique se montem as capacidades necessárias para gerir os processos em benefício do País. Ou a economia corre o risco de ser despromovida de divisão logo na primeira época. O custo para montar estas capacidades deve ser mais do que compensado pela redução da fuga de capitais. Portanto, a colocação em exploração de recursos nacionais e a extensão do papel do capital externo de grande dimensão só devem ser feitas à medida do crescimento

⁷ Esta estimativa exclui todas as outras formas potenciais de fuga ilícita de capitais não captáveis por via da análise dos dados da balança de pagamentos.

da capacidade nacional de gerir estes recursos e as relações com as multinacionais, em benefício da economia como um todo.

DÍVIDA PÚBLICA

A dívida pública ocorre para financiar despesas do Estado, sejam elas correntes ou de investimento, ou despesas associadas à garantia pública de dívida privada. No essencial, a dívida decorre da incapacidade de financiar a despesa por meios próprios.

Entre 2001 e 2012, a dívida pública interna aumentou a uma média de 43% ao ano, tendo passado de 1,6 biliões de meticais (US\$ 54 milhões) em 2001 para 25 biliões de meticais (US\$ 830 milhões) em 2012. Ao longo deste período, a dívida pública interna mobiliária, que corresponde à dívida contraída por emissão de títulos para os residentes, representou em média 70% da dívida pública interna total, e foi a principal determinante do seu crescimento. O peso dos juros da dívida pública interna cresceu rapidamente como percentagem dos juros da dívida pública total do Estado (de 2% em 1999 para 71% em 2012), apesar de o *stock* da dívida pública interna ser apenas 20% do *stock* da dívida pública externa. O *stock* de dívida pública interna aumentou, como percentagem do PIB, de menos de 1% em 1999 para 8% em 2012, apesar das elevadas taxas de crescimento do PIB (em média, 8% ao ano) durante este período (GdM, 2000-2011, 1999-2012; INE, 1998-2011; Massarongo & Muianga, 2011).

Destes dados, quatro aspectos são notáveis. Primeiro, o crescimento extraordinário da dívida pública interna. Segundo, o facto de ser impulsionada pela emissão de títulos para financiamento do Estado a curto prazo e/ou para controlo da massa monetária. Terceiro, o facto de ser comparativamente muito mais cara do que a dívida externa, pois, embora represente menos de 17% do *stock* total da dívida pública, representa 71% dos juros. Finalmente, a rápida aceleração da dívida pública interna começou quando o primeiro dos mega-projectos, a Mozal, entrou em funcionamento. Isto é, a dívida pública começou a acelerar num período em que começavam a surgir novas oportunidades fiscais que, no entanto, ficaram ociosas por causa dos incentivos fiscais.

Há um quinto factor que importa reter, e que é discutido em mais detalhe em (Massarongo, 2013): a dívida pública interna, a forma como é contraída e a sua alocação na economia têm impacto significativo no mercado de capitais, afectando a eficácia da política monetária, os incentivos do sistema financeiro e a disponibilidade e custos do capital para financiamento doméstico da economia. Avaliar o

impacto/custo da dívida pública interna no financiamento da economia é complexo e moroso. (Massarongo, 2013) é um esboço inicial do que vai ser um projecto de investigação que pode conduzir a este tipo de informação.

Se utilizasse a receita fiscal potencial ociosa de US\$ 270 milhões por ano, que pode ser colectada com a renegociação dos contratos e a introdução da tributação dos ganhos extraordinários de capital, seria possível o Estado reduzir substancialmente o recurso à emissão de títulos, limitar o seu peso na procura de dinheiro, retirar parte da pressão sobre os juros e a disponibilidade de capital, e mudar os incentivos para o sector financeiro operar mais em linha com o desenvolvimento de uma base produtiva comercial alargada e reduzir os custos de investimento na economia. Se a despesa pública, financiada pelas receitas fiscais adicionais, for alocada à redução dos custos marginais de investimento (investimento em infra-estruturas, energia, serviços industriais e tecnológicos, investigação e inovação, formação, serviços financeiros e comerciais, transportes, etc.), num quadro estratégico claro dado por política industrial, o risco e os custos do capital podem baixar substancialmente. Este conjunto de ligações multiplicadoras é difícil de avaliar, mas o seu valor deve ser significativo.

Portanto, uma análise mais completa dos custos e perdas dos incentivos fiscais tem que adicionar ao custo directo da ociosidade fiscal dos mega-projectos o impacto dos incentivos fiscais no défice público, e o seu impacto na escolha de modalidades de financiamento público que afectam a dívida pública interna mobiliária, a disponibilidade e custo de capital, os incentivos e dinâmicas do sector financeiro, o emprego e desenvolvimento da pequena e média empresa. Portanto, é do interesse da sociedade, como um todo, provocar as mudanças necessárias.

RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

A responsabilidade social corporativa tem sido apresentada como alternativa para reduzir a porosidade social sem prejudicar o sistema de acumulação privada baseado na expropriação do Estado. O argumento é que as empresas investem na sociedade, sobretudo ao nível comunitário, assumindo a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos em falta localmente, e que normalmente são do domínio do governo. Logo, a sociedade já beneficia e, em vez de desafiar as empresas num processo de renegociação de contratos, será melhor apelar ao seu senso de responsabilidade social.

Há uma série de problemas óbvios com este argumento (que, aliás, é essencialmente cínico). Primeiro, as instituições públicas são eleitas para prestarem serviços

públicos à sociedade e será ilegítimo, política e moralmente, que abduquem dessas responsabilidades e as passem para as grandes corporações. Permitir a emergência de empresas majestáticas é contrário aos princípios básicos da República, da soberania e da democracia. Segundo, a responsabilidade social não só não é sinónimo, mas até é antónimo, de caridade social. A responsabilidade social das empresas reside nas questões fundamentais: relações de trabalho, inserção na comunidade, pagamento de impostos, condições de produção e qualidade dos produtos, tratamento do meio ambiente, entre outros. O patrocínio do poço de água, da escola ou do festival desportivo só conta depois do que é essencial na responsabilidade social ter sido realizado. Logo, o poço de água não pode ser um substituto para os impostos; se o for, estaremos em presença de cinismo, não de responsabilidade, social. Terceiro, a construção de mega-projectos tem impactos sociais e ambientais inevitáveis: deslocamento de pessoas, destruição de actividades produtivas e modos de vida, desflorestamento, poluição, competição (às vezes restrição) pelo acesso a recursos e infra-estruturas, entre outros. A compensação adequada da sociedade e dos indivíduos por estes impactos é uma obrigação básica do investidor e representa parte do custo social que o projecto tem a pagar. Não é o Estado nem a comunidade quem deve assumir estes custos, mas as empresas que os provocam. Se os custos sociais forem tão elevados que ponham em causa os ganhos privados, então o projecto não deve ser feito dessa maneira. Mas os custos sociais do investimento privado não podem ser escondidos nem assumidos pelo Estado ou pelas comunidades locais. Quarto, caridade social na forma de obras públicas, num contexto de défice fiscal elevado e porosidade, agrava as pressões sobre o orçamento corrente do Estado (que tem de gerir e operar a escola e o centro de saúde, manter a estrada e o poço de água). Contribuí, portanto, para a insustentabilidade fiscal da despesa pública. Quinto, na última década, os gastos destas empresas em responsabilidade social foram inferiores a 2% das suas receitas (Ossemane, 2012), o que torna óbvio que responsabilidade social corporativa não é substituto para outras formas mais sociais e fundamentais de absorção do excedente gerado.

POROSIDADE COMO CANAL DE COMUNICAÇÃO ENTRE O CAPITAL NACIONAL E O CAPITAL INTERNACIONAL

Se o problema da porosidade é tão claro e simples de entender, e se as suas implicações sociais e macroeconómicas são tão óbvias, porque permanece e, mais importante, porque é tão pouco feito pelas autoridades do Estado para resolver esta

questão? Há várias respostas possíveis. A seguir, discutem-se algumas, as que podem fazer mais sentido, deixando-se de fora os argumentos feitos à volta de grandes e pequenas teorias de conspiração em que nem mesmo os seus autores devem acreditar plenamente.

Uma das respostas possíveis para esta pergunta é “corrupção”: os *indivíduos* que formam as elites são corruptos; organizaram este esquema em função dos seus interesses específicos, ou mantêm-no porque têm interesse pessoal nele por ser a via pela qual acumulam capital (Africa Confidential, 2013; Nhachote, 2010). Aparentemente, esta linha de análise é confirmada pela informação contínua sobre o intenso e extenso envolvimento da elite política e económica nacional no complexo mineral-energético traficando influências, especulando com recursos, negociando o acesso à estrutura accionista ou a lugares nos *boards* das empresas, garantindo acesso privilegiado a recursos naturais e infra-estruturas, entre outros. Há poucas dúvidas de que este *modus operandis* deve contribuir para manter o sistema e criar resistência à sua transformação. Mas o problema não foi criado (foi, sobretudo aproveitado e expandido) por essa elite. E não é claro que a sua manutenção sirva os melhores interesses dessa elite a médio prazo.

Outras abordagens (Hanlon, 2011; Hanlon & Mosse, 2010) estão mais interessadas em analisar se as elites aplicam o capital acumulado em novo investimento em território nacional – o que eles chamam modelo “desenvolvimentista”, em oposição à tendência das elites de economias subdesenvolvidas de exportarem o seu capital – do que estão em explicar o processo de acumulação de que essas elites fazem parte. Na sua abordagem, elites e enriquecimento pessoal são inevitáveis, mas é o comportamento das elites, por causa do seu peso desproporcional no desenvolvimento, que determina a trajetória do país e as suas opções. Portanto, a questão reside no que fazem essas elites com o que obtêm e como é que aquilo que fazem se reflecte nas oportunidades de desenvolvimento capitalista mais geral e na formação das burguesias nacionais. Este argumento reflecte uma linha de abordagem sobre a experiência histórica de formação do capitalismo nas sociedades que “entraram tarde” no processo de industrialização, os *latecomers* (Amsden, DiCaprio & Robinson, eds., 2012; Amsden, 2004). Portanto, para esta abordagem, as questões a resolver são se as elites têm oportunidade de se desenvolverem independentemente, e o que as torna predatórias ou desenvolvimentistas. Nesta abordagem, a que distingue as desenvolvimentistas das predatórias é sobretudo se investem na base produtiva nacional ou exportam os seus ganhos, independentemente das implicações sociais e económicas

da base de acumulação que se reproduz na economia doméstica. Nesta linha de pensamento, a forma como essas elites acumulam é um acidente histórico.

Há dois problemas com estas abordagens. Primeiro, as variáveis que usam para explicar os fenómenos que querem explicar – corrupção, elites, desenvolvimentista, predatório, etc. – são construções sociais históricas específicas, nuns casos, ou simplesmente juízos de valor, noutros. No primeiro caso, têm de ser explicadas. No segundo, não têm valor científico ou analítico. As variáveis que têm de ser explicadas – por exemplo, elites, corrupção – precisam de um contexto histórico específico cuja análise e desenvolvimento tende a conduzir à construção intelectual de um modo de acumulação. Segundo, ambas separam o processo de acumulação de capital do processo de aplicação desse capital, e julgam um ou outro, ou ambos, com base em juízos de valor (corrupção, desenvolvimentista, predatório), mas sem uma perspectiva da sua construção histórica e social. São actos, atitudes ou acidentes históricos que afectam indivíduos.

Existe, ainda, um conjunto de análises que está desconfortável (ou mesmo rejeita, ou não entende) com a ideia de um sistema social, ou modo, de acumulação. Estas abordagens preferem analisar problema a problema isoladamente, ou têm enfoque em outras questões. Para estas abordagens, a porosidade é mais um problema, sobretudo de natureza técnica – da qualidade dos contratos e da administração fiscal – ou de “vontade política” (a *vontade política* é adoptada como variável explicativa, embora não signifique rigorosamente nada).

A nossa interpretação do problema (porque é que a porosidade permanece e pouco é feito pelas autoridades governamentais para a reduzir) inclui quatro factores relacionados. Primeiro, é preciso distinguir *porosidade em absoluto* de *porosidade em relação à absorção social da riqueza na economia como um todo*. De facto, o problema que nos preocupa é que a economia **como um todo** (isto é, na sua dimensão social) perde (ou não ganha o que podia) neste processo de acumulação extractiva. Mas isto não quer dizer que exista *porosidade em absoluto*, pois o Estado tem sido particularmente activo e criativo a aumentar a absorção **privada** do excedente. Eis alguns exemplos desta intervenção do Estado: a negociação com empresas para reservar acções que o Estado absorve e depois entrega a empresários nacionais, sem nunca realizar o custo financeiro dessas acções (naturalmente “pagas” com incentivos fiscais ou outras facilidades com a concessão da gestão monopolista de infra-estrutura de transporte); a adopção da prática, não formalizada em lei, de que o acesso a recursos naturais é feito em parceria com moçambicanos; a generalização do acesso

de “quadros superiores do Estado” aos *boards* e estruturas accionistas das empresas mineiras; a introdução de programas de facilitação de ligações com fornecedores locais (com resultados mistos e limitada eficácia e eficiência, mas que existem); o desenvolvimento de estratégias e planos de industrialização extractiva, com excelente detalhe e coordenação conceptual entre os focos de produção e a logística, ao contrário do que acontece com os PARP(A)s. Estes são exemplos de acções que visam aumentar significativamente a absorção do excedente na economia nacional. Estas acções representam uma efectiva transferência de recursos do público para o privado, em que o Estado é o gestor deste processo de transferência. É capitalismo privado promovido a todo o vapor pelo Estado, num processo em que o Estado expropria-se, e expropria o público mais geral, para formar as classes capitalistas nacionais.

Portanto, não é verdade que o Estado não esteja a tentar reduzir a porosidade e a tentar aumentar a absorção do excedente, mas *está a fazê-lo expropriando-se para promover a acumulação privada de capital*. Portanto, a porosidade do ponto de vista de absorção social do excedente mantém-se e provavelmente vai aumentar, se não se desenvolver uma plataforma credível e viável, e a conseqüente pressão social, para que acumulação de capital continue, mas com uma abordagem social (ou se, quem sabe, em vez disso se construa um projecto socialista de desenvolvimento).

Segundo, é preciso entender o contexto histórico em que este processo acontece, pois é esse contexto que explica o processo de acumulação que enfrentamos. De acordo com a literatura que investiga historicamente a formação do capitalismo numa perspectiva crítica de economia política (Marx, 1983; Fine & Saad-Filho, 2010; Hamilton, 1983), a formação do capitalismo e das classes capitalistas nacionais em Moçambique não difere tanto, nos traços essenciais, de processos ocorridos há séculos ou décadas tanto nos países ocidentais como nas suas colónias. Mas os extremos e contradições desse processo são exacerbados pela natureza imperialista e financeirista do capitalismo moderno. As classes capitalistas nacionais têm a opção de se tornarem irrelevantes e redundantes ou de usarem o Estado como canal de transmissão dos processos globais de acumulação para processos nacionais de acumulação. O que Guebuza trouxe, diferentemente de Chissano, para o processo de transformação capitalista de Moçambique foi uma visão de criação de oligarquias capitalistas nacionais com base numa aliança com o capital estrangeiro, usando activamente o Estado como gestor dessa aliança e de conversão do processo global de acumulação em processo nacional de acumulação, privatizando os recursos dispo-

níveis e as suas rendas. Se as suas práticas são moral e politicamente aceitáveis e simpáticas, ou não, se reduzem ou aumentam pobreza, são outros assuntos (que têm tanto a ver com o processo de acumulação como com a sua história política e institucional e o carácter das personalidades activas). Mas que a essência da visão faz sentido para a formação de oligarquias nacionais, isso não há dúvida (Marx 1983).

É verdade que a abordagem de Guebuza é inapropriada para tratar de assuntos da pobreza, da justiça social, do amplo desenvolvimento da economia e da sociedade. Mas a sua prioridade não está nessas questões, mas reside claramente no processo de formação de oligarquias nacionais. O Estado tem sido relativamente competente a concentrar recursos para acumulação privada de grande escala e a construir o seu discurso político em torno dos conflitos daí emergentes. O combate à pobreza tem sido o programa oficial do governo (Brito, 2012), mas o programa que funciona é o da transferência de recursos e capacidades para o grande capital, a construção de alianças financeiras e políticas, a mobilização de investimentos para a logística do núcleo da economia extractiva (Fernando, 2010; Castel-Branco, 2012c). O discurso de Guebuza sobre a sua visão de desenvolvimento é claro para quem quiser ouvir – os recursos naturais não são a solução dos problemas da pobreza, mas são o longo prazo na construção da estrutura vertebral da economia e da política nacional, dominadas pelo grande capital nacional e multinacional. A pobreza, essa elimina-se com mudança de mentalidade, auto-esforço e auto-emprego. Este é o discurso político oficial dominante entre eleições (Brito, 2010, 2012; Castel-Branco, 2010, 2012b).

Terceiro, a organização e articulação política e social de programas alternativos de desenvolvimento requer não só investigação, informação, ideias e análises (e analistas) de qualidade, mas também é preciso que esse conjunto de factores tenha base social concreta e relevante. Quem já adoptou a “luta contra a porosidade económica na sociedade” como sua bandeira, representando os seus interesses, aspirações e visão? O Governo concorda, diz que vai negociar e não negoceia, ou se negoceia é para privatizar ainda mais o processo de acesso ao excedente. Os partidos da oposição não se cansam de falar de corrupção e das despesas excessivas com mordomias para os “quadros superiores do Estado”, e quase sempre ficam por aí – quando questionam sobre incentivos fiscais, fazem-no apenas do ponto de vista de receita pública a curto prazo, e sem compreender o problema a fundo nem conhecer as contas. Os pequenos e médios empresários, os sindicatos e outras organizações sociais e profissionais estão focados na sua parte do excedente que não

chega. Todos estes pontos são importantes, mas o problema que estamos aqui a tratar é diferente na sua dimensão – estamos a falar no modo de acumulação, e não apenas no aumento pontual da receita fiscal.

As ideias e as bases intelectuais para abordar, compreender e tratar deste problema existem, mas isso não chega para mudar as coisas. No processo e no debate político fala-se do assunto e discute-se, mas é aí onde o assunto pára. É possível que as crescentes contradições, tensões e limitações do modelo de acumulação provoquem suficiente tensão social para que a reflexão sobre o modo de acumulação tenha hipótese de ir para o centro do debate e acção política. Mas não há garantias disso, e certamente isso não acontecerá automaticamente. Curiosamente, a Associação Médica de Moçambique fez uso deste debate sobre porosidade da economia para construir a lógica dos seus argumentos negociais com o governo, e o mesmo foi parcialmente feito na carta dos médicos mais séniores ao Presidente da República. Será este um precedente que pode tornar este debate politicamente mais articulado e poderoso?

Quarto, há questões genuínas de capacidade institucional e de receio de mudar, que são agravadas pelas três questões mencionadas acima. Portanto, resolver o problema de capacidade e de risco faz parte da solução, embora esta não seja a única, nem a mais primária, das questões a resolver.

CONSTRUINDO UM QUADRO MACRO-ECONÓMICO PARA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS

Esta secção retoma o debate sobre o quadro macro-económico de exploração de recursos naturais em Moçambique (iniciado em Castel-Branco, 2010, 2012b) e avança com uma série de questões que a transformação da economia extractiva obriga a explorar e enfrentar.

Qual é o motivo de colocar os recursos naturais no centro do debate no fim de um artigo sobre economia (em vez de indústria) extractiva? Primeiro, porque as tendências económicas actuais apontam para o aceleradamente crescente papel do complexo mineral-energético e outros recursos naturais na economia (Masingue & Muianga, 2013; Castel-Branco & Mandlate, 2012; Langa & Mandlate, 2013). Segundo, porque a luta pelas rendas dos recursos naturais está a marcar profundamente as linhas políticas e económicas do debate sobre acumulação e formações sociais (de classe) em Moçambique.

A secção não oferece um quadro macro-económico, e nem faria sentido se tentasse oferecê-lo, dado que as opções de política económica, embora possam ser baseadas em investigação detalhada, reflectem processos, debates e compromissos políticos com que um artigo de investigação não se debate. Aqui são colocados pontos de tensão e interrogação e desafios que um tal quadro macro-económico pode/deve abordar. Naturalmente, o quadro macroe-conómico vai para além da apropriação do excedente e rendas, embora a inclua, e tem uma perspectiva de longo prazo, estrutural, unitária e dinâmica construída em torno de questões básicas sobre os objectivos sociais e económicos da exploração de recursos naturais.

Primeira questão: em relação a que pressões e questões sociais se define o processo de desenvolvimento económico e social em Moçambique? Será concebido em torno da formação das classes capitalistas nacionais, como reflexo de uma abordagem de nacionalismo económico, ou da construção de uma base alargada, ampla, diversificada e articulada de acumulação? Em qualquer uma destas (ou outras possíveis) abordagens, perspectivas de muito curto prazo só servem a grupos predadores, de rapina, que extraem e saem. Qualquer processo de transformação e formação social requer uma abordagem construída com dinâmicas de sustentabilidade: o balanço entre a acumulação e o consumo, o estreitamento das malhas e ligações económicas, a reprodução de factores a baixo custo mas de alta qualidade, a acumulação de capacidades, o uso das dinâmicas existentes para diversificar as opções e criar alternativas, as considerações pela sustentabilidade das políticas sociais e ambientais a longo prazo, entre outros. Portanto, a primeira questão não é o que fazer com os recursos naturais, mas o que vamos fazer com Moçambique, pois é esta a questão primária que deve determinar o resto. Moçambique e os moçambicanos são o ponto de partida, não o carvão ou o gás.

Segunda questão: nesta perspectiva sobre Moçambique (ver primeira questão), quais são os recursos naturais que interessam e porque se definem como recursos? São recursos por causa do seu valor económico e social num dado processo de desenvolvimento? Por exemplo, o que distingue o barro e argila do carvão, como recurso económico e social? Porque é que os que usam o barro e a argila para fabricar produtos de olaria – desde materiais de construção a utensílios domésticos – podem ser legalmente expropriados pelos que querem extrair carvão? O que é que distingue a terra e a água para produção agrícola, pesqueira ou turismo da mesma terra e água para extracção mineira ou produção energética ao ponto de, por definição, extracção mineira ou energética ter **sempre** prioridade? Portanto, recurso

natural é um conceito ambíguo, cuja clarificação depende do seu papel no modo de acumulação. Por isso, é preciso questionar quais são os recursos que contam e porque contam mais ou menos do que outros.

Terceira questão: nesta perspectiva sobre recursos (ver segunda questão), em que é que Moçambique é rico e como é que essa riqueza pode/deve ser ponto de partida da estratégia económica e social? Dado o postulado da segunda questão, não faz sentido dizer que Moçambique é rico em recursos naturais. Então é rico em quê? Tal como qualquer outro país, é rico em realidades, dinâmicas, tensões e contradições sociais e económicas. Quais, destas questões, podem constituir o ponto de partida? O desemprego? Os altos custos da comida? A estrutura afunilada do investimento? As novas dinâmicas de mercados agrícolas que emergem no centro e norte de Moçambique? O quadro energético e de industrialização regional? Qualquer economia e sociedade é rica em pontos económicos e sociais críticos e de ruptura, e em paradoxos fundamentais. Estes é que devem ser as “matérias-primas” dos quadros estratégicos de desenvolvimento, pois exprimem dinâmicas sociais, económicas e políticas que integram o âmbito das estratégias de desenvolvimento. Portanto, em vez de começarmos por listar algo arbitrariamente assumido como recurso (gás, carvão, terra e água, ou outro objecto com massa e num estado natural ou noutra) e construirmos estratégias em seu redor (o que podemos fazer com o carvão, o gás, etc.), o quadro macroeconómico deve inverter as prioridades, começando por identificar o que precisamos de fazer acerca da realidade socioeconómica em que somos ricos (pobreza? Comida cara? Desemprego? Investimento afunilado?) e depois os recursos materiais estratégicos vão ser revelados (será o barro para a olaria? Ou este barro é apenas solo que não interessa, porque é o carvão que é necessário? Será o rio para criar pescado e irrigar os solos, ou que simplesmente alimenta a serenidade da natureza, ou a montanha do garimpo que polui e destrói o rio? Ou serão ambos importantes, e neste caso o recurso é o balanço entre os dois?).

Quarta questão: uma parte considerável do que chamamos “recursos naturais” é formada por “recursos” não renováveis, nomeadamente os minerais e os energéticos de origem fóssil. Portanto, o seu uso num tempo qualquer impede o seu uso num outro tempo – quer dizer, o que for usado agora não estará disponível no futuro. Como garantir que os potenciais benefícios do uso desses recursos num dado tempo (i) permaneçam para além da vida útil do recurso; (ii) ajudem a criar outros recursos; e (iii) multipliquem opções viáveis e melhores no futuro? Naturalmente, as perguntas também podem ser feitas na forma oposta: como garantir que os benefícios do uso

dos recursos num dado tempo não se esgotem com o recurso, não gerem desemprego e não criem afunilamento económico nem eliminem opções para as futuras gerações? Em última análise, a lógica do longo prazo é simples: se os recursos em exploração não são renováveis, (i) como garantir que a sua exploração resulte em dinâmicas de desenvolvimento independentes do recurso, o que requer que o excedente gerado seja usado para diversificar a economia, desenvolver a infra-estrutura que propicie diversificação (em vez de apenas se focar na infra-estrutura necessária para o recurso), fortalecer a educação e saúde, expandir e melhorar os serviços e outras capacidades, gerar opções ambientais saudáveis? e (ii) como assegurar que a estratégia de desenvolvimento privilegie e maximize o uso de abordagens e recursos renováveis?

Quinta questão, derivada da quarta: como garantir, e o que significa na prática, uma abordagem intergeracional do desenvolvimento, e quais são os mecanismos de transmissão e comunicação ao longo do tempo, entre gerações de pessoas, de recursos, de opções, de capacidades?

Sexta questão: como garantir que, em cada momento, e ao longo do tempo, os benefícios sociais da estratégia sejam amplos (tanto no leque de opções, como no seu alcance social), absorvidos amplamente e sustentáveis, nomeadamente através: do emprego digno que resulte em níveis e qualidade de vida decentes, da satisfação das necessidades em bens e serviços básicos, em especial alimentares, para os cidadãos, do financiamento sustentável de serviços públicos variados, acessíveis, eficazes e baratos para os cidadãos e a economia, e da garantia da segurança social universal?

Sétima questão: alguns recursos, pelo seu valor na economia moderna e pela sua extensão, ultrapassam a dimensão local e nacional – como, por exemplo, os recursos energéticos estratégicos que existem no país (gás, carvão, talvez urânio e petróleo). Como trazer a região e o mundo para esses recursos (i) sem transformar a economia e a sociedade num campo de conflito e de batalha; (ii) sem nos limitarmos a exportar o que temos até não termos nada para exportar nem ter ficado nada da exportação que funcione depois do recurso ter sido esgotado? Que papel queremos, temos de e podemos jogar na região e no mundo: de exportadores de recursos, de potência dependente de recursos (enquanto durarem), ou de plataforma para perspectivas de transformação e industrialização na África Austral? Deveremos maximizar rendas de curto prazo com a exportação ou entrega dos recursos, ou usar os recursos numa estratégia local, nacional e regional de industrialização? No último caso, voltamos à primeira questão: em relação a que pressões e questões sociais se define o processo de desenvolvimento económico e social em Moçambique e na África Austral?

Oitava questão: dois corpos não podem ocupar o mesmo espaço ao mesmo tempo – podem duas actividades mutuamente exclusivas e em competição fazer uso dos mesmos recursos ao mesmo tempo no mesmo local? Como escolher entre uma e outra, se uma escolha tiver de ser feita? Qual é o custo de oportunidade de uma opção em relação a outra? Os recursos naturais são diferentes e variados (terra, água, diferentes minerais, florestas, fauna e flora terrestre e marinha, fontes de energia), com diferentes oportunidades e particularidades de uso. São identificáveis como recursos em função de uma intenção (valor) de uso e da possibilidade de extrair valor deles para resolver problemas identificados. As comunidades vivem deles ou em seu redor, e a exploração de uma actividade de grande escala pode representar a eliminação de outra actividade. (Em Tete, por exemplo, os oleiros que usavam um recurso natural, a argila, para fabricação de tijolos para a indústria de construção, foram desalojados e perderam o seu negócio, a favor de uma mineradora multinacional que extrai carvão na mesma zona. Em Cabo Delgado, a prospecção do gás afecta negativamente os pescadores e o turismo). Os mercados são voláteis e variam (preços, procura) em linha com as finanças e dinâmicas de investimento globais. Alguns dos recursos, vitais e raros, como os energéticos, podem ser geridos estrategicamente com uma perspectiva de futuro. Como decidir sobre todas estas variáveis – que recursos são usados, como, quando e com que intenção, que oportunidades e opções se abrem ou se fecham com a exploração do recurso? Naturalmente, as respostas a estas questões remetem-nos para as duas primeiras questões, nomeadamente: (i) em relação a que pressões e questões sociais se define o processo de desenvolvimento económico e social em Moçambique, e (ii) quais são os recursos naturais que interessam e porque se definem como recursos? No fim, as pessoas são mais importantes do que o carvão, a utilidade do carvão é dada pelas pessoas e pelo valor e uso que elas lhe dão, e o carvão não protesta, mas as pessoas podem fazer, e fazem, revoluções.

Nona questão: dada a questão oitava, qual é o papel de cada recurso, e como é que se articulam, no processo social de acumulação e desenvolvimento? Quando e como pô-los em utilização e para quê?

Décima questão: a vida e o desenvolvimento são o que acontece enquanto estamos a identificar as questões e a criar cenários à volta dos quais gostaríamos que a vida e o desenvolvimento acontecessem. Logo, o que é que sabemos sobre o que está a acontecer? Como se analisa a economia para se chegar a uma conclusão relevante sobre o que está a acontecer (retorno à primeira secção deste artigo)? Como

é que (e quais) as dinâmicas e tendências dominantes podem ser enquadradas por um quadro estratégico que tenha como questões iniciais (i) em relação a que pressões e questões sociais se define o processo de desenvolvimento económico e social em Moçambique, e (ii) quais são os recursos naturais que interessam e porque se definem como recursos? (Note-se que o quadro estratégico não é modificado para acomodar as tendências e dinâmicas existentes sem as modificar).

O debate sobre estas questões não acontece no vazio. Já há recursos em exploração, há uma corrida à prospecção, apropriação e especulação com os recursos, o governo é célere em concessionar e atribuir licenças mas vagaroso na construção de capacidade de gestão da exploração dos recursos naturais em benefício da sociedade como um todo. Acima de tudo, existe um modo de acumulação predominantemente extractivo, que afecta as dinâmicas e abordagens de desenvolvimento económico em todas as áreas e sectores. Portanto, a construção de um quadro macroeconómico de exploração dos recursos naturais é, sobretudo, uma maneira de pensar, uma abordagem, uma agenda à volta da qual se pode mobilizar a sociedade para tomar conta dos seus recursos e deles fazer o que melhor serve a multiplicação e reprodução contínua de opções e alternativas inovadoras de desenvolvimento com ampla base social.

QUADRO DE INVESTIGAÇÃO DA ECONOMIA POLÍTICA DA ACUMULAÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

A análise e compreensão do modo de acumulação, que neste artigo foi resumidamente esboçado, requerem investigação contínua e ampla. Um desafio é encontrar o fio condutor que unifica e clarifica a análise dos fenómenos económicos e sociais mais marcantes. Outro desafio é entender os canais de comunicação com as partes, como é que as partes se relacionam, como é que as dinâmicas e tendências se modificam, se o fio condutor identificado serve, de facto, para unificar e clarificar a análise, e se outro está emergindo com base nas transformações que ocorrem. Portanto, interrogar, compreender e agir no contexto da economia política do modo de acumulação em Moçambique é um processo de construção de uma rede social de investigação, debate e crítica.

Os restantes sete artigos desta parte económica do *Desafios para Moçambique 2013* abordam temas que fazem parte da discussão do quadro macroeconómico mais geral da análise crítica da economia extractiva e das suas opções de transfor-

mação. Indicam, igualmente, direcções e questões de investigação a prosseguir para continuar esta análise crítica com mais profundidade e de forma mais interligada. Esta secção introduz estes artigos e procura mostrar as interligações e estruturas de pesquisa que se estão desenvolvendo em torno destas temáticas.

Nelsa Massingue e Carlos Muianga exploram dados sobre a estrutura e as dinâmicas do investimento privado (usando informação sobre as intenções e sobre a implementação do investimento), e sobre a composição e as dinâmicas do portefólio de financiamento da economia pela banca doméstica. A sua análise, ainda numa fase muito preliminar, mostra como o investimento e a composição do financiamento tendem a reforçar os padrões extractivos de acumulação e consumo. O contributo original deste artigo reside na utilização de dados recolhidos por via de trabalho de campo realizado em Gaza, Tete, Cabo Delgado, Nampula e Maputo, e por começar a relacionar as tendências de financiamento da banca doméstica com as tendências dominantes de acumulação e consumo associadas ao padrão extractivo de desenvolvimento que emerge e se consolida.

Fernanda Massarongo discute a eficácia da política monetária em Moçambique na expansão do financiamento à economia em contexto de economia extractiva. Usando como referência a reduzida elasticidade das taxas de juro comerciais em relação às variações das taxas de referência do Banco de Moçambique, quando estas diminuem, Massarongo explora a estrutura do sistema financeiro no contexto das dinâmicas económicas nacionais para começar a construir um modo de pensar e de investigar alternativo, heterodoxo, sobre política monetária em Moçambique. Este trabalho, ainda em fase de desenvolvimento conceptual e modelação, sugere que o carácter extractivo da economia gera estruturas financeiras e tendências e incentivos no sistema financeiro contrários à diversificação e ampliação da base produtiva, mas favoráveis à especulação financeira e/ou ao alinhamento com os padrões dominantes de investimento. Original e heterodoxo, na sua abordagem, este trabalho conclui que a política monetária tenderá para a ineficácia e ineficiência se não considerar as condições específicas de acumulação em que o sistema financeiro se desenvolve, particularmente porque diferentes intervenções e condições económicas tenderão a provocar incentivos contraditórios.

As linhas de investigação que os dois artigos acima mencionados começam a desenvolver, que relacionam tendências estruturais de produção, acumulação e consumo com o estudo do sistema financeiro, política monetária, financiamento do Estado e investimento privado, são componentes fundamentais do estudo do modo

de acumulação em Moçambique, da crítica à sua natureza extractiva e do debate sobre políticas públicas.

Epifânia Langa e Oksana Mandlate investigam o problema de industrialização com base em ligações produtivas com mega-projectos. Usam as ligações com a Mozal como caso de estudo por este ser o projecto mais antigo (em operação há 13 anos) e, por isso, mais intensivo em ligações e com quem as empresas nacionais têm ligações há mais tempo. O estudo combina duas metodologias, nomeadamente a reconstrução da história de meia dúzia de empresas e um inquérito realizado a duas dúzias de empresas. Expandindo, desenvolvendo, actualizando e/ou questionando estudos anteriores, Langa e Mandlate mostram como as estratégias e as oportunidades de desenvolvimento das empresas domésticas são constrangidas pelo tipo de ligações possíveis na Mozal e pelo afunilamento e concentração da actividade produtiva nacional, que se torna mais primária e extractiva ao longo do tempo. Este estudo questiona, claramente, o pressuposto de que as ligações aos mega-projectos podem promover industrialização ampla sem a adopção de estratégias de diversificação e articulação da base produtiva, rejeitando o argumento de que a diversificação industrial se seguirá, automaticamente, ao estabelecimento e consolidação de ligações. Por outras palavras, o carácter extractivo da economia é reforçado, em vez de transformado, pelas ligações aos mega-projectos, porque estes são dominantes mas são poucos, o seu padrão de procura doméstica é exigente em *standards* mas não sofisticado produtiva e tecnologicamente, e as dinâmicas dominantes da economia são afuniladas em torno dos mega-projectos e não tendem para a diversificação da base produtiva. Logo, as empresas industriais fornecedoras procuram maximizar ligações dentro dos mega-projectos (dadas as limitadas oportunidades no resto da economia), tornando-se em prestadoras de serviços variados, em vez de se especializarem e criarem capacidades industriais avançadas que possam servir o resto da economia. De facto, as ligações aos mega-projectos podem ajudar o processo de industrialização se fizerem parte orgânica de uma estratégia de industrialização diversificada e articulada. Esta linha de investigação é particularmente interessante para entender as dinâmicas económicas e industriais e as redes de suporte produtivo que se geram em torno dos grandes projectos, ajudando a desenvolver a análise e compreensão sobre as ligações e fortes tensões entre o rápido crescimento produtivo em economia extractiva e industrialização alargada, articulada e diversificada. É, sem dúvida, uma linha de investigação fundamental a desenvolver.

Segue-se um conjunto de quatro artigos, de Rosimina Ali, Sara Stevano, Yasfir Ibraimo e Ana Sofia Ganho, que abordam dinâmicas de mercados de trabalho, emprego, género, industrialização e recursos hídricos em contexto de grande investimento estrangeiro na agricultura, iniciando uma discussão sobre a economia extractiva, a questão agrária e a transformação rural. Três destes artigos são baseados em trabalho de campo nas Províncias de Maputo, Gaza e Cabo Delgado, e o outro é uma reflexão sobre o modo de investigação dos mercados de trabalho rurais em Moçambique. Estes artigos fazem duas contribuições fundamentais para a investigação da economia de Moçambique. Por um lado, começam a explorar a extensão da economia extractiva para além do seu núcleo, mostrando como as dinâmicas dominantes da economia de Moçambique estruturam relações de trabalho e género e dinâmicas industriais, afectam os canais de transmissão do crescimento económico para a redução da pobreza, e definem o acesso a, e a competição sobre recursos vitais. Por outro lado, começam a explorar os desafios para a transformação da economia extractiva, dado o domínio que esta exerce sobre o modo de acumulação de excedente, apropriação de recursos e estruturação das opções de mudança. Estas linhas de investigação precisam de ser desenvolvidas e complementadas com outra investigação sobre dinâmicas fundamentais do processo de acumulação, nomeadamente sobre serviços que ligam os processos económicos (como transportes, finanças e redes comerciais) e sobre vários métodos de industrialização rural, mercados de trabalho e emprego (como, por exemplo, o sistema de *contract farming*).

Acumulação, porosidade e industrialização em contexto de economia extractiva é o fio condutor que une este grupo de artigos e temas de investigação sobre a economia de Moçambique, mostrando o quão abrangente e relevante é o conceito de economia extractiva, mas também revelando o quão inicial ainda é a nossa compreensão sobre a teia e o funcionamento do modo dominante de acumulação em Moçambique.

REFERÊNCIAS

ARTIGOS, LIVROS E RELATÓRIOS

Ali, R. (2013) “Mercados de trabalho rurais: porque são negligenciados nas políticas de emprego, redução da pobreza e desenvolvimento em Moçambique?” In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 211-237.

- Amsden, A. (2004) *The rise of “the rest”: challenges to the West from late-industrializing economies*. London, Oxford University Press.
- Amsden, A., DiCaprio, A., & Robinson, J. (eds.) (2012) *The role of elites in economic development*. London, Oxford University Press.
- Banco de Moçambique (2003-2011) *Balança de Pagamentos*. Maputo, Banco de Moçambique.
- Bias, E. (2010) “Indústria Extractiva em Moçambique”. Disponível em: <http://www.mirem.gov.mz/itie/IndustriaExtractivaMoc.pdf> [Acedido a: 1 de Novembro de 2011].
- Bolnick, B. (2004) *The Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region*. Preparado pela Nathan Associates para a USAID ao abrigo do Projecto SADC-TIFI.
- (2009a) *Investing in Mozambique: the role of fiscal incentives*. Maputo, USAID.
- (2009b) *The Motivation for Investments in Mozambique: The Role of Fiscal Incentives*. Preparado pela Nathan Associates, Inc. para o Projecto de Comércio e Investimento da USAID/Moçambique.
- Bolnick, B. & Byiers, B. (2009) *PARPA II Review of the Tax System in Mozambique*. Preparado pela Nathan Associates para a USAID.
- Brito, L. (2009) “Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda”. *Boletim IDELAS* n.º 13. Maputo, IESE.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf
- (2010) “Discurso político e pobreza em Moçambique: análise de três discursos presidenciais”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 49-64.
- (2012) “Pobreza, ‘PARPAS’ e governação”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 25-42.
- Bucuane, A. & Mulder, P. (2007a) “Avaliação de opções de um imposto de electricidade para mega projectos em Moçambique”. *DNEAP Discussion Paper* n.º 37P. Maputo, Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- (2007b) “Exploring natural resources in Mozambique: will it be a blessing or a curse”. *DNEAP Discussion Paper* 54E. Maputo, Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

- Byiers, B. (2009) “Enterprise Survey Evidence”. In: Arndt, Ch. & Tarp, F. (eds.) *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York, Routledge. pp. 60-77.
- Castel-Branco, C.N. (2002a) “An investigation into the political economy of industrial policy: the Mozambican case”. PhD Thesis. London, SOAS, University of London.
- (2002b) “Economic linkages between South Africa and Mozambique. Relatório de investigação”. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI-2002a-SA-Mozambique-linkages.pdf>. [Acedido a: 10 de Junho de 2013].
- (2003) “Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento”. *I Quaderni della Cooperazione Italiana* n.º 3/2003. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI%202003c%20QUADER_PDF [Acedido a: 10 de Junho de 2013]
- (2004) “What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique”. HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa”. 29-30 March, Pretoria. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-AI-2004-Impact-of-SA-trade-and-FDI.pdf> [Acedido a: 12 de Maio de 2012].
- (2010) “Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-109.
- (2011a) “Desafios de Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão Crítica do Debate”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 111-132.
- (2011b). “O que é que a ITIE faz bem e o que é que não faz? Uma proposta de agenda de trabalho sobre os recursos naturais em Moçambique”. Comunicação apresentada no seminário “Petróleo, gás e minerais em Moçambique – políticas, governação e desenvolvimento local”, organizado pelo WWF, CIP, IESE e Ibis 24 e 25 de Fevereiro, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCB_PGMM_Fev2011.pdf [Acedido a: 10 de Junho de 2013].
- (2012a) “Fluxos Financeiros Ilícitos em África – recursos escondidos para o desenvolvimento: Reflexões sobre Moçambique”. Comunicação apresentada no seminário organizado pela Universidade A Politécnica e pela Embaixada da

- Dinamarca. 25 de Maio de 2012, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/FluxosIllicitosK_CNCB_25052012.pdf [Acedido a: 13 de Junho de 2012].
- (2012b) “Paradoxos’ da economia de economia de Moçambique – modo de acumulação extractivo como método de explicação”. Comunicação na Sessão Plenária da Academia de Ciências de Moçambique. 26 de Julho, 2012, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/Paradoxos_EconMoz_cncb.pdf [Acedido a: 10 de Junho de 2013]
- (2012c). “PARP 2011-2014: contradições, tensões e dilemas”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 105-116.
- Castel-Branco *et al.* (2005) “Macroeconomics of scaling up aid: the Mozambican case”. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Macroeconomics_of_Aid_and_FDI.pdf [Acedido a: 10 de Junho de 2013]
- Castel-Branco, C.N. & Cavadias, E. (2009) “O papel dos mega-projectos na estabilidade da carteira fiscal de Moçambique”. Comunicação apresentada no II Seminário Nacional sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira. Autoridade Tributária de Moçambique. 6-7 de Março, Maputo.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. (2012) “Da Economia Extractiva à Diversificação da base Produtiva: o que Pode o PARP Aprender com a Análise do Modo de Acumulação em Moçambique?” In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 117-144.
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, R. (2012) “Política monetária e redução da pobreza em Moçambique – discussão critica”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 185-202.
- Castro, P. *et al.* (2009) *Evaluation of Reforms in Tax Policy and Administration in Mozambique and Related TA – 1994-2007*. IMF/IFAD. September 2009.
- Di John, J. (2010) “The political economy of taxation and resource mobilization in sub-Saharan Africa”. In: V. Padayachee (ed.) *The political economy of Africa*. New York, Routledge.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política) (2010) *3.ª Avaliação da Pobreza: Análise e Resultados Principais*. Apresentação em powerpoint.
- Fernando, A. (2010) “Estratégia nacional para industrialização”. Apresentação do Ministério da Indústria e Comércio na Conferência sobre a Competitividade Industrial, organizada pela Associação Industrial de Moçambique (AIMO). 22 de Setembro de 2010, Maputo.

- Fine, B. (2007) "Financialisation, poverty and Marxist political economy". Comunicação apresentada na Conferência "Poverty and Capital" 2-4 de Julho de 2007, University of Manchester. Disponível em: <https://eprints.soas.ac.uk/5685/1/brooks.pdf>
- (2009a) "Financialisation, the value of labour power, the degree of separation, and exploitation by banking". *SOAS Research Students, Summer Seminar Series*, 30 de Abril. Disponível em: <https://eprints.soas.ac.uk/7480>
- (2009b) "Financialisation and social policy". Comunicação na Conferência "Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries", 12-13 de Novembro de 2009, UNRISD, Geneva. Disponível em: <https://eprints.soas.ac.uk/7984>.
- (2009c) "Looking at the crisis through Marx". *International Socialist Review* (64) Março-Abril, 40-47.
- (2009d) "Neo-Liberalism in retrospect? It's financialisation, stupid". Comunicação apresentada na Conferência "Developmental Politics in the Neo-Liberal Era and Beyond", 22-24 Outubro de 2009, Center for Social Sciences, Seoul National University.
- Fine, B. & Rustomjee, Z. (1996) *The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization*. London, Westview Press
- Fine, B. & Saad-Filho, A. (2010) *Marx's Capital*. 5th Edition. London, Pluto Press.
- Fjeldstad, O-H. & Heggstad, K. (2011) *The tax systems in Mozambique, Tanzania and Zambia: Capacity and constraints*. CMI Report 2011:3.
- Froberg, K. & Waris, A. (2011) *Bringing the billions back*. Stockholm, Forum Syd förlag.
- Ganho, A.S. (2013) "Agro-investimentos privados e seus reflexos na regulamentação fundiária e hídrica em dois regadios estatais em Gaza. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 281-303.
- GdM (Governo de Moçambique). (2000-2011) *Conta Geral do Estado*. Maputo.
- (1999-2012) *Relatórios de d'vida*. Maputo.
- Guebuza, A.E. (2012) *Informação anual do chefe de Estado à Assembleia da República sobre a situação geral da Nação*. 21 de Dezembro. Maputo.
- Hamilton, C. (1983) "Capitalist industrialization in the four little tigers of East Asia". In: P., Limquenco *et al.* (eds.) *Neo-Marxist theories of development*. London, Croom Helm.

- Hanlon, J. (2011) “Is Mozambique following a latecomer developer strategy?” *Transformation* (76), 37-143.
- Hanlon, J. & Mosse, M. (2010) *Mozambique’s Elite – Finding its Way in a Globalized World and Returning to Old Development Models*. UNU-Wider.
- Ibraímo, Y. (2013) “Expansão da produção de produtos primários, emprego e pobreza”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 265-279.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). (1998-2011) *Anuários Estatísticos*. Maputo.
- Kuegler, A. (2009) “Fiscal Treatment of Megaprojects”. In: C. Arndt, F. Tarp & S. Jones (eds.) *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York, Routledge. pp. 284-301.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013) “Questões à volta de ligações a montante com a Mozal”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 175-210.
- Marx, K. (1983) *Capital: A critique of political economy*. Volume I. London, Lawrence & Wishart.
- Massarongo, F. (2010) “A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental?” *Boletim IDELAS* n.º 30. IESE, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf. [Acedido a: 12 de Junho de 2013]
- (2013) “Porque é que os bancos privados não respondem à redução das taxas de referência do Banco de Moçambique? Reflexões”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 149-173.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011) “Financiamento do Estado com recurso à dívida – Problemas e desafios”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 161-184.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013) “Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 125-147.
- Nhachote, L. (2010) “Indústria de mineração atrai várias figuras da nomenclatura dominante”. *CIP Newsletter* n.º 6. pp 6-7 (Junho). Maputo, Centro de Integridade Pública.
- O’Laughlin, B., & Wuyts, M. (2012) “The agrarian question in Mozambique – then and now”. Comunicação apresentada na III Conferência Internacional do IESE “Moçambique: Acumulação e transformação em contexto de crise internacional”, 4-5 de Setembro de 2012, Maputo.

- Ossemame, R. (2010) “Quadro de análise da sustentabilidade da dívida nos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique”. In L. de Brito *et al.* (eds.) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 111-128.
- (2011) “Desafios de expansão das receitas fiscais”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 133-160.
- (2012) “Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos mineiros? Uma análise crítica da experiência”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 145-164.
- Oya, C. (2012) “Crise global, crescimento e desafios para Moçambique e sua estratégia de desenvolvimento”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 387-410.
- Saad-Filho, A. & Weeks, J. (2013) “Curses, diseases and other resource confusions”. *Third Quarterly*, 34 (1), 1-21.
- Stevano, S. (2013) “Mulheres no processamento de castanha de caju: reflexões sobre as sociedades agrárias, mulher e género na província de Cabo Delgado”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 239-264.
- Vestergaard, J. & Hojland, M. (2009) *Combating illicit financial flows from poor countries. Estimating possible gains. DIIS Policy Brief*. Copenhagen, Danish Institute for International Studies.
- Weiss, J. (1985) “Manufacturing as an engine of growth – revisited”. *Industry and Development* (3), 39-62.
- Wield, D. (1977a) *Some characteristics of the Mozambican economy particularly relating to industrialization. (mimeo)*. Maputo. Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane.
- (1977b) *The structure and balance of industrial production and its relationships with other sectors and with the growth of a working class. (mimeo)*. Maputo. Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane.
- Wuyts, M. (2011a) “Será que crescimento económico é sempre redutor da pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique”. *Boletim IDELAS* n.º 35P. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?_target_=publications_ideias.
- (2011b) “The working poor – a macro perspective”. Valedictory Address as Professor of Applied Quantitative Economics delivered on Thursday 8 December, 2011 at The Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.

ARTIGOS DE IMPRENSA E BLOGS

- Africa Confidential (2013) “Frelimo’s gold rush”. Africa Confidential 54 (8), p. 9.
- AIM (Agência de Informação de Moçambique) (2012a) “Governo admite renegociar mega projectos – admite Primeiro-Ministro, Aires Ali”. 11 de Maio.
- (2012b) “Mega-projectos: governo confirma renegociação pontual – afirma Ministro das Finanças, Manuel Chang”. 27 de Dezembro.
- Canal de Moçambique (2011) “Mega-projectos criam contradição entre governador do Banco Central e membros do Governo”. 2 de Fevereiro.
- CIP (Centro de Integridade Pública). *CIP Newsletters*. www.cip.org.mz.
- LUSA (Agência Portuguesa de Notícias) (2012) “Governo vai renegociar benefícios fiscais das multinacionais – Ministro das Finanças, Manuel Chang”. 27 de Dezembro.
- Notícias (2011) “Dívida externa privada em rápido aumento”. *Notícias*. 4 de Fevereiro. Suplemento “Economia & Negócios”.
- O País* (2011a) “Gove diz que há condições para negociar com os mega-projectos”. *O País*. 31 de Janeiro.
- (2011b) “O que mantém os mega-projectos não é a isenção fiscal”. *O País*. 14 de Janeiro. Suplemento «*O País Económico*».
- (2011c) “Venda de acções da Riversdale à Rio Tinto – o Governo teria ganho valor suficiente para subsidiar pão durante oito anos”. *O País*. 28 de Fevereiro.
- (2011d) “Mega-projectos conduzem populações ao empobrecimento”. *O País*. 25 de Fevereiro. Suplemento «*O País Económico*».
- (2012) “Governo vai renegociar contratos com megaprojectos – Ministro das Finanças, Manuel Chang”. *O País*. 14 de Dezembro
- Savana (2011) “A nossa pobreza é rentável”. *Savana*. 25 de Fevereiro.
- Serra, C. (2011) “Dos mega-projectos às mega-ideias”. In: *Diário de um Sociólogo*. <http://www.oficinasociologia.blogspot.com/> [Acedido a: 2 de Março de 2011].
- Sky News (2013) “Tax evasion: G8 leaders vow tougher stance”. Sky News. 18/06/2013.
- The Guardian (2013) “G8: Cameron and Osborne to make final push for tax evasion crackdown”. *The Guardian*. 17/06/2013.
- The Independent (2013) “G8 leaders must do more than talk a tough game on multinational tax avoidance”. *The Independent*. 19/06/2013.
- Vieira, S. (2011) “Sobre batalhas pelo controlo dos recursos minerais”. In: *Domingo*. 6 de Fevereiro.

TENDÊNCIAS E PADRÕES DE INVESTIMENTO PRIVADO EM MOÇAMBIQUE: QUESTÕES PARA ANÁLISE

Nelsa Massingue e Carlos Muianga

INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, Moçambique registou um aumento significativo nos fluxos de capitais privados nacionais e estrangeiros, um pouco por todo o país e em alguns sectores como a agricultura, a indústria, o turismo e os recursos minerais e energia. A relativa abundância, incluindo as mais recentes descobertas de recursos naturais (minerais, hidrocarbonetos, energia, florestas, água, terra, etc.) e a relativa facilidade de que goza o capital estrangeiro têm tornado Moçambique cada vez mais desejável ao investimento directo estrangeiro (IDE), com destaque para a exploração de recursos minerais e actividades relacionadas (infra-estrutura, logística e serviços de apoio à actividade mineira, etc.). Dados do Centro de Promoção de Investimentos (CPI) referentes ao período de 1990 a 2011 mostram que o IDE representou cerca de 37% do investimento privado total aprovado, os empréstimos 57%, e o investimento directo nacional (IDN), 6%. Durante este período, a alocação do volume de investimento em termos sectoriais foi de 29% para os recursos minerais e energia, 25% para a agricultura, 18% para a indústria, 9% para o turismo, 8% para os transportes e comunicações e 11% para os restantes sectores.

Entretanto, os fluxos externos de capitais privados, IDE e empréstimos externos, têm tido uma importância relativa no investimento privado total, com tendência a aumentar à medida que se vão anunciando mais descobertas de recursos minerais e hidrocarbonetos (carvão, gás, areias pesadas, etc.) e a necessidade de desenvolvimento da infra-estrutura relacionada. Naturalmente, pode-se, *a priori*, olhar para a relativa importância do IDE

no investimento privado total e sua alocação na exploração de recursos minerais, como sendo as principais características do padrão de investimento privado em Moçambique.

Este artigo constitui um ponto de partida para um projecto de investigação mais amplo sobre padrões de investimento em Moçambique e sua relação com a estrutura produtiva. O artigo tem base no quadro analítico apresentado por Castel-Branco (2010), “Economia Extractiva”, para explicar o funcionamento da economia de Moçambique, cujas características principais são: (i) especialização na produção e comercialização de produtos primários (sem ou com limitado processamento), (ii) desarticulação e fracas ligações entre actividades produtivas, (iii) foco nos mercados externos para exportação de produtos primários, (iv) concentração e afinilamento das actividades económicas e produtivas, e (v) limitadas ligações entre o investimento e o financiamento bancário doméstico.

O artigo argumenta que a relativa dependência do investimento privado em relação a fluxos externos de capital e a respectiva alocação do investimento na exploração de recursos naturais (em particular recursos minerais e energia) são apenas alguns elementos do padrão de investimento em Moçambique. Portanto, elementos como a natureza do investimento e a sua relação com a economia existente podem tornar a análise sobre os padrões de investimento relativamente mais completa do que uma simples análise dos fluxos de investimento e sua distribuição sectorial. O artigo mostra ainda que as características principais do investimento privado (concentração em grandes projectos, concentração na produção primária para exportação, concentração sectorial e regional) suportam o argumento sobre a natureza extractiva da economia de Moçambique.

O artigo pretende explorar alguns destes elementos, com base em informação estatística oficial e trabalho de campo exploratório levado a cabo em algumas províncias, ao mesmo tempo que levanta questões preliminares para análise. Para além da introdução, o artigo compreende mais quatro secções. A segunda secção analisa as tendências de investimento privado em Moçambique e suas características, com base no investimento privado aprovado pelo CPI entre 1990 e 2011.¹ O uso do investimento privado aprovado como *proxy* para análise das tendências e dinâmicas de investimento justifica-se pela dificuldade de acesso à informação sistemática e de longo prazo sobre o investimento de facto realizado, o que pode colocar algumas limitações.² Apesar das limitações, o uso das intenções de investimento é particu-

¹ A base de dados do CPI sobre investimento privado mostra o número total de projectos aprovados, a localização (por província e/ou distrito), o montante total do investimento aprovado por fonte (IDE, IDN e empréstimos), a origem do IDE (país) e os postos de trabalho que os projectos prevêem criar.

² Em alguns dos casos, estas limitações podem induzir a alguns erros de análise. Por exemplo, pode resultar no exagero do padrão de descontinuidade do investimento, na medida em que projectos de investimento,

larmente interessante na medida em que mostra em que actividades os capitais privados nacionais e estrangeiros tencionam investir, o que tem implicações sobre os padrões de produção e o comércio no futuro e a sua relação com os planos de investimento público e o financiamento doméstico da actividade produtiva. Um outro aspecto importante no uso destes dados (o que pode ser visto com algum detalhe ao longo do texto) é o facto de a estrutura e o padrão do investimento aprovado serem consistentes com a estrutura e o padrão de produção e comércio (concentrada, desarticulada e com fracas ligações com dinâmicas produtivas e mercados internos).³

A terceira secção procura mostrar como é que o financiamento bancário doméstico pode estar ligado ao investimento privado. A quarta secção do artigo faz, com base na análise feita nas secções anteriores e com informação produzida do trabalho de campo preliminar, algumas considerações sobre os padrões de investimento e a sua relação com a estrutura produtiva. Finalmente, a quinta secção faz algumas conclusões e levanta algumas questões e hipóteses para reflexão.

TENDÊNCIAS E PADRÕES DE INVESTIMENTO PRIVADO

Esta secção descreve as tendências e os padrões gerais do investimento privado em Moçambique, suas características específicas e suas implicações analíticas. A secção argumenta que as características principais do investimento privado aqui descritas

sobretudo os de grande dimensão, podem ser aprovados num ano e ser realizados ao longo de vários anos ou, por algum motivo, não ser mais realizados (Castel-Branco, 2010). Por exemplo, o projecto Ayr Petro Nacala (construção de uma refinaria de petróleo em Nacala), aprovado em 2007 e avaliado em cerca de US\$ 5000 milhões é um de vários casos de investimento não implementado. Outro problema é que, na ausência de mais informação sistemática, torna-se difícil estimar a taxa de realização dos diferentes tipos de investimento (grande, pequeno, nacional e estrangeiro) (Castel-Branco, 2010). Por esta razão, um trabalho de campo preliminar foi levado a cabo pelo IESE em algumas províncias (Maputo, Gaza, Tete, Nampula e Cabo Delgado), com o objectivo de confirmar o estágio dos projectos de investimento aprovados. Apesar do esforço para confirmar a existência ou não de alguns projectos e o seu nível de realização, incluindo as respectivas razões, o grosso do investimento que consta na base de dados do CPI para essas províncias não foi possível ser apurado, por vários motivos: (i) o investimento é aprovado a vários níveis (quer ao nível do CPI, como ao nível dos respectivos sectores de tutela) e, algumas vezes, na ausência completa de coordenação entre as várias instituições. Por exemplo, parte significativa dos projectos de investimento é aprovada ao nível do CPI em Maputo, dos Ministérios e do Conselho de Ministros sem o devido conhecimento das autoridades ou direcções provinciais onde os projectos serão implementados; (ii) ausência de avaliações públicas sistemáticas sobre o estágio dos projectos aprovados, o que não permite criar uma base de informação sistemática sobre os projectos e suas implicações analíticas. Portanto, uma análise mais rigorosa sobre o que de facto está a acontecer com o investimento privado em Moçambique requer olhar não somente para a informação do CPI (que é muito importante para prever padrões de produção e comércio no futuro), mas também para as dinâmicas produtivas existentes: em que sectores se está a investir mais ou menos, quantos projectos de facto existem, o que estão a fazer, onde estão localizados, etc.

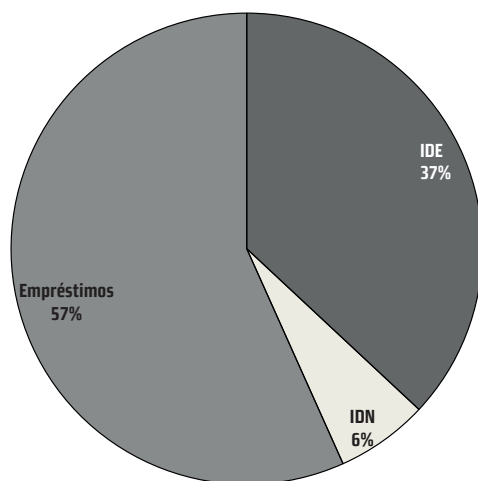
³ Para mais informação sobre a caracterização do padrão de produção e comércio em Moçambique, ver (Castel-Branco, 2010, 2003, 2002).

explicam, em grande medida, o padrão de concentração da produção e do comércio e, por conseguinte, o carácter extractivo da economia, nos termos em que foi caracterizado na secção anterior.

INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO

De acordo com os dados do CPI, de 1990 a 2011 foram aprovados 3408 projectos de investimento, num valor global de US\$ 35 759 milhões e com um potencial para gerar 398 125 postos de trabalho no país. Deste valor global das intenções de investimento, cerca de 37% corresponde ao IDE, 6% ao IDN e 57% a empréstimos na banca nacional e externa (ver Gráficos 1 e 2). Embora a composição dos empréstimos não esteja identificada nos dados do CPI (isto é, a parte dos empréstimos correspondentes à banca nacional e à banca externa) é possível, olhando para a proporção do IDE e do IDN no total do investimento aprovado, afirmar, com alguma segurança, que a maior proporção dos empréstimos corresponde à banca externa, muito possivelmente dos países de proveniência do IDE. Um aspecto interessante, que resulta da leitura dos dados do CPI, é que cerca de 67% dos projectos de investimento aprovados financiados por empréstimos estão directamente ligados ao IDE. Entretanto, para além desta descrição mais geral sobre o padrão de investimento aprovado, é importante olhar para algumas características específicas do investimento.

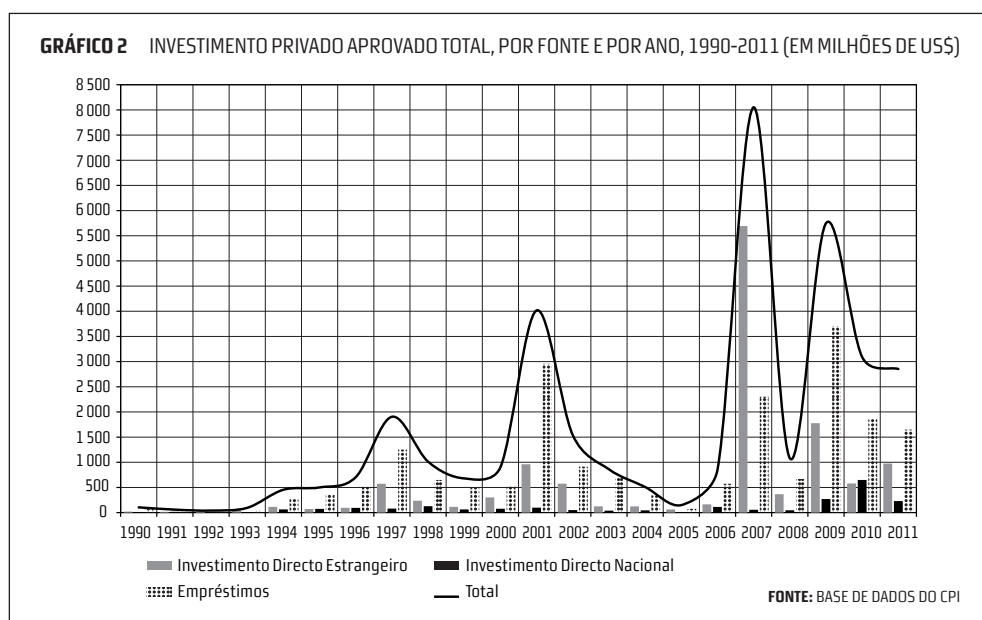
GRÁFICO 1 INVESTIMENTO PRIVADO POR FONTE, 1990-2011 (EM % DO INVESTIMENTO TOTAL APROVADO)



FONTE: BASE DE DADOS DO CPI

CONCENTRAÇÃO DE INVESTIMENTO EM GRANDES PROJECTOS E VIRADOS PARA A EXPORTAÇÃO

O Gráfico 2 mostra que o padrão de investimento, com base nas suas intenções ao longo do período em análise, é bastante irregular, com sucessivos períodos de pico e de abrandamento. Castel-Branco (2010) compara a irregularidade das intenções de investimento ao padrão de investimento de uma grande empresa e argumenta que “a irregularidade das intenções de investimento é o reflexo de dois factores combinados: a concentração do investimento num pequeno grupo de grandes projectos e o enviesamento dos dados provocados pela utilização de intenções de investimento aprovado em vez de investimento de facto realizado”.



No entanto, se retirarmos da análise os grandes projectos de investimento e se, pelas características destes, assumirmos a existência de ligações mínimas entre algumas intenções de investimento de pequena e média escala com as dos grandes projectos, o cenário do investimento torna-se substancialmente diferente. Com excepção dos anos 1994, 1995, 1996 e 2011, os períodos de pico das intenções de investimento coincidem com aprovação de grandes projectos,⁴ nomeadamente a MOZAL I (1997) MOZAL II, Ferro e Aço, Pemba Bay-Wildlife and Marina Resort e Ponta Dobela (2001), Limpopo Corridor Sands (2002), Vodacom MC (2003),

⁴ Para questões de análise, consideramos grandes projectos os que têm investimento total igual ou superior a US\$ 500 milhões.

Carvão de Moatize, Ayr Petro de Nacala e Procana (2007), Portucel Moçambique e Lurio Green Resources (2009) e Hidroeléctrica de Phanda-Nkuwa (2010).

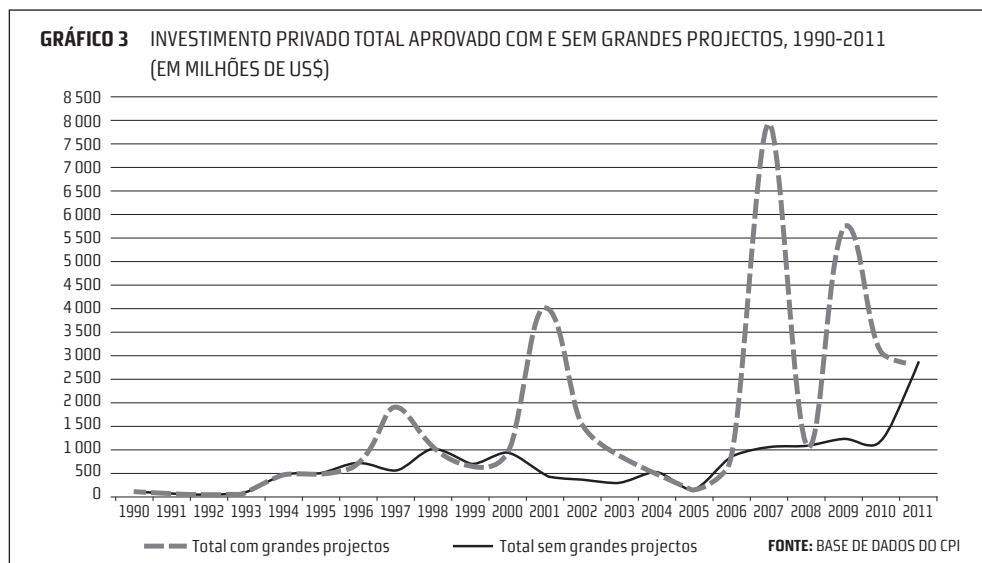
TABELA 1 INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO EM GRANDES PROJECTOS (1990-2011)

Projecto	Sector	Investimento total em milhões de US\$							
		1997	2001	2002	2003	2007	2009	2010	Total
MOZAL I	Indústria	1 340	—	—	—	—	—	—	1 340
MOZALII	Indústria	—	1 000	—	—	—	—	—	1 000
Ferro e Aço	Indústria	—	1 100	—	—	—	—	—	1 100
Pemba Bay - Wildlife and Marina Resort	Hotelaria e Turismo	—	967,50	—	—	—	—	—	967,50
Ponta Dobela	Transportes e Comunicações	—	501,45	—	—	—	—	—	501,45
Limpopo Corridor Sands	Recursos Minerais e Energia	—	—	1 200	—	—	—	—	1 200
Vodacom MC	Transportes e Comunicações	—	—	—	567,32	—	—	—	567,32
Carvão de Moatize	Recursos Minerais e Energia	—	—	—	—	1 535	—	—	1 500
Procana	Agricultura e Agro-indústria	—	—	—	—	510	—	—	510
Ayr Petro Nacala	Recursos Minerais e Energia	—	—	—	—	5 000	—	—	5 000
Portucel Moçambique	Agricultura e Agro-indústria	—	—	—	—	—	2 311,41	—	2 311,41
Lúrio Green Resources	Agricultura e Agro-indústria	—	—	—	—	—	2 209	—	2 209
Hidroeléctrica de Mphanda Nkuwa	Recursos Minerais e Energia	—	—	—	—	—	—	1 900	1 900
Total		—	3 568,95	1 200	567,32	7 045,00	4 520,41	1 900	20 141,68
Total de investimento aprovado no ano		—	4 017	1 538	849,99	8 060,94	5 748,62	3 090,25	
% do investimento total aprovado no ano		—	89%	78%	66%	87%	79%	61%	

Fonte: BASE DE DADOS DO CPI

A Tabela 1 mostra 13 grandes projectos de investimento aprovados pelo CPI no período entre 1990 e 2011. O volume total de investimento dos 13 projectos em conjunto é de US\$ 20 142,68 milhões, o que corresponde a 56% do total do investimento aprovado no período em análise. Além disso, para todos os anos em que os grandes projectos foram aprovados, estes correspondiam a pouco mais de 70% do investimento aprovado nesses anos, com excepção de 2003 e 2010, onde as intenções de investimento em grandes projectos foram de 66% e 61%, respectivamente. Esta análise sugere que os níveis e intenções de investimento, ao longo do período em análise, tornam-se relativamente estáveis quando não se consideram os grandes projectos. Esta informação confirma, por sua vez, o argumento da concentração do investimento (pelo menos das suas intenções) num pequeno grupo de grandes projectos e suas implicações nas

dinâmicas de concentração da produção e comércio, focados na exploração de recursos naturais e produção e comercialização de produtos primários para exportação.⁵



Por sua vez, o Gráfico 3 mostra a diferença entre as tendências das intenções de investimento privado com e sem grandes projectos. O Gráfico mostra, claramente, o quão dependente são as intenções de investimento em relação a grandes projectos de investimento e dá uma ideia geral sobre como seria o comportamento do investimento sem grandes projectos (por exemplo, o que acontece com o peso do IDN no total do investimento privado?) e, provavelmente, quais seriam as suas implicações. Um dado importante a destacar é que quase todos os grandes projectos aqui mencionados têm como finalidade a produção e posterior exportação de produtos primários, por sinal, uma das principais características da “economia extractiva”.

TABELA 2 EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO COM E SEM MEGA-PROJECTOS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exportação excl. mega-projectos	28%	29%	24%	30%	39%	29%	28%
Exportação dos mega-projectos	72%	71%	76%	70%	61%	71%	72%
Import. excl. mega-projectos	83%	76%	78%	81%	77%	74%	66%
Import. dos mega-projectos	17%	24%	22%	19%	23%	26%	34%

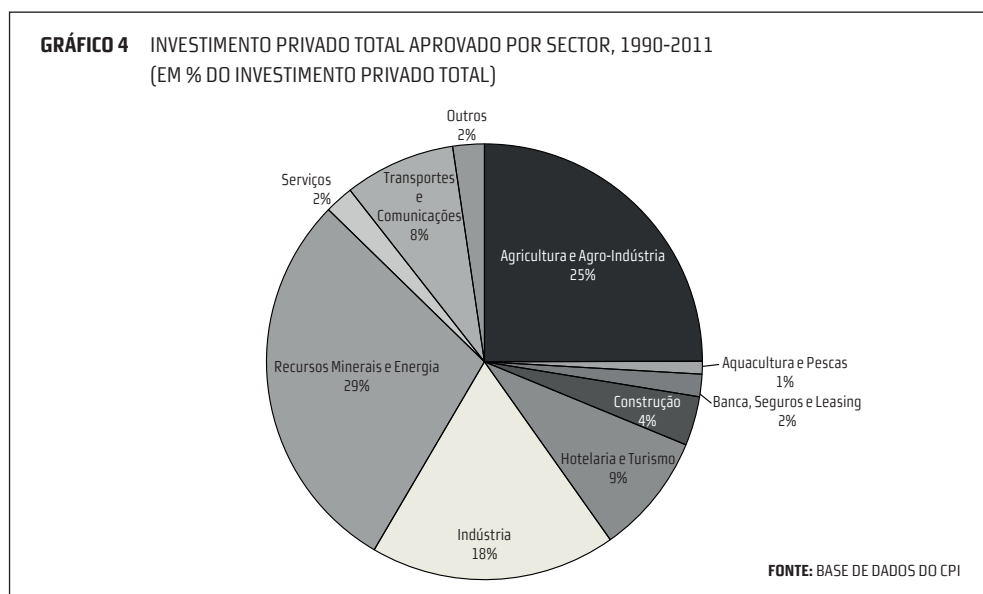
FONTE: MASSINGUE (2012)

⁵ Importa referir que, com esta análise, não queremos que o leitor perceba que os grandes projectos não são importantes para a economia nacional. Muito pelo contrário, os grandes projectos são uma dinâmica existente e dominante dentro da economia e estruturam e determinam os padrões e relações de produção e comércio.

A Tabela 2 mostra que o peso das exportações sem mega-projectos é relativamente estático. Segundo Massingue (2012), o nível de competitividade de um país é determinado, dentre outros factores, pelo seu grau de industrialização e diversificação da produção, pois isto tende a reduzir a flutuação de preços e aumenta as oportunidades de exportação. No entanto, Moçambique é competitivo em produtos primários e muito pouco diversificado para além destes (*ibid.*). Por outro lado, os mega-projectos tendem a contribuir com mais de metade das exportações. Por exemplo, em 2011 os mega-projectos contribuíram com 72% das exportações do país. Adicionalmente, Massingue (2012) afirma que outra questão preocupante é o facto de os grandes projectos em Moçambique beneficiarem de elevados incentivos fiscais, de livre expatriamento de capital e muito pouco é reinvestido no país.

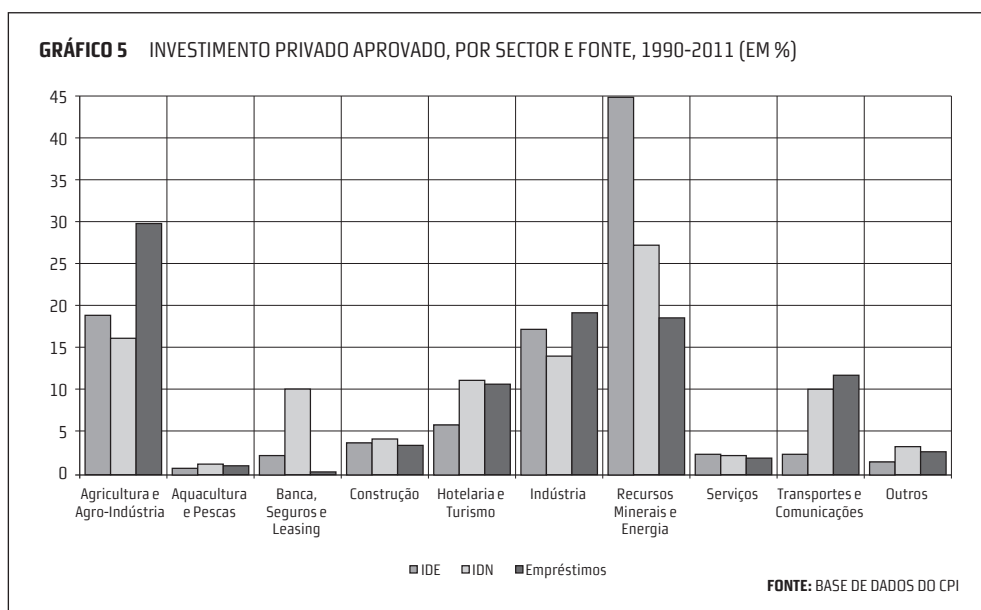
CONCENTRAÇÃO DE INVESTIMENTO POR SECTORES E ACTIVIDADES ECONÓMICAS

A composição e a dinâmica das intenções de investimento privado, à semelhança do que acontece com outras actividades, como por exemplo, a produção, o comércio, a infra-estrutura e serviços (Castel-Branco, 2010), estão concentradas à volta de sectores como o dos recursos minerais e energia e agricultura e agro-indústrias. O Gráfico 4 mostra que a agricultura e a agro-indústria e os recursos minerais e energia absorvem mais de 50% do total das intenções de investimento no



período em análise, sendo que o grosso deste investimento é financiado por recursos externos (Gráfico 5). Esta situação sugere que a importância e o potencial destes sectores em atrair investimento estrangeiro têm sido bastante evidentes. No entanto, é importante salientar que a concentração do investimento nestes sectores é muito mais profunda, na medida em que, dentro destes, o investimento é concentrado em algumas actividades, quase todas viradas para o mercado externo (alumínio, florestas, gás, carvão, areias pesadas, etc.).

Como acontece com a irregularidade das intenções de investimento no geral, as fontes de investimento (IDE, IDN e empréstimos) também se encontram distribuídas de forma irregular, seguindo o mesmo padrão de concentração e alocação sectorial do investimento. Enquanto o IDE e os empréstimos se concentram nos recursos minerais e energia, na agricultura e na agro-indústria e indústria, o IDN tende a concentrar-se em sectores como a banca, seguros e leasing, hotelaria e turismo, transportes e comunicação, serviços e construção. A concentração do IDN nestes sectores vem reforçar o argumento de que o capital privado nacional tem tendência a investir mais em serviços, alguns dos quais de suporte à actividade extractiva (Castel-Branco, 2010). Esta análise pode dar algumas indicações sobre até que ponto o capital nacional pode estar ligado às dinâmicas extractivas da economia.

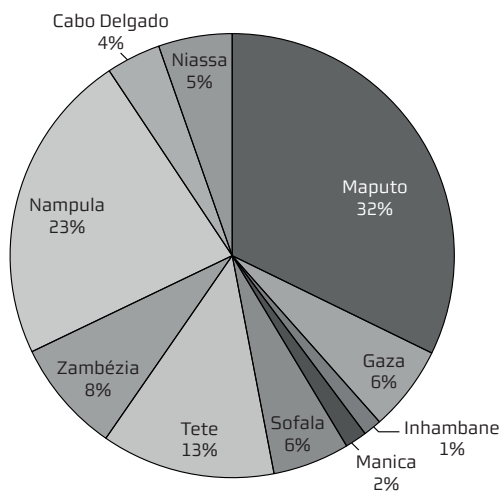


CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA DO INVESTIMENTO PRIVADO

A concentração do investimento também é verificada a nível geográfico. Por exemplo, Maputo concentrou cerca de 32% do total de investimento aprovado no período em análise, seguido de Nampula, com 23%, Tete com 13% e Zambézia com 8%, conforme mostram os Gráficos 6 e 7. Portanto, existem factores específicos que determinam o volume do investimento nas diferentes partes do país. Os níveis de concentração das intenções de investimento nestas províncias são, em parte, explicados pelas dinâmicas económicas que estão a ocorrer localmente e pela existência de recursos naturais e infra-estruturas e serviços.

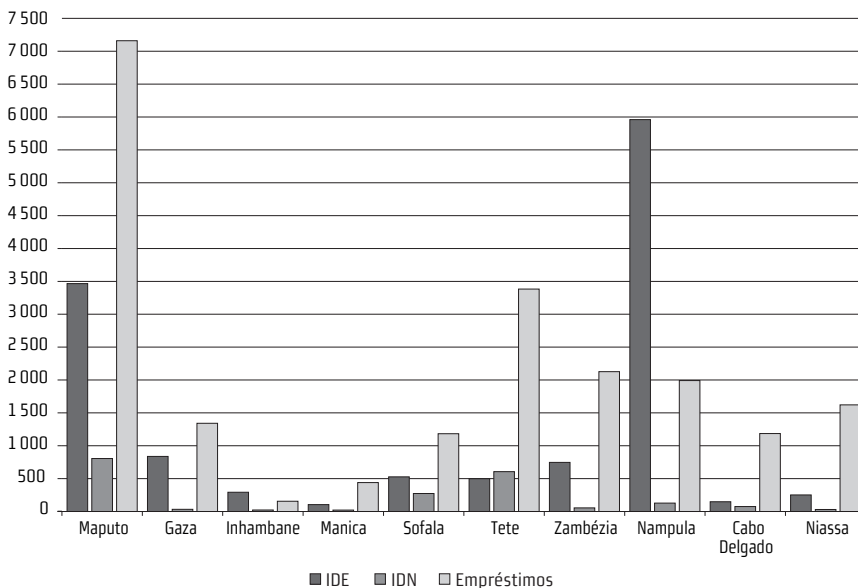
Por exemplo, enquanto o investimento em Tete, Zambézia e Nampula é determinado pela existência de recursos naturais (minerais, terra, florestas, etc.), o investimento em Maputo é determinado pela qualidade e disponibilidade das infra-estruturas e serviços (estradas, bancos, rede comercial, transportes e comunicações, etc.) comparativamente a outros pontos do país. Ademais, ao longo dos anos, é possível verificar que as intenções de investimento na banca, seguros e leasing, nos serviços, na construção e na indústria estão igualmente concentradas na província de Maputo, sugerindo uma fraca possibilidade de desenvolvimento rápido de capacidades produtivas em outras regiões do país, desarticulação e fracas ligações entre as actividades produtivas.

GRÁFICO 6 INVESTIMENTO PRIVADO TOTAL APROVADO, POR PROVÍNCIA, 1990-2011
(% DO INVESTIMENTO TOTAL APROVADO)



FONTE: BASE DE DADOS DO CPI

GRÁFICO 7 INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO, POR FONTE E POR PROVÍNCIA, 1990-2011
(EM MILHÕES DE US\$)

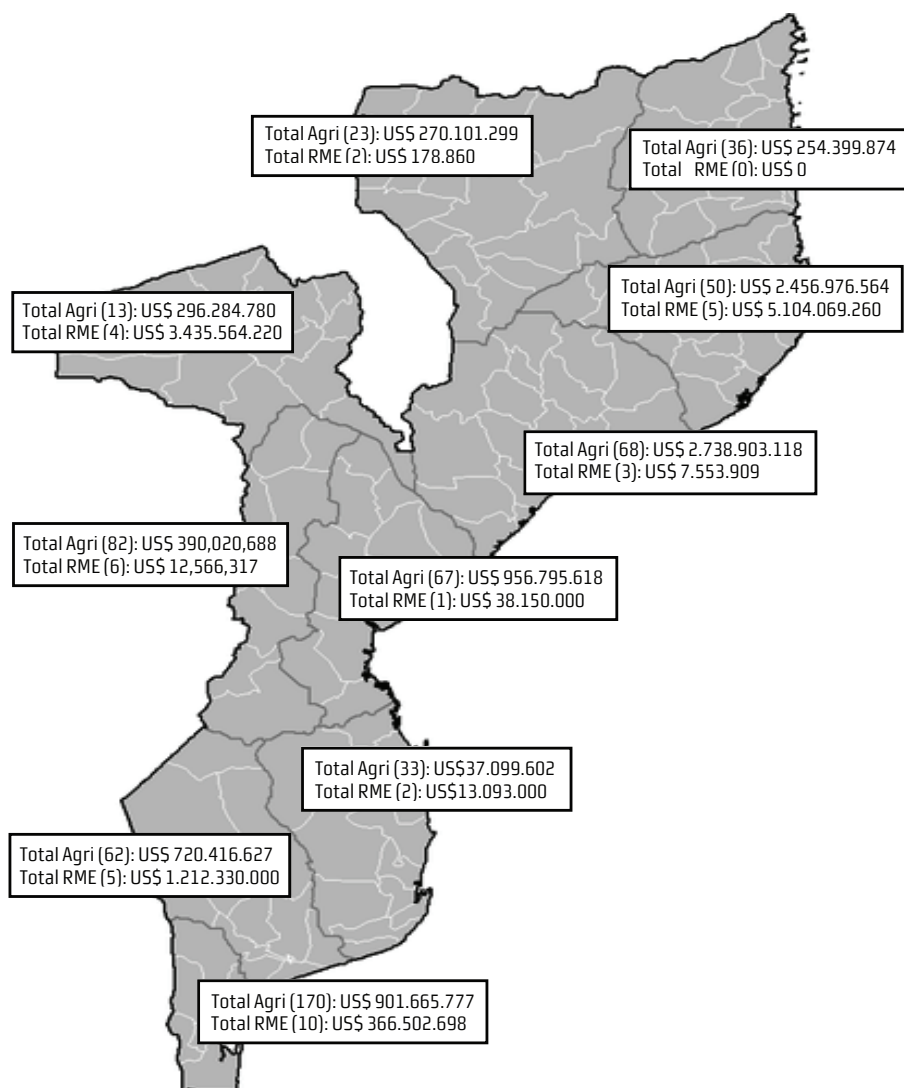


FONTE: BASE DE DADOS DO CPI

CONCENTRAÇÃO DO INVESTIMENTO EM PRODUTOS PRIMÁRIOS

Além da concentração regional e em grandes projectos dentro dos diferentes sectores, o investimento aprovado é igualmente concentrado em actividades primárias. Portanto, a concentração sectorial do investimento reside no tipo de actividades para as quais o investimento é alocado. O mapa 1 descreve, para o período de 1990 a 2011, por um lado, o número de projectos aprovados nos sectores da agricultura e agro-indústria e recursos minerais e energia por província e, por outro, o montante total de investimento em US\$. As províncias que registaram montantes de investimento acima de US\$500 milhões foram Nampula, Tete, Zambézia e Gaza. Uma análise mais profunda sobre estas províncias sugere que: (i) as províncias com elevados montantes de investimento são as que têm, pelo menos, um mega-projecto; (ii) do montante total do investimento, os mega-projectos tendem a absorver acima de 70% do total do investimento na província; (iii) estes mega-projectos estão ligados à exploração de recursos naturais e são virados para a exportação com muito pouco ou mesmo sem processamento.

MAPA 1 PROJECTOS APROVADOS, POR PROVÍNCIA, NA AGRICULTURA E NOS RECURSOS MINERAIS, 1990-2011 (EM US\$)



FONTE: ADAPTADO PELOS AUTORES BASEADO NA BASE DE DADOS DO CPI – CENTRO DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO, N.D.

Este cenário mostra que, tanto na agricultura quanto nos recursos mineiras, há uma tendência de concentração. No caso da agricultura, apesar de apresentar elevados níveis de investimento aprovado, grande parte deste investimento está focado na exploração florestal e essencialmente na madeira com o mínimo processamento para exportação. E, no caso dos recursos mineiras, as dinâmicas estão à volta

da exploração de carvão e áreas pesadas. Assim, pode concluir-se que, do montante global do investimento privado aprovado em Moçambique no período em análise, o grosso está relacionado com a exploração de recursos naturais, em particular de minerais e energia, e actividades relacionadas.

CAIXA A INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO NAS PROVÍNCIAS NO SECTOR DA AGRICULTURA E AGRO-INDÚSTRIAS E NO SECTOR DE RECURSOS MINERAIS E ENERGIA

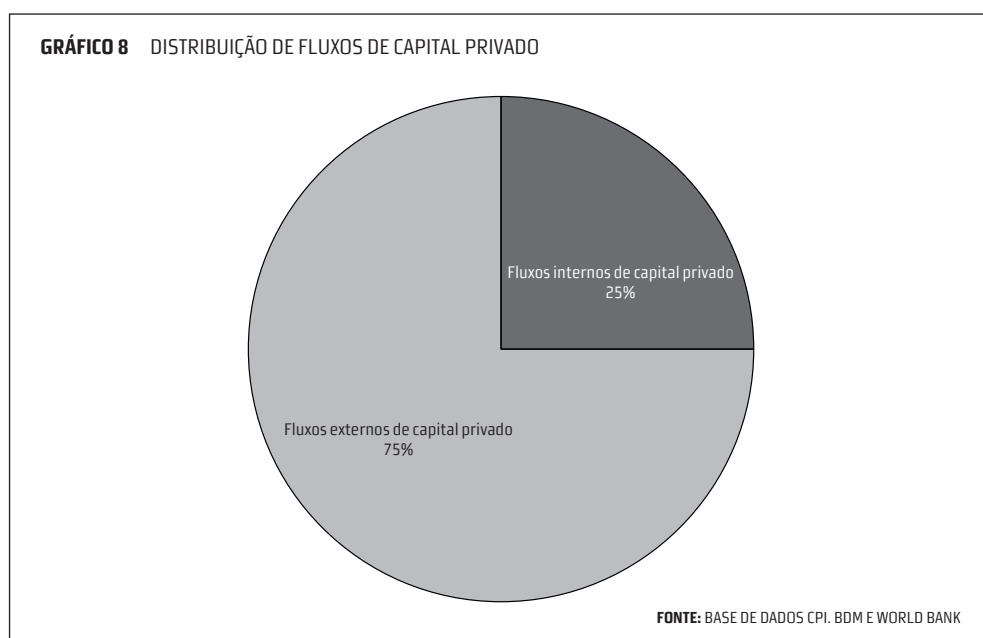
- Entre 1990 e 2011, 90% do total do investimento aprovado para o sector da agricultura e agro-indústrias na província de Nampula (US\$ 2456 milhões) é absorvido por um único projecto (*Lurio Green Resources*) ligado à exploração florestal, no valor de US\$ 2209 milhões. No sector dos recursos minerais e energia, o projecto Ayr Petro de Nacala, no valor de US\$ 5000 milhões, representa 98% do valor total do investimento aprovado neste sector para o período em análise.
- Este projecto visava a construção de uma refinaria de petróleo, cuja implementação ficou no entanto atrasada devido à falta de financiamento (*A Verdade*, 18/03/2009).
- Na província da Zambézia, o projecto *Portucel Moçambique* representa 90% do total do investimento na agricultura e agro-indústrias. Este investimento está ligado à instalação de bases florestais e prevê-se a instalação, futuramente, de uma fábrica de processamento de papel. O investimento só será concretizado se o escoamento do produto, a partir de Moçambique, for competitivo e, caso a fábrica seja instalada no país, esta irá produzir pasta de papel para exportar para o mercado asiático (*Capital*, 2012). No entanto, a questão que se levanta é: que ligações podem ser geradas se o projecto não passar de um processamento básico para exportação?
- Dos projectos aprovados pelo CPI na província de Tete no período em análise, o do carvão de Moatize e a hidroeléctrica de Mphanda Nkuwa absorvem 99,9% do total de investimento no sector dos recursos minerais e energia na província.
- Em Gaza a situação não difere das outras províncias acima mencionada. O projecto *Limpoço Corridor Sands* corresponde a 99% do total de investimento aprovado para os recursos minerais e energia.

INVESTIMENTO E CRÉDITO À ECONOMIA

Nas secções anteriores explorou-se as dinâmicas do investimento privado no geral e o investimento nacional, em particular. No entanto, a concretização do investimento, entre outras questões, tem como condição a existência de financiamento. Portanto, a distribuição do crédito à economia é um factor fundamental para entender as

actuais dinâmicas produtivas internas e a sua relação com as dinâmicas de expansão do investimento privado. Esta secção procura mostrar como é que as dinâmicas de investimento podem estar ligadas ao sector financeiro doméstico.

A relevância de estudar o sector financeiro reside no facto de, a partir deste, se poder entender as dinâmicas de reprodução da economia. Portanto, o argumento de que a estrutura produtiva analisada via investimento tende a consolidar o argumento sobre o carácter extractivo da economia não seria completo se não se englobasse a componente financiamento. Para tal, é preciso perceber o que está a acontecer com o sector financeiro e até que ponto as dinâmicas de reprodução económica e financeira estão a ser influenciadas e dominadas pela economia extractiva.



O Gráfico 8 mostra que 75% dos fluxos de capitais são externos e somente 25% correspondem ao financiamento por via da banca doméstica. Apesar de os montantes das intenções de investimento privado serem relativamente elevados e, em média, o seu volume tender a aumentar, a banca doméstica financia muito pouco deste investimento, por várias razões. Primeiro, a própria estrutura de intenções de investimento mostra que o grosso do mesmo deriva de grandes projectos financiados por capitais externos (IDE e empréstimos). Segundo, grande parte das intenções de investimento nacional está concentrada em actividades

como transportes e comunicação, construção e serviços. Dado este quadro geral, explicado pelas fontes de financiamento das intenções de investimento, a questão que se coloca é o que está a acontecer com o crédito à economia para o investimento?

Segundo Amarcy & Massingue (2011), parte do processo de expansão do crédito à economia, incluindo a expansão de instituições e serviços financeiros (balcões, ATMs, POS, etc.) está relacionada com as actuais dinâmicas de expansão do investimento privado e com a necessidade de captar os rendimentos de capital e do trabalho resultantes destas dinâmicas.

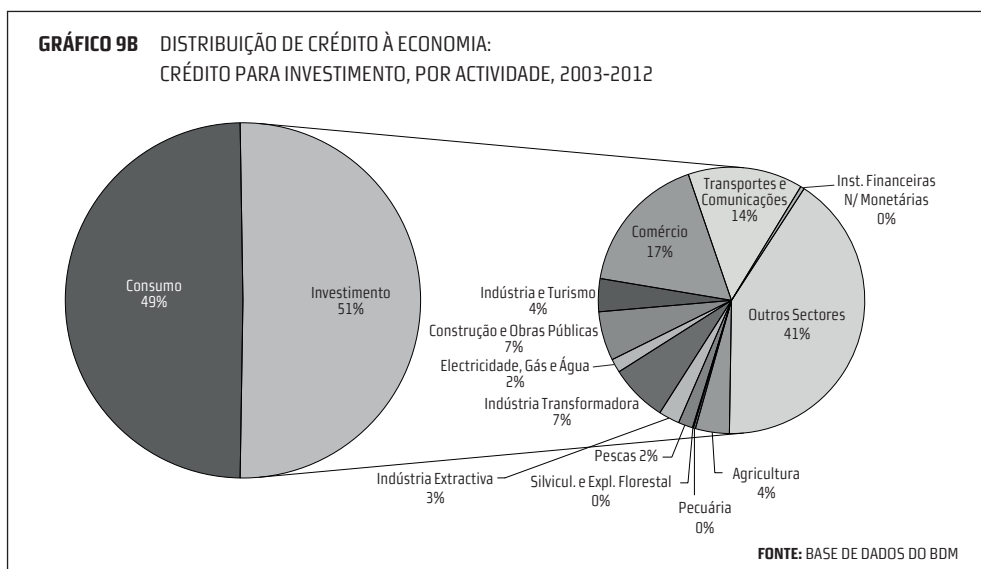
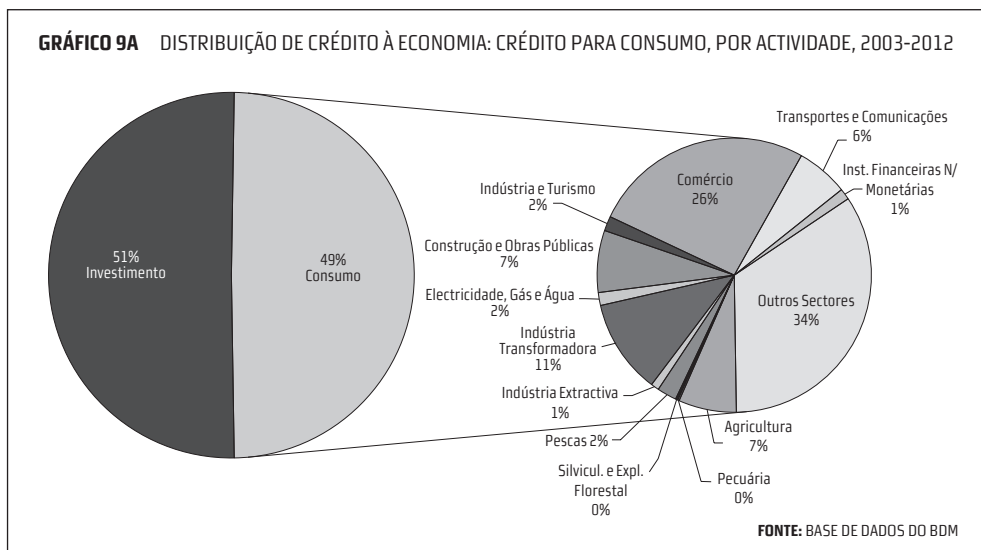
Dados do Banco de Moçambique (BM) sobre a distribuição de crédito mostram que o crédito à economia é composto por créditos para meios circulantes e créditos para o investimento. O crédito para meios circulantes é aquele destinado à compra de mercadorias, despesas correntes/funcionamento. Para efeitos de análise, no artigo o crédito para meios circulantes será designado por crédito ao consumo. O crédito ao investimento é aquele destinado à compra de maquinarias e equipamentos, construção de edifícios, etc.

Os Gráficos 9a e 9b mostram que, do total de crédito concedido pela banca nacional à economia, existe quase que uma distribuição equitativa entre o consumo e o investimento. Entre 2003 a 2012, de um total de 5,3 mil milhões de meticalis, o crédito ao consumo representou 49% do total de crédito à economia e o crédito ao investimento representou 51%. Se quase metade do crédito à economia é consumo, então a questão que se coloca é quais as condições de reprodução da economia, já que parece não se estar a investir na expansão da capacidade produtiva. É verdade que o consumo tem implicações no desenvolvimento da base produtiva, mas é importante perceber se este consumo está a ser derivado do processo de investimento. Embora este facto possa ser verdadeiro, não é possível identificar, a partir da estrutura de crédito, qual é a parte do crédito ao consumo que deriva do investimento.

O Gráfico 9a mostra que, do total do crédito ao consumo, cerca de 71% é absorvido por três actividades, nomeadamente, indústria transformadora, comércio e outros.⁶ Do Gráfico 9b é, igualmente, possível perceber que, do total do crédito para o investimento, o grosso, cerca de 72%, está concentrado em três actividades,

⁶ A componente “outros” é constituída por particulares, habitação e diversos. Do total (34% da componente outros) do crédito ao consumo que vai para esta componente, 58% corresponde a particulares, 2% à habitação e 41% são diversos.

nomeadamente comércio, transportes e comunicação e outros.⁷ Da análise da base de dados é possível verificar que aproximadamente três quartos do crédito para o investimento são absorvidos por três sectores, nomeadamente, transportes e comunicações, comércio e outros (que inclui particulares, habitação e diversos).



⁷ A componente “outros” é constituída por particulares, habitação e diversos. Do total (41% da componente outros) de crédito ao investimento que vai para esta componente, 44% corresponde a particulares, 16% à habitação e 40% são diversos.

Esta informação não é suficiente para concluir sobre a ligação entre a estrutura de financiamento e o investimento. Para de facto chegar a conclusões definitivas sobre este ponto, será necessário analisar algumas questões. Primeiro, o investimento privado doméstico aprovado é focado na construção, na banca e nos transportes e comunicação e, quando olhamos para os projectos, estes estão ligados a linhas extractivas da economia. Se estes projectos são financiados pela banca doméstica, então o financiamento doméstico está a ser influenciado pela natureza extractiva da economia. Segundo, se o consumo é fundamental na actividade económica e faz parte do multiplicador do investimento, então o padrão do investimento tem impacto no padrão de consumo. Entretanto, para se perceber a real ligação entre os montantes de crédito para o consumo e os montantes de investimento é preciso informação adicional, por exemplo, se o crédito à economia financia actividades do sector público ou se financia somente o sector privado.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES E EVIDÊNCIAS SOBRE PADRÕES DE INVESTIMENTO E ESTRUTURA PRODUTIVA

Um dos aspectos evidentes da análise anterior, tanto em relação a tendências de investimento quanto à sua relação com o financiamento e com a produção e comércio, é a relativa concentração.

Por um lado, o volume de investimento, em particular o IDE, concentra-se num pequeno leque de grandes projectos, com destaque para a área dos recursos minerais e energia e infra-estruturas associadas e, por outro, o IDN, incluindo o crédito à economia, estão concentrados em algumas actividades como transportes e comunicação, comércio e outras (particulares, habitação e diversos).

A análise mostra que a dependência do investimento privado em relação a fluxos externos de capitais privados – IDE e empréstimos – e a sua alocação na exploração de recursos naturais, energia e infra-estruturas relacionadas, são apenas alguns elementos que reflectem uma característica dominante do padrão de investimento em Moçambique. Contudo, elementos como a natureza do investimento (a origem, o financiamento, as actividades, as ligações, etc.) e a sua relação com a economia existente (a produção, a infra-estrutura, as qualificações, os mercados, as finanças, etc.) são mais relevantes para analisar padrões de investimento e a sua ligação com a estrutura produtiva, do que uma simples descrição dos fluxos de investimento e sua distribuição sectorial.

Algumas questões como o tipo de estrutura produtiva que estes padrões de investimento propiciam e em que medida consolidam ou transformam a estrutura produtiva existente, em que medida os padrões regionais de produção e comércio diferem entre si e com os padrões mais gerais, são fundamentais para prosseguir com a análise. Uma tentativa de resposta a estas questões passa por um olhar sobre a estrutura de produção e tendências de investimento nas últimas duas décadas.

De um modo geral, o padrão de produção e comércio em Moçambique é considerado concentrado e desarticulado e a estrutura produtiva, sobretudo a estrutura de produção industrial, é predominantemente centrada na produção de produtos primários não processados (ou com pouco valor acrescentado) para exportação (por exemplo: açúcar, tabaco, algodão, madeiras, alumínio, gás, areias pesadas, carvão, etc.), há mais de meio século (Castel-Branco & Mandlate, 2012; Castel-Branco, 2010). Esta tendência de concentração e desarticulação da produção e comércio explica a (e é explicada pela) concentração do investimento, das infra-estruturas e serviços.

Castel-Branco (2010) argumenta que “as dinâmicas de investimento (pelo menos, das suas intenções) estão a reforçar e a reproduzir as actuais dinâmicas concentradas e desarticuladas de produção e comércio. Por seu turno, uma extensão desta análise, que inclui o investimento privado aprovado entre 1990 e 2011, confirma e reforça este argumento, sobretudo com os sucessivos anúncios de descobertas de quantidades significativas de recursos minerais (carvão em Tete e gás natural na bacia do Rovuma), e a necessidade de logística para o transporte e exportação destes recursos minerais, o que tem atraído mais capital estrangeiro nos últimos anos.

As dinâmicas regionais de investimento podem explicar as tendências de concentração da estrutura de produção no país e a dependência do investimento privado em relação a fluxos externos de capitais. A pesquisa exploratória levada a cabo nas províncias de Gaza, Tete e Cabo Delgado sobre as dinâmicas de investimento pode fornecer alguma base de informação para entender alguns padrões de investimento, as suas características específicas e algumas diferenças. Contudo, a imagem que resulta da pesquisa de campo nestas províncias difere, de certa forma, da base de dados do CPI, devido a certos factores, alguns dos quais apontados na secção introdutória.

Na província de Gaza, as dinâmicas de desenvolvimento do turismo e da agro-indústria reflectem, claramente, problemas de concentração do investimento. Por exemplo, para além de a agricultura ser uma actividade dominante e que absorve maior proporção do investimento privado e de se concentrar na produção primária para exportação (por exemplo, cana-de-açúcar, biocombustíveis, etc.), a actividade turística, para além da tradicional localização ao longo da faixa costeira, tem desenvolvido nos últimos anos um turismo de selva ou de aventura. Uma particularidade é que o turismo na região sul de Moçambique, em particular na província de Gaza, é dominado por capitais sul-africanos, às vezes em parceria com capitais nacionais, mas controlados por sul-africanos. As ligações com o mercado nacional ou local são mínimas, uma vez que a maior parte dos serviços, os materiais para a manutenção (por exemplo limpeza e infra-estrutura) estão localizados e provêm da África do Sul.

Na província de Tete, para além da tradicional dinâmica agro-industrial, por exemplo, a produção de tabaco e outras culturas de rendimento e as relações sociais de produção daí resultantes – por exemplo, o *contract farming*, é visível a relação entre as actuais dinâmicas de investimento privado com a dinâmica de exploração de recursos minerais, com destaque para o carvão.

Por um lado, pela análise das intenções de investimento nos últimos oito anos e das dinâmicas produtivas existentes, é possível verificar uma tendência de transformação e diversificação do investimento, mas, por outro lado, tal diversificação acontece dentro do complexo mineral energético, dominado pela exploração do carvão pelas multinacionais VALE, RIO TINTO, entre outras, e da logística necessária para apoio à produção mineira (transporte, serviços de manutenção e limpeza industrial, acomodação, etc.). Naturalmente, o desenvolvimento de novas actividades produtivas e a diversificação são sinais de alguma transformação na base produtiva local, mas o facto de este processo ter como núcleo a actividade mineira voltada essencialmente para a extracção de um produto primário para exportação pode levantar alguns problemas.

No sector de serviços, parte substancial das empresas presta serviços à exploração mineira, algumas das quais fornecem serviços específicos a um único cliente. E se

tomarmos em consideração que os recursos minerais são limitados e que as empresas não diversificam para além do complexo mineral e energético, isto pode colocar um problema fundamental de absorção da capacidade produtiva das empresas locais quando os recursos se esgotarem. Castel-Branco (2013) coloca esta questão olhando para o esforço e luta das pequenas e médias empresas nacionais em garantir quotas proteccionistas de fornecimento de bens e serviços para grandes projectos, e chama a atenção para o facto de que “o sucesso de uma empresa em diversificar ligações com grandes projectos pode implicar desindustrialização à medida que empresas diversificam para serviços mais e mais distantes da base industrial”. Langa & Mandlate (2013) discutem esta questão olhando para alguns casos específicos de empresas que desenvolveram ligações com mega-projectos, especialmente com a MOZAL.

Em Cabo Delgado, excluindo as dinâmicas de exploração de recursos minerais, em particular o gás natural, e seu impacto económico e social imediato, a base de dados do CPI parece ser mais capaz de descrever alguns aspectos gerais dos padrões de investimento na província. Cabo delegado é das províncias com menos projectos de investimento aprovados pelo CPI ao longo do período em análise.

De acordo com o trabalho de seguimento do investimento levado a cabo nesta província, do total dos 117 projectos aprovados pelo CPI, apenas 40 estão operacionais, sendo 17 na agricultura e agro-indústria e 17 no turismo. Os restantes seis projectos operacionais correspondem a outros sectores. Para além dos projectos operacionais aprovados pelo CPI, existem outros 12 projectos que não constam na lista do CPI. Uma particularidade é que o grosso dos projectos dedica-se ao processamento e exportação de madeira. Por seu turno, a concentração das intenções de investimento no turismo (78%) e na agricultura e agro-indústria (18%), que é também confirmada pelos projectos operacionais na província nestes setores, levanta algumas questões sobre como a dinâmica do investimento se relaciona com a distribuição espacial do investimento.

Enquanto o turismo e, mais recentemente, os recursos minerais (com particular destaque para o gás natural) se concentram nas áreas costeiras e onde os recursos se encontram, a agricultura e agro-indústria concentram-se, respectiva e particularmente, no sul da província onde a qualidade da infra-estrutura é relativamente melhor do que no resto da província e que está melhor ligada à província de Nampula e ao corredor de Nacala (Stevano, 2013).

CONCLUSÕES

A análise sobre as dinâmicas do investimento neste artigo mostra que o investimento é concentrado num pequeno leque de grandes projectos de exploração de recursos naturais e virados para a exportação de produtos primários, e financiados essencialmente por fluxos externos de capitais, pelo IDE e por empréstimos à banca internacional. Estas características dominantes do padrão do investimento privado aprovado seguem o mesmo padrão de produção e comércio (concentrado, afunilado, especializado, desarticulado e com fracas ligações com dinâmicas produtivas internas), o que reforça o argumento sobre a natureza extractiva da economia de Moçambique.

A excessiva dependência do investimento privado em relação aos grandes projectos levanta algumas questões preocupantes. Os grandes projectos aprovados pelo CPI ocupam, em média, mais de 70% do investimento aprovado nos anos em que foram aprovados e cerca de 57% do total do investimento privado aprovado entre 1990 e 2011. A análise das tendências de investimento sem grandes projectos torna o quadro do investimento privado aprovado mais regular e uniforme, isso se consideramos a existência de ligações mínimas entre as intenções dos grandes projectos, com os projectos de pequena e média dimensão. No entanto, a questão que fica por responder é quanto do investimento privado aprovado na análise sem mega-projectos pode estar ligado à dinâmica dos grandes projectos. Esta informação permitiria perceber melhor a base real do investimento em Moçambique, por exemplo, no que é que o sector privado está disposto a investir e as suas implicações no desenvolvimento da capacidade produtiva e de financiamento da economia.

O estudo exploratório levado a cabo nas províncias, embora com limitações do ponto de vista de acesso à informação sistemática sobre o investimento, parece confirmar as características mais gerais do padrão do investimento privado em Moçambique e as dinâmicas produtivas locais. O surgimento de novas actividades produtivas em Tete, por exemplo, mostra uma aparente tendência de diversificação, no entanto centrada à volta dos grandes projectos de extracção de carvão. Isto levanta problemas de sustentabilidade no desenvolvimento de capacidades produtivas para a economia como um todo.

Este artigo não traz conclusões definitivas sobre o que está a acontecer com o investimento privado em Moçambique, mas levanta algumas questões para reflexão: (i) o que poderão estar a indicar as tendências reais de investimento privado em

Moçambique? (ii) até que ponto essas tendências contribuem para o alargamento e diversificação da base produtiva e comercial? (iii) como é que o investimento privado se liga ao financiamento doméstico? (iv) o que está o crédito ao investimento a financiar de facto? Por exemplo, na agricultura, são florestas ou produção alimentar?

Para responder a estas questões é preciso informação mais sistematizada. Para tal há necessidade de as instituições públicas (quer a nível central quer a nível local) melhorarem o sistema de acesso e disponibilização de informação, o que implica uma monitoria e/ou acompanhamento mais regular não só dos projectos de investimento como também de actividades relacionadas (i.e, as empresas, a actividade financeira, o comércio, a infra-estrutura, os serviços, o emprego, entre outras.).

Para além da necessidade de informação adicional, há uma necessidade de investigação contínua para melhor perceber o funcionamento das várias componentes da economia e conseguir modelar melhor as ligações entre diferentes actividades, por exemplo, perceber os fluxos de recursos dentro da economia de Moçambique (de onde vêm, para onde vão e como se reproduzem).

REFERÊNCIAS

- A Verdade (2009) “No distrito de Nacala-a-Velha projecto de refinaria de petróleo ainda sem fundos”. *A Verdade*. 18 de Março.
- Amarcy, S. & Massingue, N. (2011) “Desafios da Expansão de Serviços Financeiros em Moçambique.” In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 185-205.
- BM (Banco de Moçambique) (n.d.) *Base de dados sobre crédito à economia 2003 a 2012*. Disponível em: www.bancomoc.mz/.
- Capital (2012) “Portucel Moçambique prevê exportar 800 milhões de dólares por ano”. *Capital* (56), 26-29.
- Castel-Branco, C.N. (2002) “An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the case of Mozambique”. PhD Thesis. London, SOAS, University of London.
- (2003) “Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento”. I *Quaderni della Cooperazione Italiana* (3) 2003. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI%202003c%20QUADER_.PDF

- (2010) “Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-109.
- (2013) “Desafios da Indústria Extractiva em Moçambique”. Apresentação no Workshop “Extractive industry: identifying programmatic opportunities for Oxfam in Mozambique”. 14-15 de Março de 2013, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2013/Oxafam_CNCB.pdf.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. (2012) “Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: o que Pode o PARP Utilizar com a Análise do Modo de Acumulação em Moçambique?” In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 117-144.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento) (n.d.) *Base de dados do investimento privado aprovado, 1990 a 2011*.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013) “Questões a volta de Ligações a Montante com a Mozal”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 175-210.
- Massingue, N. (2012) “Are there Spillover Effects from Foreign Direct Investment in Sub-Saharan Africa? Assessing the Linkage Effects in Mozambique”. MSc Dissertation. London, SOAS, University of London. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/nm/NM_MSc.pdf [Acedido a: 1 Março de 2013].
- Stevano, S. (2013) “Mulheres no Processamento da Castanha de Caju: Reflexões sobre Sociedades Agrárias, Trabalho e Género na província de Cabo-Delgado”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 239-264.

PORQUE É QUE OS BANCOS COMERCIAIS NÃO RESPONDEM À REDUÇÃO DAS TAXAS DE REFERÊNCIA DO BANCO DE MOÇAMBIQUE? REFLEXÕES

Fernanda Massarongo

INTRODUÇÃO

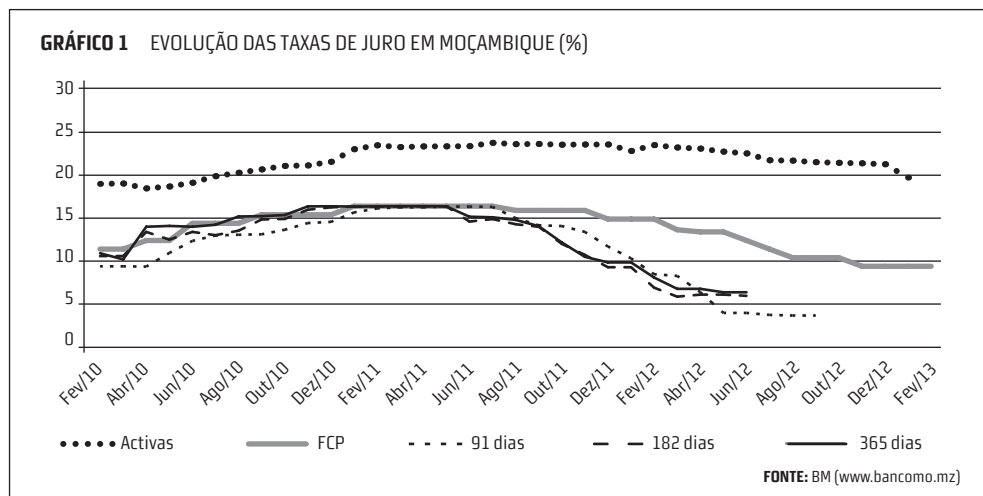
O recente aumento do *spread* (dispersão entre valores de duas medidas relacionadas) entre as taxas de juro de referência/directoras¹ do Banco de Moçambique (BM) e as taxas de juro activas² dos bancos comerciais tem dominado os debates sobre a política monetária e o acesso ao financiamento pelo sector privado em Moçambique. Entre 2011 e finais de 2012, o BM reduziu continuamente as taxas de juro de referência/directoras a níveis que têm estado a manter no corrente ano. Segundo o Comité de Política Monetária, esta redução visa incitar a alocação de financiamento bancário ao sector privado (BM, 2012). Todavia, a resposta dos bancos comerciais à redução das taxas de referência foi lenta e inferior ao esperado pelas autoridades monetárias e outros agentes económicos.³

¹ Taxas de referência ou taxas directoras são as taxas que o banco central usa para efeitos de política monetária. São assim chamadas porque servem de referência e/ou direccionam a fixação das diferentes taxas de juro na economia.

² Taxas de juro activas são as que os bancos comerciais cobram pelo crédito que concedem aos seus clientes. Estas diferem das taxas passivas que são as taxas que os bancos pagam pelos depósitos a prazo dos seus clientes.

³ Este parecer foi dado pelo administrador do Banco Central, Waldemar de Sousa, durante o lançamento da “Conjuntura Económica e Perspectiva de Inflação”, tal como reportado em (*O País* online, 2012). Adicionalmente, nas conferências “XIII Conferência Anual do Sector Privado” e na “Conferência Portugal-Moçambique: Ligações fortes”, em que foram debatidos os desafios do sector privado nacional, o aumento do *spread* entre as taxas de juro de referência e as taxas comerciais foi um dos problemas discutidos.

Segundo dados de Agosto de 2011 a Novembro de 2012, a taxa de juro de Facilidade Permanente de Cedência (FPC)⁴ reduziu de cerca de 16,5% para 9,5% e a de Facilidade Permanente de Depósito (FPD)⁵ reduziu de cerca de 5% para 2,25%.⁶ Esta redução foi realizada em sete ajustamentos consecutivos durante o período em causa. Similarmente, as taxas de Bilhetes de Tesouro (BT)⁷ também reduziram significativamente (Gráfico 1). Por exemplo, as taxas de BT com maturidade de 91, 182 e 365 que rondavam à volta dos 15% passaram, respectivamente, para cerca 3,8%, 6,1% e 6,5%.⁸



As taxas médias activas dos bancos comerciais, por seu turno, praticamente só começaram a ser reduzidas a partir de Fevereiro de 2012 e a ritmos mais lentos relativamente às taxas de referência. De aproximadamente 23,7% em Agosto de 2011, as taxas anuais activas passaram para pouco mais de 21% em Novembro de 2012.⁹

⁴ A taxa de FPC é a taxa que o BM cobra pela liquidez (em moeda nacional) que empresta aos bancos comerciais quando estes se encontram em défice temporário de liquidez.

⁵ E a taxa de FPD é a taxa paga aos bancos comerciais pelos depósitos livres (em moeda nacional) que efectuam junto do BM em caso de excesso temporário de liquidez.

⁶ Dados disponíveis em <http://www.bancomoc.mz/Mercados.aspx?id=fptj&ling=pt>

⁷ Os BTs são um dos principais instrumentos de política monetária. São títulos que o BM vende (ou compra) no mercado interbancário com vista a regular a massa monetária. As taxas de juro adjacentes a estes instrumentos de política também influenciam (ou se espera que influencie) o estabelecimento de taxas de juro pelos dos bancos comerciais.

⁸ As taxas reais também sofreram esta tendência de redução. Por exemplo, para o período mencionado, a FPC e a taxa de BTs para 91 dias reduziram, respectivamente, de cerca de 16% para 10% e de 15% para pouco mais de 3%. Note-se que o último dado das taxas de BTs corresponde ao mês de Setembro, visto a série terminar neste mês para este Instrumento.

⁹ Importa salientar que os dados usados nesta análise provêm dos cálculos médios dados pelas estatísticas do BM, que são os dados disponíveis para análise. Todavia, há que considerar a variância da taxa de juro activa de cada banco em relação às médias.

Portanto, durante o mencionado período, as reduções em cerca de 42% e 75% nas taxas de FPC e de BTs, respectivamente, foram correspondidas por uma redução em cerca de 9% nas taxas de juro activas dos bancos comerciais. Isto significa que as variações nas taxas de juros comerciais aconteceram com uma significativa diferença temporal em relação a variações das taxas de referência do BM e a ritmos 4 a 8 vezes mais lentos, o que levou ao alargamento do *spread* entre as taxas de referência e as taxas activas dos bancos comerciais.

Estes factos levantam questões no que respeita à condução da política monetária em Moçambique. O que explica a lentidão e o baixo grau de resposta das taxas de juro dos bancos comerciais às taxas de juro directoras do banco central? Ou seja, porque é que os bancos comerciais não estão a usar as taxas de juro do BM como referência? Quais podem, então, ser as referências dos bancos comerciais? Que desafios esta análise traz para a condução da política monetária em Moçambique?

Estas questões são fundamentais se considerarmos que: (i) Do ponto de vista académico, elas questionam o paradigma macro-económico dominante. Os modelos Neo-Keynesianos de condução da política monetária advogam que a taxa de juro de referência é determinante para a fixação das diferentes taxas de juro da economia. Assim sendo, as taxas de juro de referência são fundamentais na gestão da demanda agregada. No entanto, importa referir que, em Moçambique, como em muitos países em vias de desenvolvimento, a variável operacional de política monetária é a base monetária e não as taxas de juro de referência. Neste, caso as variações da taxa de juro de referência reflectem alterações de liquidez no mercado interbancário, que podem resultar de alguma medida de política monetária. Diferentemente, em economias mais avançadas, geralmente os bancos centrais manejam directamente a taxa de juro de referência como variável operacional de política. (ii) Na conjuntura actual, em Moçambique, um dos principais entraves ao desenvolvimento do sector privado doméstico, de pequena e média escala, é o acesso a financiamento. (iii) O banco central opera principalmente através do mercado interbancário, pelo que este tem um papel fundamental a jogar na definição da quantidade e custo do dinheiro no mercado. Apesar dos seus esforços, o banco central não está a conseguir uma rápida resposta dos bancos comerciais. Que factores estão, então, a interferir com os instrumentos de política monetária e a reduzir a sua eficácia?

Este artigo está organizado em quatro partes. A primeira apresenta o quadro de actuação da política monetária e mostra como é que o BM pode afectar as taxas de juro dos bancos comerciais através das taxas directoras. A segunda analisa a correlação entre as taxas de juro directoras e as taxas de juro comerciais ao longo

do tempo, para clarificar se a rigidez da reacção dos bancos comerciais em relação às taxas directoras é um caso isolado ou uma característica frequente com antecedentes históricos. A terceira parte, olhando para a economia como um todo, explora os factores que podem explicar o aumento do diferencial entre as taxas de juro dos bancos comerciais e as de referência. Esta parte é necessariamente exploratória porque serão necessárias análises mais completas e investigação para determinar o que está a acontecer. Portanto, esta parte sistematiza uma série de hipóteses lógicas derivadas do conhecimento já existente das dinâmicas, estruturas e ligações entre a economia como um todo e o sistema financeiro. Estas hipóteses poderão orientar futura investigação. A quarta parte do artigo identifica desafios relacionados, sobretudo, com o modo de pensar em política monetária no contexto da economia de Moçambique.

PORQUE É QUE SE ESPERA QUE AS TAXAS DE JURO COMERCIAIS SEJAM SIGNIFICATIVAMENTE SENSÍVEIS À REDUÇÃO DAS TAXAS DE REFERÊNCIA DO BANCO CENTRAL?

A observada reacção dos bancos comerciais à redução das taxas de juro de referência não constitui o problema em si. O problema está no facto de a resposta que é prevista pela teoria que sustenta as medidas da política monetária ser diferente dos factos observados. Assim, antes de explorar as razões que podem explicar a fraca reacção dos bancos comerciais à redução das taxas directoras do BM, importa entender como é que se estabelece a relação entre as duas taxas. O ponto de partida para tal seria olhar para o principal campo de actuação da política monetária em Moçambique, que é o mercado interbancário.

De uma maneira geral, o mercado interbancário é onde as instituições de crédito autorizadas pelo BM (neste caso os bancos comerciais) fazem transacções entre si. Existem dois mercados interbancários. Um é o mercado cambial interbancário,¹⁰ que é onde os bancos comerciais autorizados pelo BM compram e vendem moeda externa. O outro é o mercado monetário interbancário,¹¹ que é onde as instituições de crédito, autorizadas pelo BM, trocam títulos que têm em carteira ou fundos em função do saldo das suas contas à ordem no Banco de Moçambique (BM, n.d.). As trocas no mercado monetário interbancário são feitas para gerir excessos ou défices de liquidez

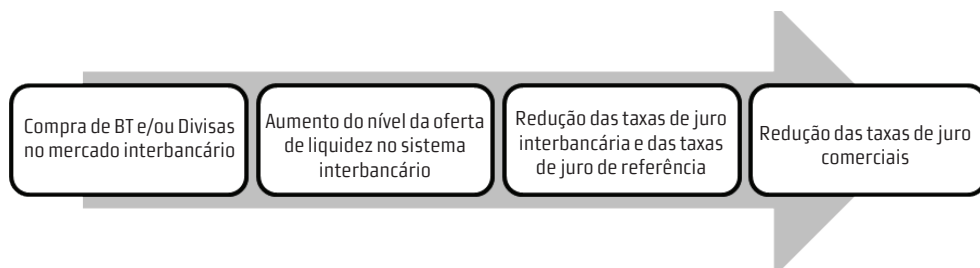
¹⁰ O regulamento do mercado cambial interbancário foi criado e aprovado pelo Aviso n.º 16/GGBM/97, de 29 de Setembro (BM, n.d.)

¹¹ O regulamento do mercado monetário interbancário foi criado e aprovado pelo Aviso n.º 12/GGBM/97 de 29 de Setembro (*idem*).

que as instituições financeiras possam apresentar no final das operações diárias. Isto é, em função das transacções efectuadas em termos de saídas e/ou entradas de liquidez, os bancos comerciais podem acabar tendo um excesso ou défice relativamente ao mínimo legal de liquidez determinado pelo BM. Isto leva a movimentos de procura e oferta de liquidez por parte dos bancos comerciais. Em caso de défice de liquidez de um banco comercial, por exemplo, este pode recorrer a fundos dos outros bancos e/ou do BM. Ao utilizar os fundos do BM, o banco incorre num custo que é dado pela taxa de FPC, que acaba influenciando as outras taxas do mercado interbancário, e, por seu turno, as taxas de juro comerciais cobradas pelos bancos.

Adicionalmente, o banco central pode influenciar a taxas do mercado interbancário afectando as condições de procura e oferta de liquidez neste mercado. Para tal, o BM intervém no mercado interbancário através da compra e/ou venda de títulos e/ou moeda estrangeira que afecta a quantidade liquidez neste mercado. Deste modo, o BM influencia as taxas de juro praticadas nas transacções do mercado interbancário, as taxas dos diferentes títulos e as taxas de referência do banco central que também seguem as condições do mercado. Em cadeia, os efeitos destas alterações são transmitidos para as taxas de juro comerciais dos bancos por meio dos custos de obtenção de liquidez no mercado monetário interbancário.

ESQUEMA 1 COMO PODE O BM AFECTAR AS TAXAS DE JURO COMERCIAIS



Por exemplo, quando o BM compra BT no mercado monetário interbancário, aumenta a liquidez no sistema bancário. Este aumento da oferta de liquidez no mercado interbancário vai influenciar negativamente a taxa dos próprios BT, assim como a taxa a que os bancos comerciais trocam liquidez. Por sua vez, as taxas de juro de referência do BM, que seguem as condições de oferta e demanda de liquidez, também reduzem. Assim, os bancos comerciais vão, por um lado, obter recursos do Banco Central a taxas de FPC mais baixas, e por outro, obter recursos de outros bancos as taxas interbancárias mais baixas. O efeito esperado é a redução das taxas

de juro que os bancos comerciais aplicam para o público. Em resultado, o crédito expande porque os projectos cujas taxas de retorno estavam abaixo das taxas previamente praticadas (antes da redução) passam a poder ser financiados e/ou o valor do colateral necessário para obter financiamento reduz, o que aumenta o leque de agentes elegíveis para obtenção crédito.

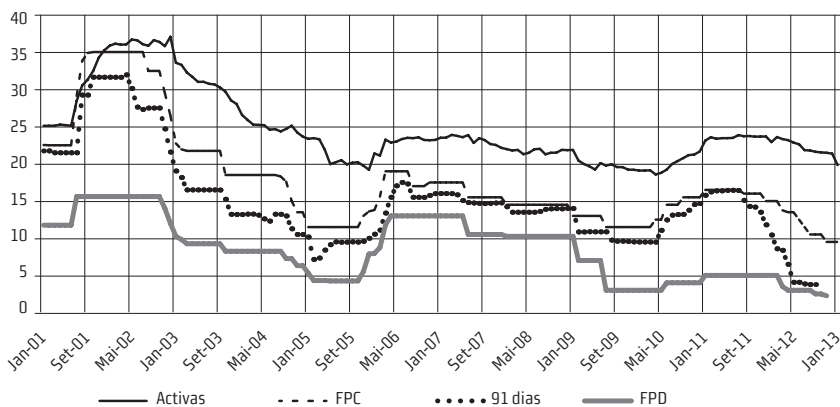
Contudo, este mecanismo de transmissão assenta nos pressupostos das expectativas racionais dos agentes económicos, na não financeirização da actividade bancária, no baixo grau de incerteza e na existência de oportunidades produtivas suficientes para absorver a expansão da oferta de crédito. Porém, a realidade nem sempre se conjuga com estas condições, o que pode limitar a efectividade deste mecanismo. Por exemplo, os EUA não registaram um crescimento significativo do crédito ao sector privado, mesmo com o aumento da base monetária de cerca de 900 biliões para cerca de 3 triliões de USD, entre 2007 a 2012 (Zumbrun, 2012). Igualmente, segundo o *The Economist*, em Novembro de 2012, a base monetária da Grã-Bretanha e as reservas bancárias eram 330% e 909% superiores ao que eram em 2006, mas o crédito ao sector privado era apenas 31% maior do que em 2006 (Buttonwood, 2012). Nestes casos, o elevado grau de incerteza em relação ao ambiente económico é apontado como motivo para a relutância dos agentes económicos em tomar e conceder empréstimos.

Portanto, estes exemplos mostram que, na discussão sobre os mecanismos de transmissão da política monetária, é importante considerar o contexto em que as medidas de política são tomadas. Logo, para além de questionar o porquê da ausência de resposta ou da resposta lenta dos bancos comerciais, seria importante o questionamento sobre a conjuntura em que a política monetária é implementada. Tal tarefa requer um olhar sobre a política monetária no contexto macroeconómico, a estrutura do sector financeiro e da economia, para entender a coerência das medidas da política monetária e o tipo de base produtiva que o sector financeiro e as intenções expansionistas de política monetária podem promover.

A RELAÇÃO HISTÓRICA ENTRE AS TAXAS DE JURO DIRECTORAS E AS TAXAS DE JURO DOS BANCOS COMERCIAIS

A evidência mostra que o *spread* entre as taxas directoras e as taxas de juro comerciais é inversamente proporcional à direcção do movimento das taxas directoras: aumenta quando as taxas directoras reduzem, e diminui quando estas aumentam.

GRÁFICO 2 EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE JURO DOS BANCOS COMERCIAIS E DAS TAXAS DE JURO DE REFERÊNCIA (%)



FONTE: BM: "SÉRIE TAXAS DE JURO" (www.bancomoc.mz)

O Gráfico 2 mostra a evolução das taxas de juros directoras (FPC e FPD) do BM, das taxas de BT de 91 e das taxas de juro dos bancos comerciais (doravante taxas comerciais) ao longo dos últimos 12 anos. Ao que se pode observar, no início da série temporal, as taxas de juro comerciais activas apresentam valores muito próximos aos das taxas directoras do BM. De facto, as taxas comerciais activas, as taxas de FPC e as de BT praticamente se sobrepõem num movimento de ascensão.¹² Em finais de 2001, a taxa de FPC chega a ser maior do que as taxas activas que se intersectam num ponto. A partir deste ponto, o *spread* entre as taxas cresce à medida que as taxas decrescem entre 2002 e 2005. Seguidamente, em 2006, a diferença entre as taxas reduz no momento em que há um movimento ascendente das taxas. Esta aproximação é interrompida quando as taxas voltam a reduzir a partir de 2008 até meados de 2010. Após este período segue-se uma reaproximação, que coincide com o aumento das taxas. Entretanto, esta reaproximação é interrompida a partir de meados de 2011.

Estes factos mostram que o alargamento do *spread* entre as taxas de juro de referência e as taxas de juro comerciais, quando as primeiras diminuem, não constitui um facto inédito na história da relação entre as taxas ao longo da última década. A questão que se coloca é como é que tais factores têm sido explicados.

¹² Esta análise vai dar ênfase às taxas de FPC e às taxas comerciais activas. O foco na primeira justifica-se pelo facto de a FPC ser uma das determinantes das taxas activas dos bancos comerciais. Já o foco nas taxas activas deve-se ao facto de esta ser uma medida do custo de obtenção de crédito pelo sector privado na banca comercial.

Entre 2002 e 2005, a estabilidade macro-económica percebida pelo BM, no que respeita ao crescimento e projecção da evolução nível de preços, levou à redução da taxa de FPC de cerca de 35% para cerca de 11,5%, e da taxa de FPD de cerca de 15% para cerca de 8,25%. Todavia, os bancos comerciais não responderam ao ritmo que seria desejável pelo BM. De cerca de 36% as taxas activas passaram para cerca de 23% (BM, 2002, 2003, 2004, 2005). Portanto, a redução de 70% da taxa de FPC, para além dos atrasos, foi correspondido por uma redução de cerca de 40% nas taxas activas. Kula & Farmer (2004) entrevistaram algumas instituições financeiras, bem como outros actores directa e indirectamente ligados ao sector financeiro, e apuraram que o “receio” dos bancos comerciais em reduzir as taxas de juro estava ligado aos seguintes factos: (i) Os bancos comerciais estavam num período de recuperação de dívidas derivadas de uma onda de crédito mal parado que ocorrera durante a década anterior. (ii) Ligado a isto, os bancos estavam a ser recapitalizados, o que significa que a sua capacidade financeira era limitada e de alto risco. (iii) Para a recapitalização dos bancos comerciais, o governo emitiu obrigações e bilhetes do tesouro, visto que os doadores recusaram-se a financiar esta operação (Massarongo, 2010a). Dada a atractividade dos títulos do tesouro, em termos de segurança e taxas de juro, os bancos comerciais tinham um maior incentivo em investir nestes instrumentos de dívida pública, no lugar de se preocuparem com a redução das taxas de juro para expansão do crédito para outros sectores. Os dados (Gráfico 2) mostram que os títulos públicos apresentavam taxas de juro elevadas neste período. Só em 2002, as taxas de juro dos BT, às quais as taxas das OT eram indexadas, rondava em cerca de 30%. (iv) Os bancos comerciais demonstravam falta de confiança na capacidade institucional do sistema de reforçar contratos e garantias, o que motivava um certo receio em reduzir as taxas de juro para aumentar o acesso ao crédito. (v) E reinava um sentimento de incerteza em relação à viabilidade dos negócios. Este sentimento de incerteza era particularmente exacerbado em relação à agricultura e às pequenas e médias empresas. Em parte, tal devia-se à falta de infra-estruturas e serviços importantes para a sua viabilidade. Isto contribuiu para aumentar o nível de risco percebido pelos bancos, o que limitava a redução das taxas de juro.

Entre 2006 e 2010, foi a redução da inflação homóloga que influenciou a decisão de redução das taxas de juro de referência de cerca de 19% para 11,5% (BM, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). As taxas comerciais continuaram a crescer até meados de

2007 e só depois seguiram o movimento de queda, o que contribuiu para o aumento do diferencial entre as taxas.

Em 2010, a pressão inflacionária, motivada pelo aumento de preços dos produtos frescos por conta da queda de precipitação, a depreciação do metical em relação às moedas dos principais parceiros comerciais, levou ao incremento das taxas de juro de FPC e, por sequência, das taxas de juro comerciais até meados de 2011. A partir deste ponto, verifica-se um movimento de queda nas taxas de juro de FPC, onde se denota a divergência no ritmo e proporção do movimento das taxas comerciais e das taxas directoras. A taxa de FPC cai de 16,5% para 9,5% entre Julho de 2011 até finais de 2012. Todavia as taxas de juro comerciais apenas reduziram de 23,9% a 21,5% no mesmo período (BM, 2010, 2011).

A questão que se coloca é: o que explica o afastamento entre as taxas comerciais e as taxas de referência, quando estas últimas reduzem? Que factores podem explicar o padrão da relação entre estas taxas de juro?

A secção seguinte discute estas questões, focando os últimos três anos e meio da série.

O QUE PODE EXPLICAR A RELAÇÃO ENTRE AS TAXAS DIRECTORAS E AS TAXAS ACTIVAS?

Este artigo propõe que a discussão sobre o aumento do *spread* entre as taxas de juro dos bancos comerciais em relação às taxas directoras deve considerar três questões principais: (i) a política monetária no geral e o contexto em que a mesma é aplicada. Isto é, a discussão deve ir para além do foco num instrumento específico da política monetária, usado num determinado momento; (ii) a estrutura do sector financeiro; e (iii) a estrutura da base produtiva da economia.

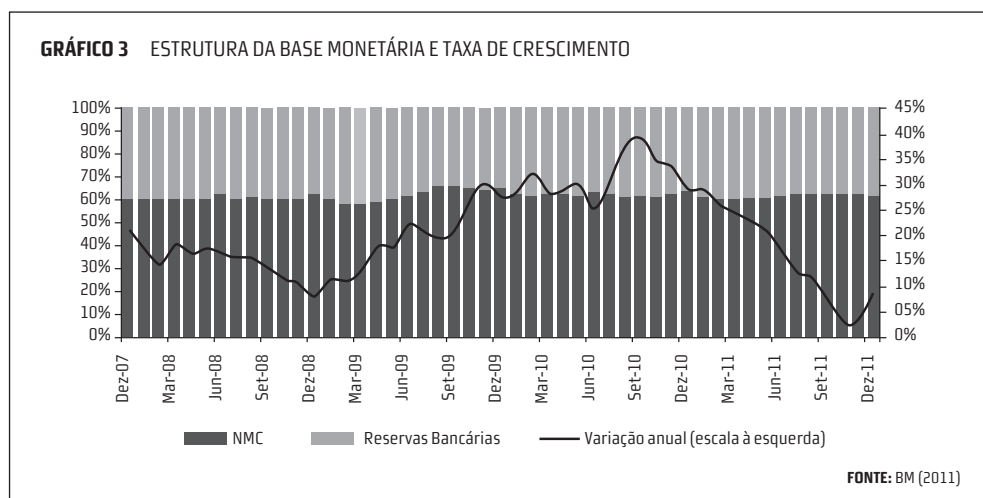
O foco na primeira questão é relevante porque as autoridades monetárias têm e usam diferentes instrumentos operacionais e intermédios, e é o efeito combinado destes que poderá ditar o resultado final das medidas tomadas. Especificamente, para além das taxas de juro directoras como variável intermédia, o banco central utiliza a base monetária (que é a sua variável operacional), a taxa de reservas obrigatórias, a venda e compra de títulos e moeda estrangeira, para além da persuasão moral.

A segunda questão justifica-se pelo facto de o sistema financeiro ser o principal fio condutor das medidas de política monetária aos seus objectivos finais. Desta feita, a sua estrutura é determinante no mecanismo de transmissão das decisões monetá-

rias. E por fim, é a estrutura da base produtiva que está por detrás de qualquer política macroeconómica, não só como alvo principal, mas também como determinante da decisão de intervenção e da efectividade das políticas.

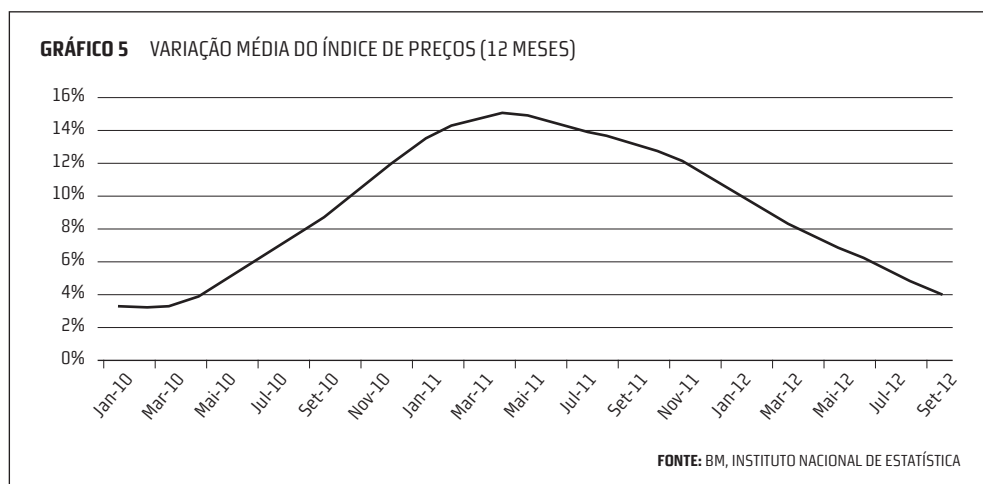
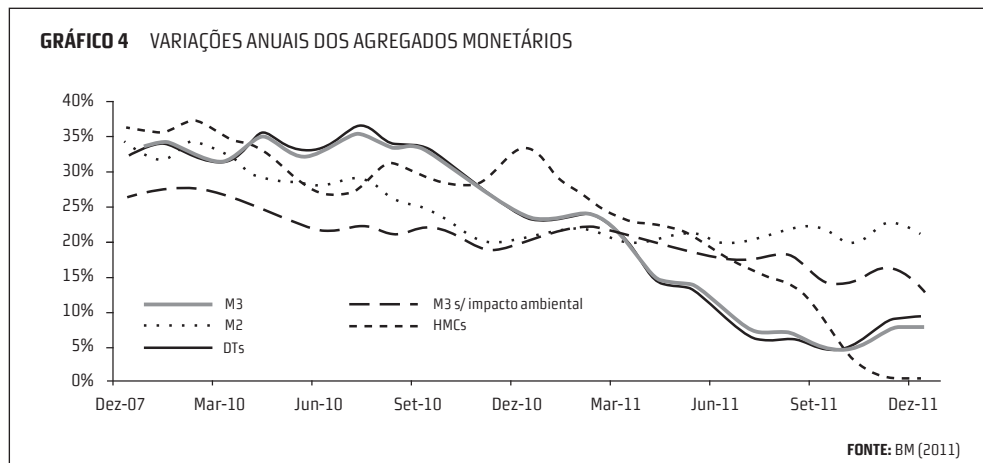
A POLÍTICA MONETÁRIA NO GERAL

Nos finais de 2010 e princípios de 2011, previamente a redução das taxas de juro de referência, o BM adoptou medidas de política monetária restritiva. Efectivamente, o banco central tomou as seguintes medidas: (i) injeção de divisas na economia; em 2010 e 2011, foram vendidos no mercado cambial interbancário cerca de 800 e 600 milhões de dólares, respectivamente, e foram, respectivamente, comprados cerca de 40 e 180 milhões de dólares. (ii) O crescimento da base monetária foi restrito em 2011. O Gráfico 3 mostra a taxa anual de crescimento e a evolução das duas componentes da base monetária (Notas e Moedas em Circulação (NMC) e reservas bancárias) entre Dezembro de 2007 e Dezembro de 2011. A taxa anual de crescimento da base monetária em Dezembro de 2011 foi de cerca de 9%, que é cerca de 20 pontos percentuais inferior à taxa anual de crescimento registada em Dezembro de 2010. Similarmente, a massa monetária cresceu em apenas 8%. O Gráfico 4 mostra a evolução dos diferentes agregados monetários (NMC, M2, M3, M3 sem variação cambial e depósitos totais¹³)



¹³ Os agregados monetários são as diferentes medidas que os bancos centrais usam para quantificar o dinheiro na economia. Os agregados mais usados são o M1, M2 e M3, sendo o número do agregado directamente proporcional ao seu grau de complexidade. O M1 (também chamado dinheiro) engloba as notas e moedas em circulação e o total de depósitos à ordem em moeda nacional; o M2 inclui o M1, depósitos a prazo em moeda nacional e acordos de recompra com diferentes instituições financeiras e não financeiras; o M3 é o M2, mais os depósitos totais em moeda estrangeira.

e é possível ver que, em 2011, se registou a mais baixa taxa de crescimento anual destes agregados nos últimos 4 anos. (iii) A taxa de reserva obrigatória aumentou de 8,5% para 9%. E as taxas de FPC e FPD aumentaram, respectivamente, de 15,5% para 16,5% e de 4% para 5%. Em consonância com estas intervenções, as taxas de juro dos bancos comerciais aumentaram neste mesmo período (BM, 2011).



Estas medidas de política monetária foram adoptadas para fazer face à instabilidade socioeconómica que se fazia sentir no país. Mais especificamente, devido à elevada dependência do país de produtos alimentares importados (o que tem peso significativo no IPC), o aumento do preço dos produtos alimentares no mercado internacional e a massiva desvalorização do metical levaram à subida do nível de

preços.¹⁴ Mas, com as medidas de política monetária adoptadas, o metical apreciou, o que foi acompanhado pela redução do nível de inflação. Assim, em meados de 2011, com a percebida estabilização da economia, a política monetária mudou de postura. Todavia, parece que alguma incerteza continuou a caracterizar as expectativas em relação ao ambiente económico, o que pode explicar a renitência dos bancos comerciais em reduzir as taxas de juro. A seguinte passagem do relatório anual de um dos principais bancos comerciais aponta para esta possibilidade:

Na sequência duma viragem perto do final de 2010, a economia moçambicana continuou a registar melhorias graduais em 2011. Um investimento directo estrangeiro em crescimento, especialmente na indústria extractiva, uma forte retoma do metical face a todas as principais moedas e uma inflação em abrandamento melhoraram de alguma forma o sentimento do mercado. Contudo, não foi suficiente para incentivar o investimento pelo sector privado local. A liquidez continuou a ser reduzida e as taxas de juros mantiveram-se elevadas, apesar do Banco de Moçambique ter aliviado a política monetária. Em consequência, persistiram algumas dúvidas sobre saber se a economia estava numa rota de recuperação sustentada. (Standard Bank, 2012)

Muitas vezes, a reacção dos intermediários financeiros depende de a mudança nas taxas e na conjuntura económica ser percebida como temporária ou não. Tal como apontado por Cotarelli & Kourelis (1994), os mercados com relativa baixa liquidez e poupança tendem a ser mais voláteis, o que aumenta a incerteza no que respeita à natureza das alterações dos seus principais indicadores. No caso de Moçambique, à volatilidade em relação à liquidez acrescenta-se as expectativas futuras do nível de inflação, a gestão dos fluxos externos de capitais provenientes da ajuda, empréstimos e Investimento Directo Estrangeiro (IDE).

O endividamento público interno também pode ter influenciado a reacção dos bancos comerciais. Essencialmente, a dívida interna é constituída por obrigações e bilhetes de tesouro que são considerados bastante atractivos pelos bancos comerciais. Durante o período de redução das taxas directoras, o BM e o governo emitiram títulos de dívida pública que foram adquiridos pelos bancos comerciais subscritos. A emissão líquida de BT foi de cerca de 5,5 mil milhões de meticais, tendo a carteira nominal de BT atingido cerca de 22 mil milhões de meticais em Dezembro de 2011.¹⁵ Por sua vez, o governo emitiu 2,6 mil milhões de OT em

¹⁴ A taxa de câmbio chegou a fixar-se em cerca de 38 MT/USD e 5MT/SA Rand (BM: www.bancomoc.mz)

¹⁵ Os dados do Ministério das Finanças e os dados do BM parecem entrar em conflito. Segundo os dados do banco, o valor da carteira de títulos atingiu cerca de 22 mil milhões em Dezembro de 2011, mas a *stock* de dívida deste instrumento, segundo o Ministério das Finanças, foi de 5,5 mil milhões de meticais nesse mesmo ano. Assim sendo, a clarificação destes dados seria importante antes de usá-los. Contudo, ainda que com este aparente conflito, os dados permitem identificar a tendência de absorção de liquidez por parte das autoridades.

2011, que é o mais alto valor até então emitido. Por conseguinte, os dados apontam que o *stock* de dívida interna cresceu em cerca de 28% entre 2010 e 2012. Este crescimento resultou de um aumento em cerca de 48% do *stock* de OT e um aumento de 36% no *stock* de BT.

TABELA 1 STOCK DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA (MILHÕES DE METICAIS)

Instrumento	2010	2011	II Trim 2012
Obrigações do tesouro	4 991,07	7 375,89	7 375,89
Bilhetes do Tesouro	5 500,00	5 500,00	7 500,00
Outros	8 256,30	9 454,32	9 149,57
Total	18 747,37	22 330,21	24 025,46

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2012)

A venda de títulos públicos equivale a uma intervenção restritiva da política monetária. Isto é, ao vender títulos, o banco central retira moeda de circulação. Como resultado, a quantidade de moeda disponível para os agentes económicos reduz, o que pode provocar a subida das taxas de juro (*ceteris paribus*).

Para além da compra de BT, OT e de moeda externa, no período em análise, os bancos comerciais aumentaram os seus depósitos junto do BM. As aplicações em FPD¹⁶ aumentaram de um montante global acumulado de 13,3 para 122,4 mil milhões de meticais entre 2010 e 2011. Este aumento esteve ligado ao acréscimo da taxa de FPD nos princípios de 2011 (Gráfico 1). Logo, mais recursos financeiros dos bancos comerciais foram aplicados no banco central, o que implicou uma menor disponibilidade de recursos para o crédito ao privado.

Portanto, pode notar-se que a redução das taxas de juro de referência ocorreu num contexto de significativa absorção de liquidez, o que pode explicar a reacção dos bancos comerciais. O foco do BM em estabilizar o nível de preços entre 2010 e 2011 foi acompanhado de significativa injeção de divisas, venda de títulos públicos, e o aumento das aplicações de liquidez dos bancos comerciais junto do banco central, atraídos pelas condições de remuneração (nos princípios de 2011), podem ter contrabalançado o corte nas taxas directoras. Obviamente, a verificação desta hipótese requer um comparação do efeito preço resultante da redução das taxas de juro directoras e do efeito quantidade resultante da absorção de liquidez através dos títulos do tesouro e/ou divisas.

¹⁶ Como acima explicado, a FPD é a taxa de facilidade permanente de depósito, que remunera os depósitos de excesso de liquidez feitos pelos bancos comerciais junto do BM.

ESTRUTURA DO SECTOR FINANCEIRO

Segundo dados do BM,¹⁷ até Novembro de 2012, o total de depósitos e crédito das instituições de créditos do sistema financeiro formal rondavam, respectivamente, em cerca de 158,6 e 113,7 mil milhões de meticais. Portanto, o volume de crédito e depósitos constituíam cerca de 33% e 26% do Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente. Este total de depósito e crédito é praticamente explicado pela banca comercial. Os 18 bancos comerciais existentes são responsáveis por aproximadamente 90% dos créditos e depósitos no sistema e possuem mais de 90% do total de agências das instituições de crédito.

A bolsa de valores, como mercado de valores imobiliários, é ainda embrionária. Até 2011, o total dos valores transaccionados constituíam apenas 5,6% do PIB, dos quais 4% eram títulos públicos. Para além dos bancos, apenas duas empresas estão capitalizadas na Bolsa de Valores de Moçambique (BVM), sendo estas a Cervejas de Moçambique e a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (BVM, 2012). Outras instituições de crédito existentes são 8 microbancos, 7 cooperativas de crédito e 1 sociedade de investimento que transaccionam a restante proporção de depósitos e créditos.

TABELA 2 COMPOSIÇÃO DO SECTOR FINANCEIRO E ESTRUTURA DA BANCA COMERCIAL

Instituições de Crédito em 2012	
Tipo	Número
Bancos	18
Microbancos	8
Sociedades de Investimento	1
Cooperativas de Crédito	7
Total	34

	Total de Crédito		Total de Depósito		Fundos Próprios/ /Total dos Fundos Próprios (%)	
	2007	Set-12	2007	Set-12	2007	Set-12
5 Maiores Bancos	90%	87%	94%	88%	81%	82%
3 Maiores Bancos	82%	77%	83%	79%	70%	75%

FONTE: (ABREU, 2012)

No sector bancário, por seu turno, o capital estrangeiro, sobretudo português e sul-africano, domina a estrutura accionista dos principais bancos (Tabela 3). Elevadas

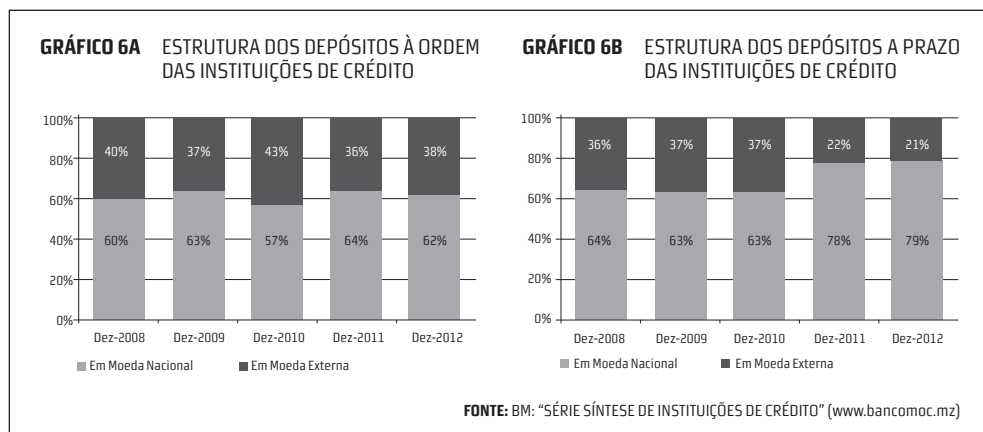
¹⁷ Ver dados no Website: www.bancomoc.mz

e crescentes margens de lucros caracterizam a actividade operacional dos bancos (ver anexo A). Os Relatórios e Contas de 2011 dos 4 bancos principais apontam que o rácio de eficiência, isto é, o rácio custos sobre proveitos situou-se entre 39% a 65% (BIM, 2012; Standard Bank, 2012).

TABELA 3 ESTRUTURA ACCIONISTA DOS PRINCIPAIS BANCOS

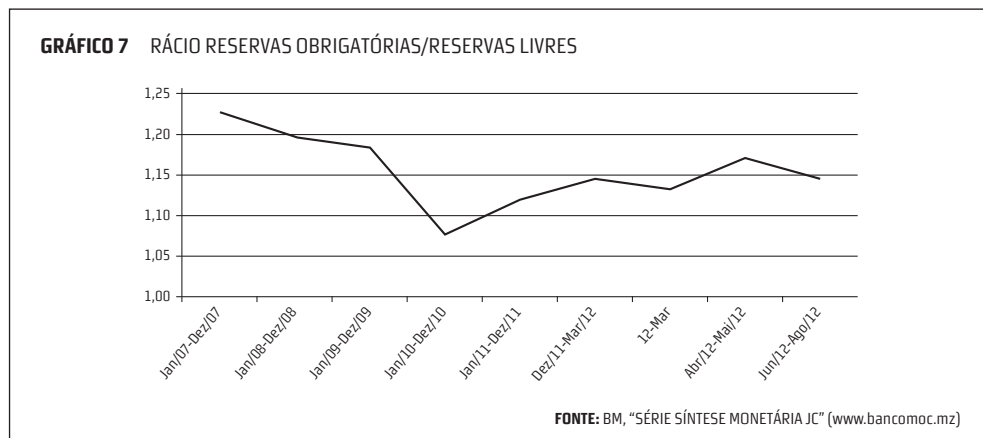
BIM*		BCI**		Barclays***		Standard Bank ****	
Accionista	%	Accionista	%	Accionista	%	Accionista	%
Millennium BCP Participações	67%	PARBANCA SGPS, S.A. (Grupo CGD)	51%	ABSA Group (SA)	80%	Stanbic Africa Holdings Limited (SA)	98%
Estado Moçambicano	17%	BANCO BPI, S.A. (Grupo BPI)	30%	Trabalhadores (antigos e actuais)	20%	Outros	2%
INSS - Instituto de Segurança Social	5%	SCI - Sociedade de Controlo e Gestão de Participações Financeiras, S.A. (Grupo INSITEC)	18%				
EMOSE_Empresa Moçambicana de Seguros	4%	Outros (43 pequenos Accionistas / Colaboradores do BCI)	1%				
FDC - Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade	1%						
Outros	6%						

FONTE: RELATÓRIOS E CONTAS (VÁRIOS)



O total de depósitos nas instituições de crédito é constituído por 30% de depósitos a prazo e 70% de depósitos à ordem. Nos depósitos à ordem, cerca de 40% está em moeda estrangeira, enquanto nos depósitos a prazo esta proporção baixa para cerca de 20% (Gráficos 6a e 6b). Os dados indicam que as reservas feitas sobre o total de depósitos excedem a proporção legalmente obrigatória. A compa-

razão entre as reservas efectivamente feitas pelos bancos comerciais no BM e as reservas obrigatórias, entre 2007 e 2012, indica que os bancos mantêm reservas excessivas. O Gráfico 7 mostra que o rácio entre as duas variáveis é maior do que 1, o que significa que os bancos mantêm reservas acima das legalmente requeridas pelo BM.

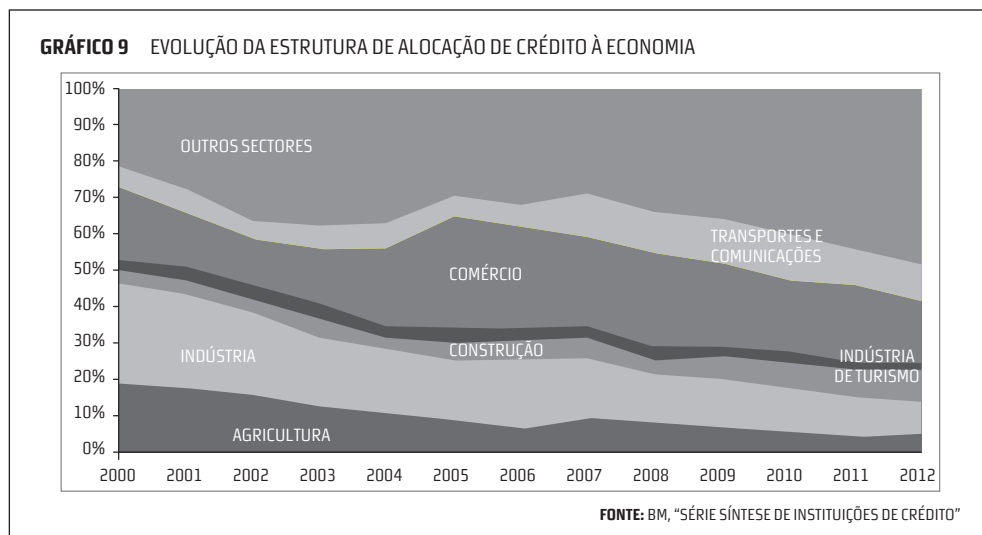
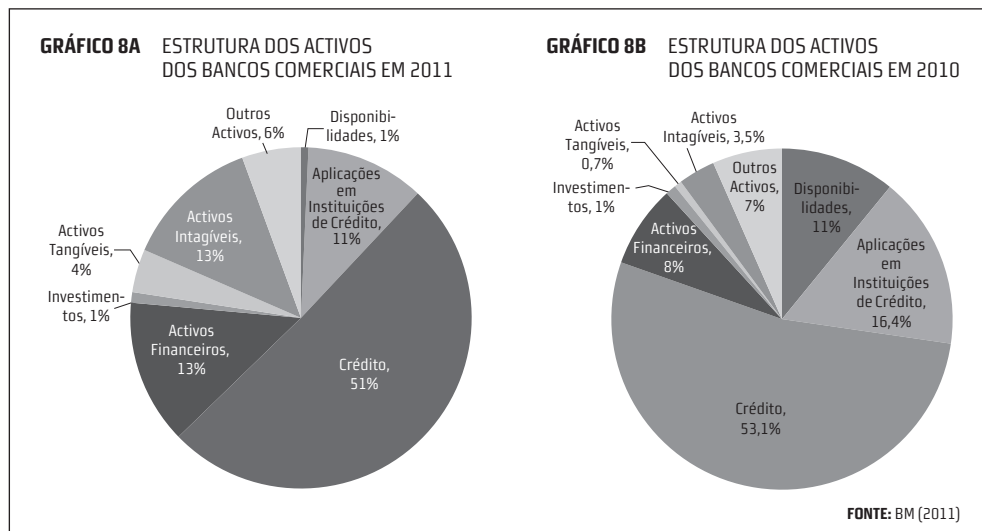


A estrutura dos activos dos bancos comerciais mostra que o crédito a clientes ocupa cerca de metade dos activos, seguido do investimento em outras instituições de crédito e em títulos financeiros. Nota-se que, entre 2010 e 2011, o peso do crédito reduziu em cerca de 2%, e, diferentemente, o peso dos activos financeiros na estrutura global do activo quase duplicou. O valor dos activos financeiros em Dezembro de 2011 era de cerca de 27,3 mil milhões de meticais, portanto, 98% mais do que era em 2010. Este crescimento foi maioritariamente justificado pelo investimento em Bilhetes e em Obrigações do Tesouro. A preferência por instrumentos de dívida pública está ligada ao facto de estes apresentarem um menor risco para as instituições financeiras. Daí que se tornam bastante atractivos para os bancos.

A estrutura da alocação de crédito à economia mostra que o comércio, a indústria e a categoria "outros sectores" (que agrega dentre várias categorias o crédito para particulares para consumo e habitação) são as categorias que mais crédito recebem. Porém, enquanto o crédito da categoria "outros sectores" ocupa uma proporção crescente do crédito total, a proporção do crédito à indústria e ao comércio reduziu ao longo do tempo analisado. O crédito aos transportes tem mostrado crescimento significativo em termos de proporção do crédito total. Diferentemente, a fatia de crédito à agricultura decresceu significativamente ao longo dos últimos anos. Esta

queda está associada, dentre outros, aos riscos que envolvem o sector agrícola, o que reduz o interesse dos bancos em financiar a actividade.

Esta breve análise do sistema financeiro comercial moçambicano sugere algumas explicações para as reacções dos bancos comerciais à redução das taxas de juro de referência.



A actual crise financeira internacional pode estar a colocar pressões sobre a rentabilidade dos diferentes negócios dos accionistas estrangeiros (dominantes),

dos principais bancos comerciais, que estão expostos ao mercado financeiro internacional. Mesmo que a supervisão do BM sobre o sistema bancário doméstico o proteja da crise financeira internacional, os accionistas destes bancos estão directamente expostos à crise. Consequentemente, é possível que os bancos domésticos estejam mais preocupados em responder a estratégias globais de rentabilidade dos bancos accionistas, do que em responder às intervenções do BM para reduzir as taxas de juro.

Adicionalmente, como ilustrado pelos Gráficos 6a e 6b, 40% e 20% dos depósitos à ordem e a prazo, respectivamente, estão em moeda estrangeira. Mas a lei número 11/2009 e o Decreto 83/2010 limitam a concessão de crédito em moeda estrangeira (República de Moçambique, 2009; República de Moçambique: Decreto 83/2010, 2010). Isto implica que os bancos têm custos (em termos de juros e outros custos operacionais) com depósitos que não podem rentabilizar. Desta forma, os bancos ficam com poupança ociosa que não pode ser usada para financiamento. Segundo, João Figueiredo, CEO do Banco Único,¹⁸ a taxa de transformação dos depósitos totais é de 60%, mas a dos depósitos em meticais é de 90% (*O País*, 2013). Como alternativa, os bancos comerciais podem estar a usar a estratégia de compensar os custos da poupança ociosa na proporção de depósitos que podem ser usados para financiamento. Isto limita o grau de influência das taxas directoras sobre as taxas comerciais. O contexto global pode estar a exacerbar estes custos. Por um lado, o país vem experimentado fluxos significantes de IDE. Isto significa que mais depósitos em moeda estrangeira serão canalizados para a banca comercial doméstica (o Gráfico 6a mostra um aumento dos depósitos à ordem em moeda estrangeira de 2011 para 2012), tal implica um maior volume de poupança ociosa. Por outro lado, os bancos fazem aplicações dos fundos em moeda estrangeira em bancos *offshore* para garantir a sua rentabilidade. Mas o contexto de crise financeira, em que as taxas de juro internacionais estão baixas, tem prejudicado esta estratégia dos bancos comerciais. Isto coloca ainda mais pressão sobre a rentabilidade dos fundos em moeda estrangeira.

Adicionalmente, o facto de o sector financeiro se concentrar à volta dos bancos comerciais (os bancos são responsáveis por cerca de 90% do total dos créditos e depósitos do sistema financeiro), que estão igualmente organizados de forma concentrada (os 3 maiores bancos concedem aproximadamente 80% do crédito total do sistema financeiro), cria espaço para os bancos não terem incentivo em reduzir

¹⁸ Este é o sexto maior banco comercial de Moçambique.

as taxas de juro. Dada a concentração das fontes de financiamento à volta de alguns bancos, poucas são as alternativas ao crédito bancário, para além do financiamento externo. Assim, os bancos enfrentam uma demanda quase que “inelástica” de crédito, o que implica um baixo (ou nulo) custo de oportunidade de manter as taxas de juro significativamente diferentes das taxas directoras. Além disso, o mercado financeiro doméstico é pequeno e cada banco está a rentabilizar uma pequena quantidade de activos. Esta é uma situação que não ocorre somente em Moçambique, as autoridades monetárias em outros países também enfrentam dificuldades em influenciar as taxas de juro dos bancos comerciais por via das taxas de referência. A questão central é que as medidas de política devem abarcar esta realidade.¹⁹ O sistema bancário tem natureza monopolista na economia capitalista. A crise financeira internacional é parcialmente explicada por esta tendência, tal como é a resposta dos governos das economias capitalistas desenvolvidas que priorizaram a salvação dos bancos sobre todos os outros objectivos económicos e sociais, pelo poder que os bancos têm. Logo, a política monetária tem de tomar em conta este aspecto e não assumir mecanismos de transmissão e incentivos de reduzida fricção.

A indicação de existência de reservas excessivas pode significar que há certa relutância dos bancos em emprestar, o que pode estar ligado a percepções de risco por parte dos mesmos. Stiglitz & Weiss (1981) argumentam que os bancos podem não reduzir as taxas de juro ainda que tenham excesso de oferta de liquidez se tiverem a percepção de que a redução das taxas de juro pode atrair maus riscos de crédito. Em Moçambique, a ausência de seguros e infra-estruturas necessárias para a viabilidade de diferentes negócios (quer sejam estradas, energia, água/irrigação, vias de transporte, capacidade institucional para reforçar contractos, dentre outros) aumenta a incerteza na decisão de alocação de crédito bancário, devido ao risco real implícito na actividade económica. Portanto, os bancos podem estar a privilegiar os clientes com contratos de longo prazo e garantias capazes de fazer face a estes riscos e/ou suportar as taxas de juro em vigor.²⁰ Por outro lado, a actividade financeira em Moçambique está a expandir muito depressa, mais depressa do que a economia em

¹⁹ Problemas similares são reportados na China e no Brasil, por exemplo. Em relação a isso, medidas como a expansão da canalização de financiamento de longo prazo via bancos de desenvolvimento e revisão da regulamentação bancária com vista a estimular a entrada de novas instituições de crédito tem sido as medidas tomadas. Veja as notícias disponíveis em *Carta Capital* 2012; *Global Times* 2012.

²⁰ Em entrevistas feitas para um estudo levado a cabo pelo IESE (Mandlate & Langa, 2013), foi constatado que algumas empresas dispensam o financiamento bancário, preferindo o uso de *cash flow* interno e/ou finanças informais, sob a alegação de elevados custos do crédito. Isto é também confirmado pelo estudo sobre empresas de transporte recentemente apresentado por (Sequeiro, 2012), o que reforça a ideia de incompatibilidade da rentabilidade de algumas empresas e o custo de financiamento bancário.

geral, e a rentabilidade dos bancos é muito alta comparada com a de outros sectores. Logo, os bancos não parecem ter medo em geral, mas evitam certas operações para privilegiarem outras. Portanto, os bancos estão a estruturar a economia em linha com os seus interesses, e a economia está a condicionar as opções que os bancos têm para satisfazerem os seus interesses. É uma ligação orgânica e dinâmica.

ESTRUTURA DA ECONOMIA

A estrutura da economia não é exógena em relação às respostas do sistema financeiro, nem este é apenas oportunista relativamente a essa estrutura. São parte um do outro e estruturam-se mutuamente. Daí que é importante entender o que está a acontecer com a economia real.

A economia de Moçambique apresenta e vem consolidando uma estrutura extractiva. As diferentes actividades produtivas (agricultura, indústria, turismo, pescas) estão desconectadas, e têm como produto final bens de carácter primário ou processados ao nível mais básico. Consequentemente, verifica-se a incapacidade da retenção de riqueza para utilização na economia de forma consolidada (Castel-Branco, 2012).

A estratégia de desenvolvimento da economia de Moçambique está, em grande parte, virada para o IDE ligado à exploração de recursos naturais. O grande capital externo, para além de ter acesso a recursos naturais a baixo custo, conta com uma estratégia de investimento público focada no desenvolvimento de infra-estruturas e factores de produção virados para servir as suas estratégias de extracção de recursos (é o caso da parcerias público privadas). Isto, agregado ao facto de o IDE apresentar fracas ligações com o resto da economia, limita os benefícios que o médio e o pequeno investimento doméstico (que depende directamente do crédito do sector financeiro nacional) podem sinergeticamente retirar dos investimentos em infra-estrutura pública. Isto, por sua vez, exacerba o défice de retenção da riqueza que é gerada. Assim, há que colocar algumas questões em relação à discussão sobre as taxas de juro comerciais e a expansão do crédito. Há que pensar até que ponto existem estratégias produtivas viáveis para as firmas nacionais não viradas aos mega projectos. Não serão as firmas viáveis aquelas que estão ligadas ao IDE e, portanto, capacitadas para sustentar as taxas de juro actuais? Neste caso, porque é que os bancos vão reduzir os preços dos activos para abranger a parte marginal da produção não ligada aos grandes projectos que provavelmente têm menos proba-

bilidade de sucesso, dado que as infra-estruturas existentes não estão viradas para o seu desenvolvimento?

Ligada à fraca retenção de riqueza na economia está a limitada capacidade de mobilização de recursos pelo Estado. Este problema é “resolvido” através da mobilização de ajuda externa e endividamento comercial externo e interno. Estas alternativas acarretam custos para o investimento privado nacional. O fluxo de ajuda externa é acompanhado de esterilização para controlo da massa monetária (Amarcy, 2009). Isto implica enxugamento de liquidez na economia, que aumenta ao custo de financiamento ao sector privado (excluindo o capital externo). O endividamento comercial externo, para além de aumentar os custos do sector público, faz com que o investimento público seja direccionado a favor dos grandes investimentos que são capazes de garantir retornos para fazer face ao custo do crédito. Já o endividamento interno, que é feito através dos títulos públicos, exclusivamente comprados pelos bancos comerciais, reduz os incentivos e o espaço para financiar o sector privado (de pequena e média escala). Os títulos públicos oferecem maior segurança relativamente ao sector privado, o que os torna atractivos, ainda que as suas taxas de juro tenham decrescido nos últimos anos (as taxas de BT mostradas pelo Gráfico 2 dão indicação da evolução das taxas de juro dos títulos públicos incluindo as OT cujas taxas são indexadas às taxas de BT (Massarongo, 2010b)).

O quadro macro-económico descrito (fraca retenção interna de riqueza gerada, influxos de capital externo e défice público) explica a política monetária predominantemente contraccionista do BM, em que o enxugamento de liquidez na economia (para financiar o défice público) e alcance de metas de inflação são as principais preocupações (Castel-Branco 2012). Tal política, com as suas condições monetárias normalmente apertadas, aumenta os custos do financiamento do sector privado (dependente do crédito nacional), limita a sua diversificação e dificulta o estabelecimento de uma relação financeira viável com as instituições de crédito. Além disso, a postura monetária contraccionista torna o sector financeiro renitente em relação a medidas expansionistas e contribui para a apreciação da taxa de câmbio, que põe em causa a competitividade da economia em alguns sectores.

Há dois aspectos cruciais, relacionados com a estrutura produtiva da economia, que a política do banco central deveria considerar. O primeiro é que a viabilidade do crédito requer um processo em que os investimentos a serem financiados garantam retornos sustentáveis, de tal maneira que os mesmos possam expandir e consolidar-se, para além de retornar o crédito. Este processo é limitado quando

o risco e a incerteza são elevados e as probabilidades de sucesso são reduzidas. A viabilidade dos negócios em Moçambique é muitas vezes limitada pela ausência de condições logísticas, infra-estruturas, sistemas de seguro, problemas de coordenação entre as iniciativas privadas, entre outros. O foco sobre estes problemas pode ajudar na redução de custos do investimento privado e reduzir o risco e a incerteza que também explicam a rigidez para baixo das taxas de juro comerciais. Segundo, se o controlo da inflação é meta fundamental da política monetária, é preciso entender os determinantes da inflação. A inflação deriva fundamentalmente da estrutura da economia. Isto é, por um lado, a economia caracteriza-se por exportar o que produz sob a forma de matéria-prima e/ou ao nível mais básico de processamento. Por outro lado, a economia importa o que consome. Consequentemente, as ligações intra e intersectoriais são limitadas, sendo as mesmas exacerbadas pelo facto de os grandes projectos, que são o foco do crescimento da economia, terem fracas ligações com outros sectores, para além possuírem elevados benefícios fiscais. O resultado é, dentre outros, a fraca capacidade de reter riqueza por parte da economia e a volatilidade macroeconómica, especialmente no que diz respeito à moeda e preços.

CONCLUSÃO

Estas hipóteses colocam um desafio metodológico na análise de medidas de política monetária. A análise conjunta da estrutura do sector financeiro, do contexto da política macroeconómica e a conciliação desta análise com as dinâmicas da base produtiva pode clarificar aparentes enigmas. A resposta que os bancos comerciais vêm dando à redução das taxas de juro de referência do BM encontra alguma explicação quando se abandona a discussão isolada de taxas de juro de referência *versus* taxas de juro comerciais.

A redução das taxas directoras ocorreu próximo de um contexto em que a política macro-económica estava focada e favoreceu o enxugamento de liquidez na economia. Isto foi reforçado pelo quadro legal, estrutura do sector financeiro e conjuntura internacional que colocaram pressões sobre a rentabilidade dos bancos comerciais. Estes factores, anexados à estrutura da base produtiva com limitada capacidade de expansão e rentabilização do sector privado nacional de média e pequena escala, que depende do crédito bancário nacional, ajudam a explicar o limitado impacto da redução das taxas directoras.

Complementarmente, é preciso considerar que, se a economia é extractiva e porosa, o alcance de uma estratégia expansionista da política monetária pode ser limitado. Neste contexto, a política monetária expansionista encontra uma base especulativa menos ligada ao sector produtivo, que é predominantemente dependente de fluxos externos de capital privado não ligados ao sistema financeiro doméstico. Uma política monetária expansionista plena requer uma economia com oportunidades de investimento produtivo viáveis para acompanhar a expansão do crédito que possa advir da mesma. Alternativamente, a expansão monetária deverá ser acompanhada por uma estratégia de transformação estrutural da economia com vista a estimular tais oportunidades de investimento.

REFERÊNCIAS

- Abreu, A. de, 2012. “Sistema Financeiro Moçambicano: Retrospectiva, Situação Actual, Tendências Dominantes e Perspectivas”. Tópico de intervenção por ocasião da VII Conferência Anual de Economistas de Moçambique. Maputo.
- Amarcy, S. (2009) “Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados – Cenário em Moçambique”. *Boletim IDEIAS* n.º 23. IESE, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf.
- Banco Austral. (2004-2006) *Relatório e Contas*. Maputo. Banco Austral.
- BCI (2008-2011) *Relatório e Contas*. Maputo. BCI.
- BCI – Fomento. (2004-2006) *Relatório e Contas*. Maputo. BCI-Fomento.
- BM (n.d.) *Cadernos do Banco de Moçambique: Maputo*. Maputo, Banco de Moçambique. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/FILES/GPI/caderno_1.pdf.
- (2002-2011) *Relatório Anual*. Maputo, Banco de Moçambique.
- (2012) “Banco de Moçambique Efectua Novos Corte nas Taxas de Referência”. *O País*. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/Files/Noticias/Decisoes_PT.pdf [Acedido a: 4 de Janeiro de 2013].
- Buttonwood (2012) “Buttonwood’s notebook. November 2012”. *The Economist*. Disponível em: <http://www.economist.com/blogs/buttonwood> [Acedido a: 9 de Maio de 2013].
- BVM (2012) Bolsa de Valores de Moçambique. Disponível em: <http://www.bvm.co.mz/>.
- Carta Capital (2012) “As extorsivas taxas de juros cobradas pelos bancos”. *Carta Capital*. 20 April. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/as-extorsivas-taxas-de-juros-cobradas-pelos-bancos/>.

- Castel-Branco, C. (2012) “Desmistificando os ‘paradoxos’ da economia de Moçambique: uma análise de economia política”. Apresentação na III Conferência do IESE. Setembro 2012, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/III_Conf2012/IESE_IIIConf_Paper42.pdf.
- Cotarelli, C. & Kourelis, A. (1994) *Financial Structure, Bank Lending Rates, and the Transmission of Monetary Policy*. IMF Staff Papers 41(4), pp. 587-623.
- Global Times (2012) “Time to end big banks’ monopolies”. *Global Times*. 4 May. Disponível em: <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/703453/Time-to-end-big-banks-monopolies.aspx>.
- Kula, O. & Farmer, E. (2004) *Mozambique Rural Financial Services Study. Micro Report on Accelerated Microenterprise Advancement Project*. ACIDI/VOCA.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013) “Questões à volta de ligações a montante com a Mozal”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 175-210.
- Massarongo, F. (2010a) “A Dívida Pública Interna Mobiliária em Moçambique: Alternativa ao Financiamento do Défice Orçamental?” *Boletim IDELAS* n.º 30. Maputo, IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf.
- (2010b) “A Dívida Pública Interna Mobiliária em Moçambique: Evolução, Estrutura e Implicações Económicas (1999-2007)”. Tese de Licenciatura. Maputo, Faculdade de Economia, Universidade Eduardo Mondlane.
- Millennium BIM (2004-2012) *Relatório de Contas*. Maputo, Millennium BIM.
- Ministério das Finanças (2012) *Boletim Trimestral sobre a Dívida Pública (Abril a Junho de 2012)*. Disponível em: http://www.mf.gov.mz/c/document_library/get_file?p_l_id=11402&folderId=18209&name=DLFE-4401.pdf.
- O País (2013) “João Figueiredo diz que Taxas Directoras não determinam as Taxas de Juro de Mercado”. *O País*. 6 De Maio 2013. Maputo. pp. 2-3.
- O País online (2012) “Banco Central insatisfeito com a lentidão dos bancos comerciais”. *O País*. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/economia/38-economia/23027-banco-central-insatisfeito-com-a-lentidao-dos-bancos-comerciais.html> [Acedido: 23 de Abril de 2013].
- Lei 11/2009. *Boletim da República*, I Série, n.º 10, de 11 de Março de 2009.
- Decreto 83/2010. *Boletim da República*, I Série, n.º 52, de 31 de Dezembro de 2010.
- Sequeiro, S. (2012) “O Papel das Infra-estruturas no Crescimento Económico em Moçambique”. In Conferência sobre o Papel de Infra-estruturas e Indústrias de Construção no Desenvolvimento Económico 2012. Maputo.
- Standard Bank (2004-2006) *Relatório e Contas*. Maputo. Standard Bank.

----- (2008-2012) *Relatório e Contas do Standard Bank Moçambique*. Disponível em: <http://www.standardbank.co.mz/en/Relatorios-e-Contas> [Acedido a: 2 de Fevereiro de 2013].

Stiglitz, J. & Weiss, A. (1981) “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”. *The American Economic Review*. 71 (3), 393-410.

Zumbrun, J. (2012) “Fed Undertakes QE3 With \$40 Billion Monthly MBS Purchases. Setembro 2012”. Bloomberg. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/2012-09-13/fed-plans-to-buy-40-billion-in-mortgage-securities-each-month.html> [Acedido a: 9 de Maio de 2013].

ANEXO

EVOLUÇÃO DA MARGEM FINANCEIRA DOS BANCOS COMERCIAIS

	Margem Financeira (em milhões de Meticais)					Variação da margem financeira			
	2004	2006	2008	2010	2011	2004-06	2006-08	2008-10	2010-11
Millennium BIM	904	1 692	2 615	4 153	5 487	87%	55%	59%	32%
BCI-Fomento	382	860	N/d	1 992	2 431	125%			22%
Barclays	356	496	N/d	N/d	N/d	39%			
Standard Bank	248	687	803	1 524	2 355	177%	17%	90%	55%
Total	1 889	3 735	3 419	7 669	10 273	4,29	0,72	1,48	1,09

FONTE: BANCO AUSTRAL. (2004 – 2006), BCI_FOMENTO. (2004-2006), BCI (2008 – 2011), STANDARD BANK (2004 – 2006), STANDARD BANK (2008-2012), MILLENNIUM BIM (2004 – 2012).

QUESTÕES À VOLTA DE LIGAÇÕES À MONTANTE COM A MOZAL

Epifânia Langa e Oksana Mandlate¹

INTRODUÇÃO

Como mostram Massingue e Muianga (2013), a dinâmica do investimento privado no país é dominada pelo capital externo, concentrado num pequeno leque de grandes projectos de exploração de recursos naturais e virados para a exportação de produtos primários, e financiados essencialmente por IDE e empréstimos à banca internacional. Perante este quadro, o estabelecimento de ligações entre as pequenas e médias empresas (PME) nacionais e os grandes projectos de investimento directo estrangeiro (IDE) é visto como um mecanismo para dinamizar processos de industrialização na economia nacional.

Na XIII Conferência Anual do Sector Privado (CASP), o presidente da Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), Rogério Manuel, exigiu ao governo uma legislação clara para que os empresários nacionais possam tirar proveito da exploração dos recursos naturais: “*queremos uma lei de exclusividade das empresas moçambicanas no acesso ao fornecimento de bens e serviços...*”. Ainda na mesma conferência, o Presidente da República, Armando Guebuza, reiterou que os empresários devem empenhar-se para transformar os recursos naturais em riqueza e, igualmente, aproveitar as oportunidades que se deslumbram para levar a economia moçambicana a níveis cimeiros em termos de imagem, competitividade, produtividade e inovação (*O País Online*, 11/03/2013). No entanto, a experiência de programas de aumento do conteúdo local dos fornecedores dos grandes projectos em Moçambique demonstra que as ligações efectivas entre o grande capital externo e as firmas locais são limitadas pelos requisitos de qualidade e escala, os quais exigem

¹ Este artigo é baseado nas teses de mestrado e de licenciatura de Oksana Mandlate e Epifânia Langa, respectivamente.

investimento em capacidades que só se justificam se a escala e a continuidade dos contratos forem garantidas (Castel-Branco & Mandlate, 2012, p. 134).

Como forma de contribuir para este debate, melhorando a compreensão do que efectivamente acontece em Moçambique, o presente estudo pretende, a partir de experiências de empresas que estabeleceram ligações a montante com a Mozal, identificar questões relevantes que surgem quando as PME nacionais se ligam a mega-projectos e as suas implicações para a industrialização da economia. O artigo argumenta que as ligações com a Mozal afectam a evolução posterior das empresas e a combinação das características da economia nacional com a natureza das ligações com a Mozal conduz as empresas a padrões de dependência e concentração à volta de grandes projectos de IDE e do sector público, com acumulação limitada de competências tecnológicas.

O estudo combina duas metodologias: um estudo de caso aprofundado de quatro empresas do sector da metalo-mecânica e serviços industriais e um estudo mais abrangente baseado em inquéritos e entrevistas e direccionado a 14 empresas de diversos sectores, cobrindo assim uma amostra de 16 empresas. A Mozal foi o primeiro grande projecto de IDE em Moçambique e por ter um período de actividade suficientemente longo, permite analisar as dinâmicas produzidas a médio e longo prazo. O foco nas ligações a montante foi definido por não se terem desenvolvido, até ao momento, ligações a jusante com o mega-projecto Mozal.

A primeira secção apresenta a Mozal, discutindo o seu impacto para a economia nacional, com destaque para as ligações a montante, desenvolvidas com recurso a estudos anteriores. A segunda secção descreve as dinâmicas que emergem nas empresas que continuam ligadas à Mozal. A terceira secção descreve a Mozal e os efeitos do término da ligação sobre o padrão de evolução das empresas. A última secção discute as lições e os desafios para a industrialização da economia que emergem do estudo.

MOZAL E PROGRAMAS DE PROMOÇÃO DE LIGAÇÕES

A Mozal foi o primeiro grande projecto de IDE no país após a independência. O investimento, orçamentado em 2,26 bilhões de dólares, corresponde a uma fundição que produz lingotes de alumínio a partir de bauxite importado da Austrália. Os quatro principais investidores do projecto são: a BHP Billiton, uma multinacional de mineração de origem anglo-australiana – 47%, a Mitsubishi Corporation, uma multinacional de origem japonesa – 25%, a Industrial Development Corporation

of South Africa, pertencente ao banco público de desenvolvimento industrial do governo sul-africano – 24%, e o governo de Moçambique – 4%.

Do ponto de vista dos investidores, o projecto foi um sucesso. A implementação das duas fases, 1998 e 2001, respectivamente, foi feita em tempo muito menor do que o programado (um ano e um mês de diferença) e com custo de investimento 13% menor ao orçamentado (Pretorius, 2005, p. 133). A Mozal não só é citada como uma das maiores e tecnologicamente mais evoluídas fábricas do seu ramo a nível mundial, como também é referida como a fábrica com menor custo unitário no mundo e o menor volume de capital investido por tonelada de capacidade adicional no mundo ocidental (Jaspers & Mehta, 2008, p. 125).

Apesar de constituir um sucesso para os investidores, a Mozal tem uma contribuição directa reduzida para a economia de Moçambique. A partilha do rendimento por via fiscal é reduzida devido aos generosos benefícios fiscais (Castel-Branco, 2004). Os lucros da participação directa do estado moçambicano também foram reduzidos devido o custo do financiamento suportado pelo Banco Europeu de Desenvolvimento que, em contrapartida, ficou com metade dos lucros provenientes da participação do governo moçambicano (Justiça Ambiental, Jubilee Debt Campaign UK & Tax Justice Network, 2012). A nível nacional, o emprego gerado pela Mozal é insignificante. Os dados oficiais apontam que o projecto criou 1121 empregos directos² e 2500 empregos indirectos através das empresas ligadas (Robbins, Lebani, & Rogan, 2009).

Devido a esta reduzida contribuição directa, o grosso das expectativas sobre a contribuição da Mozal foi depositado no mecanismo de ligações produtivas, a jusante e a montante. Contudo, até ao momento não se desenvolveram indústrias a jusante. Os mega-projectos não têm grande vantagem e interesse em vender a sua produção em Moçambique para promover investimentos a jusante por causa da pequena dimensão do mercado nacional e dos enormes custos que estariam envolvidos na construção de projectos industriais consumidores das matérias-primas (Castel-Branco, 2008, p. 4).

No que se refere a ligações a montante, a possibilidade de desenvolvimento de ligações internas nos *inputs* principais é limitada. Dos cinco principais *inputs* da planta, quatro são importados (o bauxite vem da Austrália, o coque vem dos mercados internacionais, *offshore* liquid pitch – da África de Sul, e a energia³ é fornecida pela Motraco/Eskom). O serviço de transporte, fornecido pela Companhia de Desenvolvimento do Porto de Maputo/CFM, é o único *input* moçambicano (Preto-

² Número correspondente ao emprego a tempo inteiro.

³ A fábrica consome duas vezes mais energia do que o resto do país todo (Pretorius, 2005).

rius, 2005, p. 212). Por isso, a atenção foi concentrada na expansão do conteúdo local no fornecimento de *inputs* secundários e serviços terciarizados.

Entretanto, as ligações entre a Mozal e as PME nacionais não se desenvolveram automaticamente. Durante a implementação da primeira fase, poucas empresas moçambicanas conseguiram estabelecer ligações (Macamo, 2007). O levantamento, feito pelo CPI a 370 empresas, revelou que as empresas nacionais enfrentavam sérios problemas para satisfazer os requisitos de qualidade e experiência exigidos pela Mozal, bem como para executar trabalhos na escala prevista, mesmo em serviços menos especializados (Castel-Branco & Goldin, 2003, p. 24). De 1,3 bilhões de dólares do investimento realizado nesta fase, o conteúdo local foi inferior a 4% (Pretorius, 2005, pp. 219-224). Os serviços mais especializados são fornecidos por empresas estrangeiras – a manutenção de equipamento especializado é feita pelos fabricantes, identificados ao nível do grupo⁴ (Visita a Mozal, 2012).

Para apoiar o fomento de ligações produtivas entre empresas nacionais e a Mozal, o governo, através do CPI, desenvolveu e implementou programas específicos: SMEELP⁵ (desenhado para acompanhar a segunda fase de construção) e Mozlink 1 e 2 (direccionados para promover as ligações na fase de operação da Mozal e expandir a experiência a outros grandes projectos, inclusive públicos) (Macamo, 2007; Entrevista com CPI, 2012).

Os três programas foram considerados um sucesso. Este sucesso foi medido por indicadores como: o aumento do número de empresas treinadas (45, 50 e 75 empresas, no SMEELP, Mozlink 1 e 2, respectivamente), o aumento do número de fornecedores locais (40, 130 e 250 empresas em 2002, 2003, e 2007 respectivamente), o aumento do volume do conteúdo local (a acção do SMEELP permitiu aumentar o conteúdo local na segunda fase de menos de 4% para 14% e o conteúdo local atingiu 175 milhões de dólares em 2007) (Castel-Branco & Goldin, 2003; Pretorius, 2005, pp. 219-224; Robbins *et al.*, 2009).

Entretanto, os programas focaram-se na coordenação e adaptação dos requisitos: a reformulação dos contratos, de modo adequar o seu tamanho às capacidades das empresas moçambicanas, a familiarização das empresas com os procedimentos do processo de concurso e gestão de projectos, e a garantia de padrões de qualidade e segurança nos processos industriais. A capacitação tecnológica das empresas

⁴ Devido à integração vertical, as maiores decisões sobre o investimento e o comércio não ocorrem ao nível da planta, mas são definidos ao nível do grupo (Visita à MOZAL, 2012).

⁵ Small and Medium Enterprises Empowerment Program.

não constituiu o foco destes programas. Um facto que confirma o escopo limitado dos programas foi a baixa execução orçamental dos programas, em particular dos recursos alocados para o financiamento das empresas (Ernest & Young, 2010; Robbins *et al.*, 2009). A realização efectiva de ligações só atingiu por volta de 26% das potenciais ligações identificadas (Macamo, 2007). Por outro lado, os indicadores já mencionados, usados na avaliação dos programas, não permitem aferir o impacto que a ligação com a Mozal produz no tecido industrial nacional e na evolução das empresas nacionais em particular. Aspectos importantes como a sustentabilidade do negócio das empresas, as capacidades criadas na empresa, a profundidade das ligações estabelecidas e a multiplicação das ligações não foram monitorados. O presente estudo pretende contribuir para o preenchimento deste *gap*, analisando estes aspectos negligenciados pelos programas de promoção de ligações, que são de grande importância para formulação de estratégias de industrialização.

APRESENTAÇÃO DA AMOSTRA

O presente estudo compreende uma amostra composta por 16 empresas, com proprietários ou accionistas maioritariamente moçambicanos, que estabeleceram uma ligação de subcontratação com a Mozal, com o mínimo de 1 ano de duração, sem nenhuma restrição do período em que a ligação foi estabelecida. A amostra contempla empresas de diferentes ramos: oito de metalomecânica, duas de construção civil, uma de serviços de electricidade, uma de reparação de equipamento industrial e eléctrico, uma de serviços de lavandaria e limpezas gerais, uma de gestão imobiliária, uma de climatização e uma de prestação de serviços diversos, principalmente o transporte de trabalhadores. Todas as empresas têm um período de existência superior a 10 anos, excepto uma empresa que foi criada em 2005 para servir as empresas do Parque Industrial de Beluluane (PIB), principalmente a Mozal.⁶

As Tabelas 1 e 2 fornecem mais informação sobre as empresas contidas na amostra. Elas descrevem o ano de início de actividade e de estabelecimento da primeira ligação com a Mozal e a duração da ligação para cada empresa respectivamente, divididas em dois grupos: o primeiro, que compreende nove empresas que eram até finais de 2012 subcontratadas da Mozal, e o segundo composto por sete empresas que já estiveram ligadas à Mozal.

⁶ A razão de inclusão desta empresa foi o facto de que a mesma foi criada em 2005, por uma empresa ligada à Mozal desde 2001, sendo por isso possível obter a história da ligação desse período.

TABELA 1 DESCRIÇÃO DA DURAÇÃO DA LIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS ACTUALMENTE LIGADAS À MOZAL

Empresas	Actualmente ligadas à Mozal								
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Ano de Início de Actividade	1998	1996	1995	1998	1997	2005	1996	1995	Anos 90
Primeira Ligação	2000	2000	2004	1998	2000	2005	2000	2005	2000
Duração da Ligação (anos)	12	12	8	14	12	7	12	7	12

TABELA 2 DESCRIÇÃO DA DURAÇÃO DA LIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS DESLIGADAS DA MOZAL

Empresas	Actualmente não ligadas à Mozal						
	J	K	L	M	N	O	P
Ano de Início de Actividade	Anos 90	1996	1996	1996	1998	1997	1992
Primeira Ligação	2000	2000	1998	1998	2001	1998	1998
Duração da Ligação (anos)	2	6*	6	2	4	s.d.	7

*Período de ligação descontínuo, primeira ligação de 2000-2003, segunda ligação de 2006-2009.

FONTE: INQUÉRITOS E ENTREVISTAS

Considerando que as ligações com a Mozal começaram a ser desenvolvidas a partir de 1998, é notório que a maioria das empresas que conseguiu manter uma ligação contínua com a Mozal estabeleceu a ligação posteriormente, na fase 2. Só uma empresa manteve a ligação desde o início do projecto. Além disso, na amostra não aparecem as empresas com as ligações estabelecidas depois de 2005. Estes factos sugerem dois aspectos relevantes sobre as ligações contínuas com a Mozal. Primeiro, a maioria das empresas com ligações contínuas estabeleceu a ligação durante a implementação do programa de promoção de ligações, ou seja, necessitaram de apoio para estabelecer a ligação. Segundo, a possibilidade de gerar novas ligações num projecto reduz-se significativamente ao longo do tempo.

LIGAÇÕES CONTÍNUAS COM A MOZAL⁷

As empresas que conseguiram manter uma ligação contínua com a Mozal têm em média 11 anos de experiência de ligação e a duração de ligação mais frequente é de 12 anos. Este longo período de ligação permite observar dinâmicas que emergem nas empresas a médio e longo prazo.

O mecanismo mais significativo desencadeado nas empresas nacionais pela ligação contínua com a Mozal refere-se à exposição prolongada a uma procura

⁷ Com ligações contínuas com a Mozal referimo-nos à continuidade de contratos discretos com a Mozal, ou seja, a renovação sucessiva de contratos discretos.

maior e relativamente mais estável, com repercussões importantes em termos financeiros. Todas as empresas com ligação contínua registaram um aumento notável do seu volume de negócios.

Simultaneamente, a ligação contínua com a Mozal conduziu a diversos graus de transformação e dependência nas empresas, gerando vulnerabilidade. Ao longo de tempo, as empresas desenvolveram mecanismos para reduzir esta vulnerabilidade, em particular, diversificando as ligações em busca de novos clientes e mercados.

Ainda que todas as empresas enfrentem o mesmo mecanismo de transmissão ligado ao volume de negócio, o mesmo não conduz a uma mesma evolução para todas as empresas. Dependendo das características da ligação (por exemplo, o peso relativo no volume de negócio, a durabilidade de cada contrato⁸, a pressão tecnológica e o esforço de investimento envolvidos), das capacidades iniciais das empresas e segmentos de mercado onde estas estão inseridas, o mecanismo de volume de negócio acrescentado desencadeia respostas diferentes, produzindo diferentes padrões de evolução. Entretanto, algumas das características básicas são observáveis como comuns para todas as empresas, o que indica a sua natureza estrutural.

Neste estudo identificámos os seguintes dois padrões na evolução de empresas: a diversificação à volta de grandes projectos, movida pela diversificação de actividades ou expansão de mercados especializados, e a dependência da Mozal, acompanhada pelo esforço para diversificar fora de grandes projectos.

DIVERSIFICAÇÃO EM TORNO DE GRANDES PROJECTOS

As empresas com ligações contínuas e maior duração (2-3 anos) e volume de contratos, registam um crescimento acentuado do seu volume de negócios. Este crescimento é normalmente acompanhado por transformações estruturais e orientado para a diversificação do risco, conduzindo as empresas a concentrarem-se à volta de grandes projectos, privados e públicos. A principal característica distintiva destas empresas é o facto de as mesmas terem oportunidade de acumular recursos necessários para investir em alguma capacitação relevante.

A diversificação é o mecanismo que as empresas encontram para lidar com o risco ligado à concentração do volume de negócio na Mozal. Reconhecida a vulnerabilidade, a primeira intenção da empresa é diversificar os clientes. Entretanto, a estrutura de custos das empresas, resultante da sua adaptação aos requisitos e padrões da Mozal, determina os segmentos de mercado e a escala de trabalho

⁸ Os períodos de contratos variam para diferentes tipos de serviços entre 1 a 3 anos.

economicamente mais atractivos para as empresas. As empresas que acumulam capacidades específicas e têm o seu mercado em expansão com os grandes projectos privados e públicos optam pela especialização tecnológica. Entretanto, as empresas com uma especialização geral rapidamente esgotam a possibilidade de uma maior expansão junto dos grandes projectos dentro do seu segmento de mercado. Para continuar a crescer, estas empresas diversificam actividades, procurando entrar em novos mercados, dentro dos mesmos ou em torno de outros projectos.

As duas estratégias de diversificação, de clientes e de actividades, não são antagónicas. Ambas são, em certa medida, usadas pelas empresas. O aspecto principal mais observável é que as características da economia e o carácter da ligação das empresas com a Mozal condicionam o tipo de ligações posteriores, e guiam o processo de diversificação.

Não pretendendo generalizar a experiência, esta secção apresenta os mecanismos que desenrolam este processo a partir do estudo de caso de duas empresas, A e B. Apesar de estas empresas terem origens e estratégias diferentes, a história da sua ligação com a Mozal e a transformação posterior é bastante comum. Outro aspecto que explica a escolha é o facto de que a experiência destas duas empresas permite observar a evolução mais completa do mecanismo de transmissão de ligações, com as suas diversas fases.

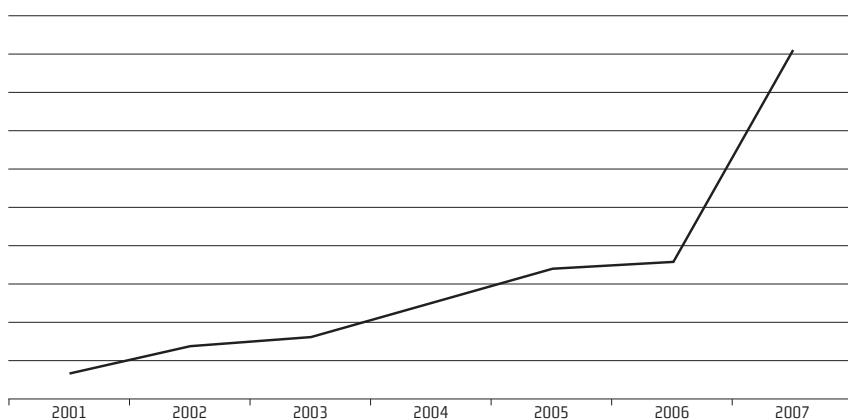
As duas empresas trabalham com a Mozal na área de serviços industriais, apontada pela literatura como a área de maior potencial de geração de ligações produtivas. A empresa A é uma empresa familiar, criada em 1998. A empresa B é uma empresa de capitais maioritariamente moçambicanos, em parceria com duas empresas estrangeiras (da China e do Chipre). A unidade produtiva da empresa B existe desde o tempo colonial, passou pelo processo de nacionalização, fazendo parte de uma grande empresa estatal, que foi privatizada em 1996.⁹ Apesar de terem origens diferentes, as duas empresas são frequentemente apontadas como casos de sucesso na promoção de ligações entre um grande projecto de IDE e as empresas nacionais.

As duas empresas são também citadas por terem ligações com as elites políticas. Entretanto, este estudo não pretende explorar as ligações do ponto de vista do tráfico de influências, optando por focar aspectos estruturais. Esta escolha tem duas explicações. Primeiro, porque historicamente, do ponto de vista da construção da classe capitalista nacional, esta tem ligações com as elites. Segundo, porque os interesses dos diferentes agentes não são definidos de um modo autónomo e isolado, mas são construções sociais que dependem das condições económicas e dinâmicas gerais. As alianças de influências estão a ser criadas à volta das oportunidades e dinâmicas estruturalmente viáveis, reflectindo os aspectos estruturais da economia mais do que a vontade individual.

⁹ O ano 1996 é considerado como o ano de constituição da empresa na sua forma actual.

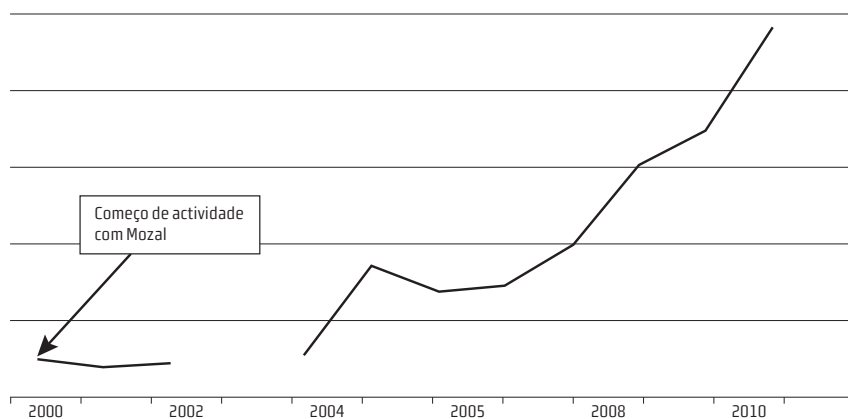
As duas empresas registaram uma expansão significativa e contínua depois de se ligarem à Mozal. O volume de negócio da empresa A aumentou catorze vezes entre os anos 2001 e 2007, fornecendo bases objectivas para sustentar a visão de uma experiência de trabalho “brilhante” com a Mozal. O volume de negócio da empresa B também cresceu significativamente, ao longo de 12 anos de ligação com a Mozal, aumentando seis vezes entre anos 2000 e 2011 (Gráficos 1 e 2).

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO VOLUME DE NEGÓCIOS DA EMPRESA A NO PERÍODO 2001-2007



FONTE: KPMG (VÁRIOS ANOS), CPI

GRÁFICO 2 EVOLUÇÃO DO VOLUME DE NEGÓCIOS DA EMPRESA B NO PERÍODO 2000-2011



FONTE: KPMG (VÁRIOS ANOS)

O aumento do volume de negócios das empresas foi acompanhado por alterações estruturais na empresa, visualizadas a partir do aumento da força de trabalho, da aposta num certo segmento de mercado e expansão geográfica. A empresa A aumentou o número de trabalhadores de 5 em 1998 para 160 em 2012. A empresa B, em 15 anos de existência, cresceu de 50 para 290 trabalhadores empregues.

As duas empresas apostam na estruturação para mercados com certos padrões, o que é perceptível a partir das suas políticas de certificação. As duas empresas criaram condições para empregar mão-de-obra e materiais certificados segundo as exigências dos clientes. A empresa A implementou ISO 14000,¹⁰ e foi reconhecida pela Mozal como a melhor empresa em termos de segurança no trabalho em 2004 e o melhor empreendedor do ano 2007 pela Ernest & Young. A empresa B está em processo de certificação do ISO 9000,¹¹ e foi-lhe atribuído o certificado de não acidentes 2005-2010 pela Mozal. É evidente, que este esforço tem impacto sobre a estruturação da empresa e a sua estrutura de custos.

As perspectivas de crescimento das duas empresas estão ligadas à sua expansão geográfica. A empresa A tem uma forte aposta na nova planta industrial em Tete, com capacidade para 97 trabalhadores – mais de metade da capacidade total actual. A empresa B, com escritório e planta industrial inicialmente localizados em Maputo, actualmente tem várias subdivisões: a subdivisão de serviços industriais na Zona Franca do PIB, a subdivisão industrial e de vendas na Beira, e as subdivisões de vendas em Nampula, Quelimane e Tete. Entretanto, a sua nova e a maior subdivisão industrial também está a ser montada em Moatize, Tete.

Olhando para estas empresas, é possível identificar os mecanismos concretos que ligam o volume de negócio da empresa ao portefólio dos seus projectos, e o portefólio dos seus projectos ao tipo de capacidades que definem a evolução da empresa, e que explicam o crescimento destas empresas com um certo tipo de características.

Primeiro, é observável uma grande dependência das empresas A e B em relação à Mozal. Apesar da existência de um grande cliente a sustentar o crescimento destas empresas, a concentração de negócio num cliente ameaça a sustentabilidade do crescimento.

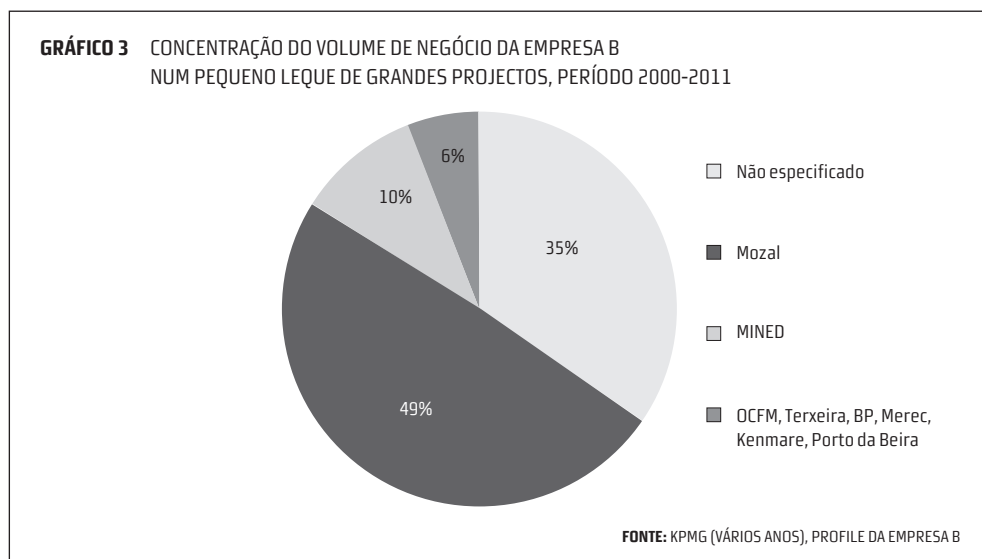
A empresa A refere que, actualmente, 50% do seu volume de negócio depende da Mozal, sendo os projectos do sector público outra parcela significativa no volume de negócio da empresa desde 2007. Olhando os projectos da empresa B, no período

¹⁰ É um conjunto de normas técnicas desenvolvidas pela International Organization for Standardization (ISO) orientadas para a gestão ambiental.

¹¹ É um conjunto de normas técnicas desenvolvidas pela International Organization for Standardization (ISO) que estabelecem um padrão de gestão de qualidade.

de 2000 a 2011, os contratos com a Mozal correspondem a 49% das vendas¹² da empresa, com uma maior dependência nos primeiros anos.¹³ Os valores dos contratos com dois grandes clientes, a Mozal e um cliente do sector público, correspondem a 84% das vendas¹⁴ da empresa (Gráfico 3).

Esta concentração do volume de negócio num cliente dominante, a Mozal, por um lado, produz para as empresas uma parcela significativa de negócio, mas, por outro lado, deixa as empresas vulneráveis face a esta ligação. A vulnerabilidade das empresas nacionais tem três fontes principais, nomeadamente, o carácter discreto do contrato com a Mozal, a vulnerabilidade da própria Mozal, e a reflexão discriminatória dos impactos de contracção de custos da Mozal entre as empresas nacionais e as empresas estrangeiras.



Os contratos com a Mozal têm duração de 2-3 anos. Apesar de relativamente longo, o contrato tem um fim e isso sempre deixa alguma incerteza sobre a sua renovação, mesmo para empresas que referem ter criado “uma relação de confiança” com a Mozal. A vulnerabilidade da empresa torna-se maior à medida que aumenta a concentração de volume de negócio num cliente. Esta situação exerce pressão para as empresas se engajarem em busca de mercados alternativos. Por outro lado,

¹² Este cálculo exclui as vendas do ano 2003, para o qual não existem dados.

¹³ A empresa refere que procura reduzir o grau de dependência, fixando o limite da sua dependência da Mozal em 40%.

¹⁴ Este cálculo exclui as vendas do ano 2003, para o qual não existem dados.

a vulnerabilidade da própria Mozal mostrou o perigo da concentração do negócio num cliente. Este aspecto foi particularmente notório durante a crise de oferta de energia na região e a crise financeira internacional. Estes choques mostraram que a continuidade da ligação das empresas nacionais à Mozal não garante a sua estabilidade, porque a vulnerabilidade da Mozal é transferida às empresas fornecedoras.

E, por fim, a experiência demonstrou que, durante os períodos de contenção de custos da Mozal, as empresas nacionais são as mais afectadas, porque o corte nos custos não é imputado de modo proporcional entre as empresas nacionais e estrangeiras. As empresas estrangeiras têm relações de longa data e são protegidas por contratos com a empresa-mãe, a BHP Billiton. A BHP Billiton está mais interessada em preservar as suas relações e em manter a saúde financeira das empresas que fornecem os equipamentos à Mozal, porque estas estão mais capacitadas para executar um vasto leque de serviços, inclusive a manutenção do equipamento fornecido. Neste contexto, cortes de custos afectam mais as empresas nacionais. Ao contrário do que se pode pensar, a existência da ligação contínua com a Mozal não garante automaticamente a estabilidade das empresas ligadas, em particular no caso em que a ligação representa uma parcela significativa do volume de negócio.

A dependência das empresas de um grande cliente é confirmada no geral em toda a amostra, variando o grau de dependência e o cliente principal para as diferentes empresas (Tabela 3).

TABELA 3 EMPRESAS LIGADAS À MOZAL: CONCENTRAÇÃO DE VOLUME DE NEGÓCIO NO PRINCIPAL CLIENTE

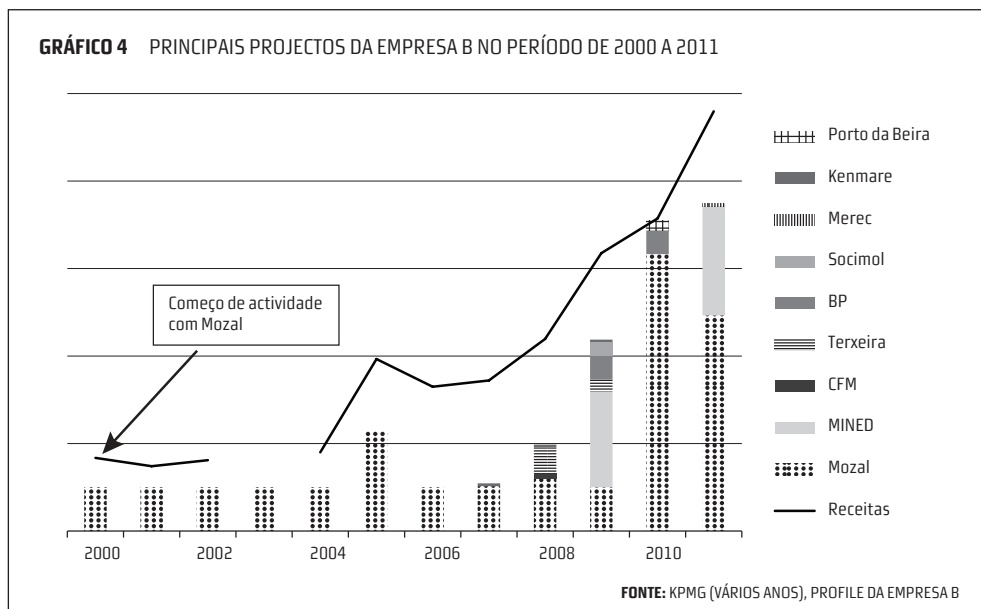
Empresas	Actualmente ligadas à Mozal								
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Principal cliente	Mozal	Mozal	Mozal	Mozal	Mozal	Mozal	EDM	Banco de Moçambique	BIM
% do Volume de Negócios	Mais de 50%	70%*	80%	Mais de 50%	50%	80%	40%	30%	20%
Ligações com outros mega-projectos	Vale	Vale, Rio Tinto, Kenmare		Vale, Sasol			Sasol, Vale, Rio Tinto	Vale, Rio Tinto	Vale, Anadarko

*Este valor, obtido no inquérito, é diferente do valor apurado no estudo de caso. Segundo o gestor, a empresa procura fixar o tecto da dependência da Mozal em 40%. Os cálculos feitos a partir da documentação da empresa mostram que, no período 2000-2011, a empresa teve perto de 50% do volume de negócio proveniente da Mozal. A diferença reflecte, por um lado, a dinâmica da empresa, por outro, a diferença entre percepções sobre este aspecto no seio da empresa, captadas com o uso de duas metodologias diferentes, o inquérito e o estudo de caso.

FONTE: INQUÉRITOS

Segundo, para reduzir a vulnerabilidade e o risco associados à concentração do volume de negócios, depois de firmar a ligação com a Mozal, as empresas desen-

volvem esforços de diversificação dos seus clientes. A empresa A procurou as suas grandes oportunidades no sector público, e está a penetrar no segundo grande projecto de IDE, a mineradora Vale. A empresa B, depois dos primeiros oito anos de ligação com a Mozal, em que esta era o principal cliente, procurou reduzir esta dependência, entrando em outros grandes projectos, principalmente do sector público (Gráfico 4).



É notável que a diversificação de clientes nestas empresas acontece à volta de grandes projectos de IDE e do sector público (Tabela 4 e 5). Olhando a rubrica de potenciais clientes, a Tabela 5 confirma que mesmo a perspectiva de crescimento da empresa está alinhada com a entrada de grandes projectos de IDE.

TABELA 4 CARTEIRA DOS PRINCIPAIS CLIENTES DA EMPRESA A, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA, SITUAÇÃO NO ANO 2012

Sector Público	Indústrias
Instituto Nacional de Viação	Mozal
	Vale
Ministério de Finanças	CDM
	Maragra
STAE	STEMA
	Açucareira de Mafambisse
	Petromoc

FONTE: PROFILE DA EMPRESA A

TABELA 5 FOCOS DE DIVERSIFICAÇÃO DE CLIENTES DA EMPRESA B, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA, SITUAÇÃO NO ANO 2012.

Segmentos de mercados	Cientes
Indústria	Mozal, Cimentos de Moçambique, Merrec, Electrotec
Portos e Caminhos-de-Ferro	Cornelder- Beira, MPDC-Maputo, CFM
Construção civil	CETA, Teixeira Duarte, S&B, Mota-Engil, Emocil, AJFS
Petrolíferas	BP, MGC, Caltex/Chevron
Mineradoras	Vale, Rio Tinto, Kenmare, HAMC-Noventa, Matola Coal Terminal, Minopex
Comunicação	Movitel, Mcel
Estado	MINED, Ministério de Agricultura
Projectos, engenharia e gestão de qualidade	Murray & Roberts, NEDA, SNC Solution
Potenciais clientes	Jindal, Petromoc, Anadarko

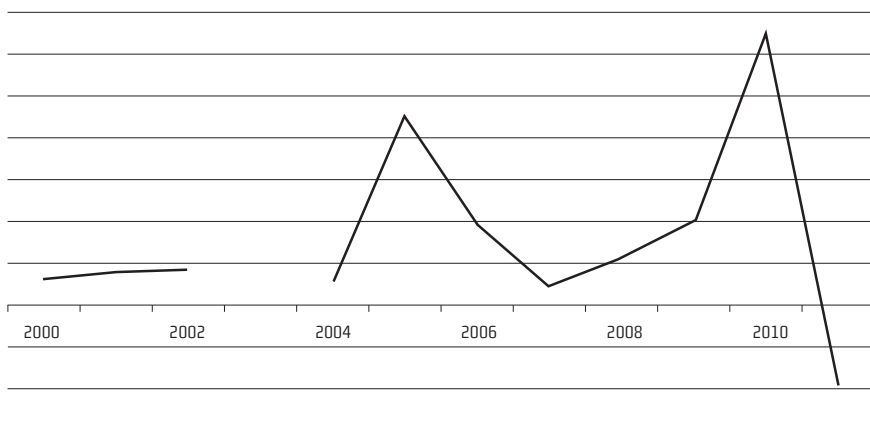
FORNTE: PROFILE DA EMPRESA B

A ligação preferencial a grandes projectos tem uma explicação lógica. Primeiro, os grandes projectos constituem uma dinâmica dominante e são eles que oferecem, juntamente com o sector público, as oportunidades de negócio na economia nacional. Segundo, os grandes projectos de IDE, ligados a mercados internacionais, possibilitam uma maior taxa de lucratividade para as empresas, ainda que a ligação envolva realização de investimento para garantir padrões internacionais de qualidade, e os custos relativos das empresas nacionais superem os custos das empresas estrangeiras devido à debilidade da maioria dos serviços e infra-estruturas industriais complementares. Terceiro, e decorrente dos pontos anteriores, a estrutura de custos destas empresas transforma-se e orienta-se para responder aos requisitos e padrões dos grandes projectos, de aplicação limitada em outros segmentos de mercado. O emprego de padrões dualistas numa empresa, reportados por Castelo-Branco e Goldin (2003) mostrou ser socialmente insustentável a longo prazo. A empresa orienta-se para o mercado onde os custos deste investimento podem ser cobrados, o que determina a orientação imperativa para poucos grandes projectos existentes na economia nacional que fornecem uma certa escala e estão disponíveis para renumerar a sua estrutura de custos.

No caso da empresa B, é possível visualizar o impacto da Mozal sobre a lucratividade da empresa. A contribuição da Mozal para o volume de negócio está acima da proporção do trabalho alocado: 36% da força de trabalho¹⁵ alocada à Mozal produz perto de 50% do volume de negócio. Paralelamente, é observável uma relação entre a contribuição da Mozal para o volume de negócio e o resultado líquido da empresa: os anos 2005 e 2010, os anos de maior lucratividade da empresa, correspondem aos anos de maior contribuição da Mozal no volume de negócio (Gráficos 4 e 5).

¹⁵ Incluindo o sector administrativo.

GRÁFICO 5 EVOLUÇÃO DO RESULTADO LÍQUIDO DA EMPRESA B NO PERÍODO 2000-2011



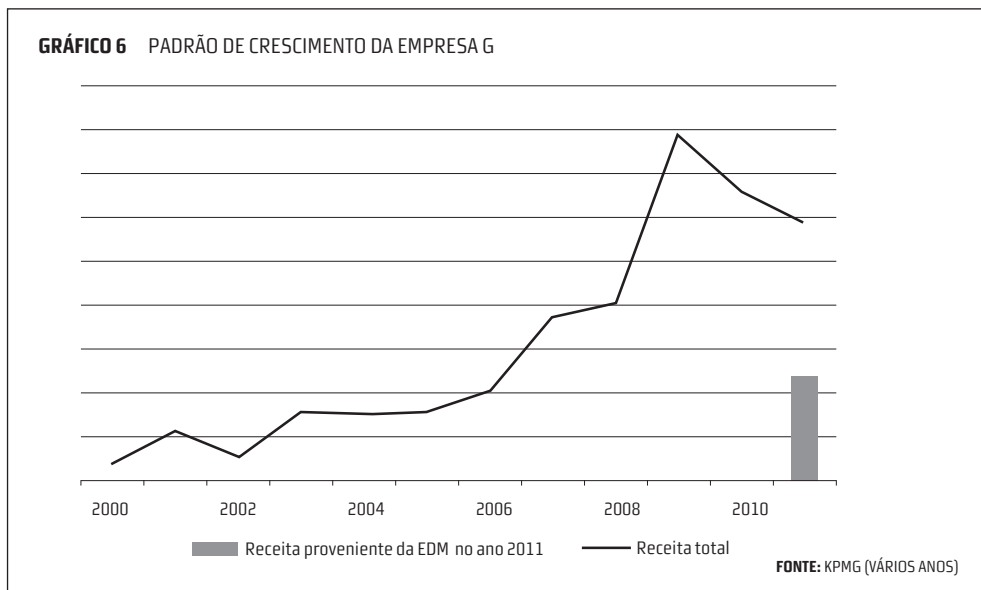
FONTE: KPMG (VÁRIOS ANOS)

Algumas empresas, na sua maioria orientadas para mercados mais especializados, exploram principalmente a diversificação de clientes, com relativa especialização, como meio de crescimento e redução de vulnerabilidade. Por conseguinte, a dependência da empresa do seu principal cliente fica relativamente menor. Este é o caso da empresa G, especializada na prestação de serviços de reparação de equipamento industrial e eléctrico, e a empresa I que opera no ramo de climatização. Uma característica específica destas empresas é que dominam os seus ramos de especialização há mais de 20 anos, e são empresas de referência no seu ramo. A rápida expansão dos seus mercados sustentou o seu crescimento. O caso da empresa G ilustra este crescimento, e a importância do sector público no crescimento da empresa (Gráfico 6).

Entretanto, o crescimento das empresas por via da diversificação de clientes fica condicionado pelo tamanho e crescimento do mercado de especialização da empresa. No caso de empresas que operam em mercados de especialização geral, a ausência de grandes custos de entrada (devido a fracas exigências em termos de especialização tecnológica) implica que estas empresas enfrentam uma concorrência crescente. Para estas empresas, a estratégia de diversificação de clientes apresenta mais limitações.

Terceiro, para fomentar a expansão contínua de negócio e ultrapassar a limitação e vulnerabilidade de mercados, as empresas adoptam uma estratégia de diversificação alternativa – a de actividades, seja dentro da empresa seja por via da aplicação

de capital em novas empresas. A diversificação concentra-se à volta de grandes projectos e actividades de natureza especulativa, que, por um lado, proporcionam os maiores níveis de retornos entre o leque de actividades que as empresas têm capacidades de desenvolver, e, por outro lado, justificam o envolvimento das empresas dada a sua estrutura de custos.¹⁶



A empresa A começou a sua actividade com o objectivo de se dedicar ao comércio, importação e exportação, comissões, representações e consignações. O seu primeiro contrato com a Mozal, no ano 2000, reflectia a sua especialização, ou seja, o fornecimento de material informático. Percebendo a atractividade do mercado de grandes projectos, e entendendo que as oportunidades para a continuidade da ligação na área da sua especialização eram limitadas, a empresa identificou um nicho dentro da Mozal onde podia diversificar e criar uma ligação contínua – a área de serviços industriais, nomeadamente, a limpeza industrial. Do mesmo modo, a mesma empresa identificou oportunidades ligadas à informatização e digitalização dos serviços públicos como outro mercado potencial.

¹⁶ A debilidade ou a ausência de diversos serviços e infra-estruturas industriais faz com que as empresas nacionais, que servem mercados com exigências de padrões de qualidade, fiquem com a estrutura de custos menos competitiva em relação às empresas estrangeiras, e que ao mesmo tempo se tornem menos competitivas em relação a outras empresas nacionais em mercados que não procuram estes padrões.

A empresa B estava inicialmente orientada para a produção de alfaias, equipamento agrícola e outros produtos forjados e de metalomecânica. Entretanto, confrontada com o desaparecimento do mercado tradicional de alfaias agrícolas,¹⁷ em 2000, ligou-se à Mozal prestando serviços de metalomecânica. Ao longo dos anos, a empresa expandiu o leque das suas actividades ao longo da cadeia de produção¹⁸, respondendo em especial às oportunidades oferecidas por grandes projectos. As grandes obras públicas ofereceram a oportunidade para a empresa entrar na componente de estruturas metálicas para a construção civil. Em seguida a empresa avançou para os serviços industriais, executando, desde o ano 2004, uma manutenção crítica na Mozal, a substituição dos potes.¹⁹ A partir de 2008, a empresa representa no território nacional uma multinacional especializada em projecção e fabrico de equipamento de processamento mineiro. As últimas apostas da empresa são a componente de concepção e gestão de projectos multidisciplinares, ligados aos grandes projectos.²⁰

Além da diversificação das actividades dentro da empresa, as empresas apostaram na diversificação de actividades por via da aplicação de capital, criando novas empresas. Este processo tem algumas características comuns, assim como reflecte as estratégias específicas das empresas (Tabelas 6 e 7). As duas empresas avançam para a diversificação alguns anos depois de estabelecerem a ligação com a Mozal (seis anos no caso da empresa A,²¹ e três anos no caso da empresa B). É notável que as empresas procuram exercer controlo sobre as empresas criadas, reservando para elas próprias uma parcela de capital que lhes permite exercer uma influência efectiva sobre as decisões de gestão.²² Os objectivos sociais das empresas criadas revelam um padrão de descontinuidade na especialização. As empresas entram em actividades que ultrapassam a sua especialização original e a sua actual área de trabalho na Mozal.

¹⁷ Originado pela entrada massiva de produtos importados baratos, no âmbito de programas públicos de apoio ao sector agrícola.

¹⁸ Os serviços de transporte e montagem foram integrados na cadeia de produção.

¹⁹ A empresa chegou a ser uma referência regional ao nível da BHP Billiton pela sua eficiência nesta operação.

²⁰ Por exemplo, o projecto de reparação do centro de tratamento de Fumo da Mozal, executado em 2010, envolvia os serviços nas áreas de estruturas, mecânica, electricidade e instrumentação.

²¹ No ano em que a empresa conseguiu os primeiros grandes projectos públicos.

²² Esta situação é notável, pois a maior parte das parcerias tecnológicas (*joint-ventures*) promovidas pelo CPI durante a fase 2 da Mozal foram mal sucedidas, as empresas nacionais não conseguiram obter uma posição de controlo sobre a gestão, em particular porque não tiveram uma contrapartida de peso para aumentar o seu poder negocial.

TABELA 6 DIVERSIFICAÇÃO DAS ACTIVIDADES DA EMPRESA A POR VIA DE APLICAÇÕES DE CAPITAL EM OUTRAS EMPRESAS

Ano	Empresa	Actividade	Controlo efectivo*	Sócios
2007	A1	Produção de polietileno** e sua distribuição	Sim	Multinacional coreana, líder mundial na área
2008	A2	Comercialização de produtos farmacêuticos, material médico-cirúrgico e de laboratório	Sim	Empresa nacional e individual
2008	A3	Gestão de fretes, transportes, aluguer de viaturas	Não	Empresa sul-africana, orientada para o mercado regional
2009	A4	Serviços de manutenção industrial, trabalhos de engenharia	Sim	Empresa sul-africana
2009	A5***	Desenho, implementação e exploração de sistemas de tramitação electrónica de informação	Sim	Estado e uma entidade empresarial nacional
2009	A6	Serviços de facilitação integrada orientada para limpeza industrial	Sim	Pequena empresa dinamarquesa com longa experiência (1968)

* Controla uma parcela de capital que permite ser dominante nas decisões da gestão.

** A importação de polietileno não é competitiva devido às características do material.

*** Para execução de trabalhos foi subcontratada uma multinacional, líder em soluções de gestão e sistemas de certificação e controlo.

FORTE: BOLETINS DA REPÚBLICA (VÁRIOS ANOS)

TABELA 7 DIVERSIFICAÇÃO DA EMPRESA B POR VIA DE APLICAÇÕES DE CAPITAL EM OUTRAS EMPRESAS

Ano	Empresa	Objecto social actual	Controlo efectivo*	Sócios
2003	B1	Prestação de serviços industriais, incluindo o recrutamento e formação do pessoal	Sim	Indivíduos nacionais
2006	B2	Serviços na área de mecanização para prática de agricultura.	Sim	B3, Empresa nacional
2007	B3	Promoção do comércio, investimentos (SADC, Sul-Sul), consultoria económica, intermediação	Sim	Indivíduo nacional
2009	B4	Concepção, produção, comercialização e manutenção dos sistemas de energias renováveis	Sim	B3, Indivíduo nacional
2011	B5	Serviços de consultoria, projectos de engenharia mecânico-industrial e assistência técnica	Sim	Indivíduos nacionais
2011	B6	Actividade Financeira	Não	Sociedade anónima

* Controla uma parcela de capital que permite ser dominante nas decisões da gestão.

FORTE: BOLETINS DA REPÚBLICA (VÁRIOS ANOS)

No caso da empresa A, o leque de actividades de interesse da empresa varia da produção de polietileno aos transportes, da comercialização de produtos farmacêuticos a sistemas de transmissão electrónica de informação. Estas actividades são tecnologicamente distantes, mas têm perfil consistente com as actividades desenvolvidas nas economias de enclaves – ou respondem às oportunidades fornecidas por grandes projectos privados e públicos, ou reflectem o condicionamento do produto importado para o consumidor nacional.

A empresa A consegue penetrar num leque de actividades tecnologicamente distantes, e em alguns casos tecnologicamente avançadas, usando alianças estratégicas. A empresa aposta visivelmente em parcerias tecnológicas com empresas estrangeiras detentoras de tecnologias, e alianças estratégicas ao nível nacional.²³ As alianças tecnológicas com as empresas estrangeiras estão presentes em todos os grandes projectos na área de informática, mesmo naqueles que não conduziram a formação de uma empresa (Tabela 8).

TABELA 8 PARCERIAS TECNOLÓGICAS ESTRATÉGICAS DA EMPRESA A NA EXECUÇÃO DOS PROJECTOS PÚBLICOS, NÃO REFLECTIDAS NAS LIGAÇÕES DE CAPITAL

Ano	Parceiro estrangeiro	Serviço
2007	Empresa sul-africana, com forte presença na região, fundada em 1993	Implementação do sistema digital de registo
2007		Instalação do sistema digital de registo
2009		Instalação do sistema digital de registo
2009	Multinacional dos EUA, líder em database software, fundada em 1977	Implementação do sistema digital de administração financeira
2011	Multinacional de origem suíça, líder em inspecção e certificação, fundada em 1919	Concessão de 15 anos do projecto de gestão dos procedimentos do comércio internacional

FORTE: PROFILE DA EMPRESA A, WEBSITES DAS EMPRESAS

A empresa B segue uma estratégia de diversificação diferente, ainda que reflecta as mesmas dinâmicas de concentração à volta de grandes projectos e orientação para captar rendas. A empresa diversifica para áreas ligadas à sua cadeia de produção, como as de formação de pessoal e fornecimento de serviços para serviços industriais, serviços de mecanização para a agricultura e serviços de engenharia.²⁴ Além disso, a empresa expandiu para algumas áreas distantes do seu processo de produção, como as tecnologias de energias renováveis, a intermediação e serviços de investimento e a actividade financeira. Estas novas áreas de actividades têm uma característica comum – são áreas dinamizadas e com uma taxa de lucratividade de destaque ao nível internacional, e acolhem as aspirações do capital especulativo. O aproveitamento destas dinâmicas constituiu a opção da empresa B para diminuir o risco e garantir o rendimento.

Este padrão de diversificação de actividades das empresas, onde as empresas se engajam em várias actividades, aponta que estas actividades não estão a ser acompanhadas com grandes exigências de especialização tecnológica. Isso levanta o ponto seguinte.

²³ Por exemplo, a aliança com a entidade empresarial nacional para a construção e gestão de uma concessão de 15 anos para facilitar os serviços no comércio internacional.

²⁴ A maior proximidade tecnológica da sua especialização determina que as alianças tecnológicas com as empresas estrangeiras fiquem neste caso menos relevantes.

Quarto, o crescimento das empresas nacionais fornecedoras da Mozal não é condicionado ou movido por um esforço tecnológico significativo. Este facto provém de vários factores, dois dos quais aqui destacamos: o tipo de actividades reservadas às empresas nacionais pela Mozal e a orientação para a prestação de serviços baseados em *inputs* importados como forma de lidar com o problema de escala e a vulnerabilidade da empresa.

O engajamento da Mozal no programa de promoção de ligações permitiu, por um lado, a rápida expansão do conteúdo doméstico e o envolvimento de um maior número de empresas nacionais, e determinou, por outro lado, que as actividades mais rudimentares fossem seleccionadas para promover ligações com empresas nacionais. Mehta e Jaspers (2008, p. 21) partilham a experiência da Mozal, apresentando duas fases principais do processo: 1) identificação de áreas não essenciais para o negócio, como a jardinagem e a manutenção, como oportunidades para a expansão do conteúdo local; 2) o parcelamento de contratos, identificando o número mínimo de contratos que têm de ser alocados às empresas locais.

Obviamente, o processo descrito não está orientado para a criação das capacidades nas empresas locais e reflecte uma visão estática das capacidades tecnológicas. O caminho traçado é de terciarização das actividades mais simples, e não de desenvolvimento das capacidades tecnológicas nas empresas nacionais. Se a procura por parte dos grandes projectos dita a dinâmica das empresas nacionais, que ficam confinadas a actividades rudimentares, as empresas nacionais têm à partida incentivos reduzidos para investir em esforço tecnológico. Por exemplo, as empresas A e B desenvolvem as suas áreas tecnologicamente mais evoluídas, de serviços de informática e de energias renováveis, para responder às dinâmicas de procura no sector público, e não na Mozal. Apesar de as empresas ligadas à Mozal serem tecnologicamente mais capacitadas, comparando com outras empresas nacionais, este facto reflecte, em grande medida, a pré-selecção das empresas: efectivamente, a Mozal estabeleceu as ligações com as empresas mais capacitadas a nível nacional (Warren-Rodríguez, 2007).

Por outro lado, as empresas enfrentam problemas de escala no que concerne ao *upgrading* e especialização tecnológica, o que implica elevados riscos associados a *sunk costs*. Existe um círculo vicioso ligado à capacitação tecnológica. Como já foi mencionado, as empresas nacionais são mais vulneráveis nas ligações com a Mozal do que as empresas estrangeiras que fornecem os equipamentos especializados e dominam as respectivas tecnologias de produção. Por se sentirem vulneráveis e enfrentarem dificuldades de competitividade no mercado de *inputs* importados e a ausência da escala necessária no mercado de produtos, as empresas nacionais preferem a orien-

tação para serviços industriais (onde existe uma maior flexibilidade para reorientar as actividades), e não para a produção de bens e equipamentos, que envolve um maior custo fixo e rigidez na reorientação. As duas empresas, A e B, reorientaram para os serviços industriais, e os seus projectos de expansão também seguem este caminho.

Os casos acima referidos indicam que o mecanismo de transmissão de *spillovers* e acumulação de capacidades tecnológicas, mesmo no caso de ligações contínuas, não é automático. A diversificação de actividades, usada como estratégia para lidar com o risco e com as limitações dos mercados, implica descontinuidade na acumulação de capacidades, dificultando a realização de *spillovers* entre segmentos do mercado.

As ligações com a Mozal, através de mecanismo do volume de negócio, mostram ser relevantes para influenciar a estrutura da empresa (custos, organização, representação geográfica), o padrão de especialização (orientação para serviços, descontinuidade na especialização e esforço tecnológico) e a configuração da rede de ligações comerciais das empresas nacionais (centrada em poucos grandes clientes). Os factores estruturais, como o tipo de produtos que as empresas fornecem à Mozal (de menor exigência de especialização) e a estrutura do seu mercado (vulnerável e concentrado), mostram ser os factores estruturais críticos que conduzem o mecanismo de transmissão de ligações, e determinam a multiplicação limitada de ligações na economia à reprodução da dependência dos grandes projectos como a condição básica para o crescimento das empresas.

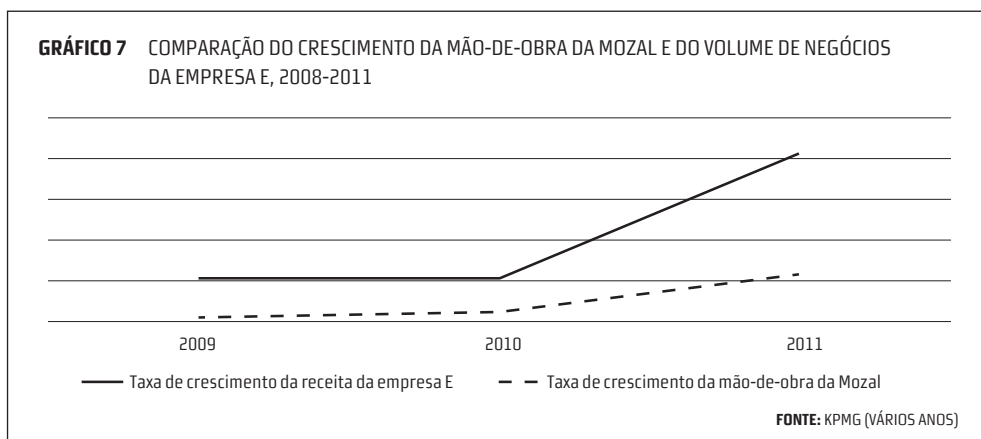
DEPENDÊNCIA DA MOZAL E DE DIVERSIFICAÇÃO PARA PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

No grupo de empresas com ligações contínuas com a Mozal, para além das empresas que crescem em volta de grandes projectos, encontramos empresas que até ao momento não estabeleceram ligações com outros grandes projectos, sejam eles públicos ou privados. Esta secção procura investigar quais são os factores que determinam o diferente padrão de crescimento destas empresas e a sua dificuldade em expandir e alcançar novos mercados, tornando-se dependentes da Mozal, apesar do esforço em diversificar actividades para PME.

A amostra contempla três empresas (as empresas C, E e F) que não conseguem ligar-se a outros grandes projectos. Estas empresas possuem contratos singulares de 1 a 2 anos e fornecem à Mozal serviços auxiliares, por vezes básicos, com fracas exigências de padrões internacionais e/ou especialização tecnológica. A empresa C fornece e repara pequenas ferramentas metálicas para a Mozal. O primeiro contrato teve 1 ano

de duração, mas os subsequentes passaram a ser de 2 anos. As empresas E e F prestam serviços de lavandaria e transporte de trabalhadores respectivamente, e os seus contratos com a Mozal são de 1 ano. Para todas estas empresas, a Mozal constitui o seu principal cliente, sendo que, no mínimo, 50% do seu volume de negócios depende da Mozal.

O tipo de serviços que estas empresas prestam à Mozal não é favorável a uma rápida acumulação de recursos a médio prazo. Primeiro, o crescimento directo da facturação ao longo dos anos é bastante limitado e depende das decisões da Mozal. Para a empresa C, o número de ferramentas a produzir é o mesmo ao longo dos anos. Para o caso das empresas E e F, o crescimento da facturação é determinado pelo crescimento da mão-de-obra da Mozal. Sem um crescimento significativo da mão-de-obra da Mozal, o volume de negócios da empresa cresce muito lentamente (Gráfico 7).



Segundo, estas empresas usam um único padrão de qualidade, tanto para o serviço prestado à Mozal como para o mercado tradicional, e não existem pressões para mudanças significativas do ponto de vista tecnológico. Esta situação faz com que a ligação com a Mozal (contrariamente ao caso das empresas que diversificam à volta de grandes projectos) não implique mudanças significativas na estrutura de custos das empresa, o que lhes permite manter a competitividade no seu segmento de mercado tradicional. Terceiro, o facto de estas empresas prestarem serviços em áreas de pouca especialização implica que a concorrência seja elevada, o que dificulta a diversificação de clientes. Neste contexto, a ligação com a Mozal não é em si uma garantia de acesso a novos mercados.

Dado que as empresas não conseguem diversificar clientes no mercado tradicional, a Mozal permanece como principal cliente (com pelos menos 50% do

volume de negócios). Isto significa que o contrato com a Mozal é a principal fonte de acumulação de recursos destas empresas. Como apresentado anteriormente, o contrato com a Mozal é curto e possui limitações de acumulação de recursos. Tendo em conta que as empresas declararam usar fundos da empresa para realizar investimento, resulta que estas empresas têm dificuldades em acumular recursos para investir em diversificação de actividades ou expansão geográfica. Esta situação é notória nas três empresas. No entanto, elas apresentam diferenças no padrão de reacção à elevada dependência em relação ao contrato com a Mozal. Estas diferenças são, *grosso modo*, determinadas pelas características iniciais das empresas, que incluem: o leque de produtos/serviços que a empresa oferece, os seus recursos e o conjunto de relações comerciais estabelecidas antes da ligação com a Mozal. Assim, da amostra é possível observar dois padrões:

1. As empresas que partem de um leque de serviços, recursos e relações comerciais bastante limitado não conseguem aumentar efectivamente a sua capacidade instalada, tornando-se dependentes da Mozal. Apesar da pressão da descrição do contrato e da vulnerabilidade pela elevada dependência, estas empresas não conseguem diversificar actividades nem expandir geograficamente.

As empresas C e E fornecem o exemplo deste primeiro padrão. A empresa C, actualmente detida por particulares, correspondia inicialmente a uma unidade de uma empresa automobilística, vocacionada na reparação e fabrico de sistemas de escapes para viaturas. Apesar do estabelecimento da ligação com a Mozal em 2004, a estrutura de custos e processos de produção da empresa não foram alterados. A empresa sempre manteve entre 34 a 37 trabalhadores e não introduziu novas tecnologias ou equipamento especial. À medida que o contrato com a Mozal foi renovado, a Mozal substituiu o mercado tradicional, reduzindo-o a 20% das receitas. Como resposta à vulnerabilidade, a empresa procura revitalizar o mercado tradicional, através de políticas de marketing. Com resultados pouco satisfatórios, a empresa está neste momento a conceber um projecto de produção de janelas e portas de alumínio.

A empresa E é uma empresa familiar que presta serviços de lavandaria e limpezas gerais, que tinha inicialmente como principais clientes restaurantes e hotéis. Diferentemente da empresa C, a sua mão-de-obra e equipamento afecto à Mozal cresceu gradualmente conforme as dinâmicas de crescimento da mão-de-obra da Mozal. No entanto, para responder à vulnerabilidade, emprega mão-de-obra temporária: a

mão-de-obra afecta à Mozal corresponde a uma secção separada, em que os contratos destes trabalhadores estão amarrados ao contrato que a empresa tem com a Mozal.

2. De modo contrário, as empresas que se ligam à Mozal com um leque diversificado de serviços, recursos financeiros e relações comerciais estáveis e fortes, exploram as oportunidades que a ligação com a Mozal oferece, através da expansão das actividades já existentes e criação de novas actividades caracterizadas pela sua fraca especialização tecnológica.

A empresa F, instalada no PIB, presta serviços de transporte de trabalhadores à Mozal. Esta empresa distingue-se das duas empresas anteriores por ter surgido em um contexto particular que lhe confere vantagens na diversificação de actividades e clientes. Esta empresa foi criada por uma empresa que já estava ligada à Mozal desde 2001. A exigência de localização próxima da planta da Mozal, a criação do PIB e a necessidade de superar problemas de gestão decorrentes de emprego de padrões dualistas dentro da empresa fez com que fosse criada e instalada no PIB uma nova empresa em 2005 para servir especificamente a Mozal e as empresas à sua volta – a empresa F. Tal como a empresa-mãe, a empresa F opera actualmente em diversas áreas: serviços de transporte, segurança mecânica geral, lavandaria e gestão imobiliária, sendo os seus clientes as PME presentes no PIB.

Portanto, a combinação entre os efeitos gerados pelo tipo de serviços que estas empresas prestam e as suas características iniciais determinam a capacidade de responder à elevada dependência em relação à Mozal. Apesar de a Mozal ser um grande cliente, a prestação de serviços básicos, com possibilidades limitadas de crescimento e contratos de curta duração, limita o crescimento por via da acumulação de recursos, dificultando a diversificação de actividades. Por outro lado, a elevada concorrência na sua área de actuação dificulta a diversificação por via do aumento de clientes. Assim, a base inicial de cada empresa (características anteriores à ligação com a Mozal) distingue o padrão de reacção à dependência e vulnerabilidade do contrato com a Mozal.

LIGAÇÕES DESCONTÍNUAS

A secção anterior mostrou que a exposição contínua a um volume de negócios acentuado, durante a ligação com a Mozal, gera transformações nas empresas que as conduzem à concentração em torno de grandes projectos de IDE e do sector

público. Neste contexto, mostra-se particularmente interessante discutir o que acontece com as empresas quando a ligação com a Mozal termina. A experiência das empresas que conseguiram superar rapidamente o fim da ligação mostra que o crescimento contínuo foi sustentado pela diversificação antecipada de actividades e clientes durante a ligação. No entanto, este crescimento mostra-se dependente da dinâmica dos grandes projectos de IDE e do sector público. As empresas que concentraram o seu negócio na ligação com a Mozal passaram por períodos de crise que só foram superados com a ligação a um grande cliente.

Em 2002, 8 empresas das 22 inquiridas afirmaram que o foco na Mozal durante o contrato conduzia à perda total dos mercados tradicionais ou à perda de algum espaço ou da habilidade para lidar com ele. As empresas podiam ter de reestruturar-se e podiam não ter a habilidade de fazê-lo facilmente (Castel-Branco & Goldin, 2003, p. 29). Por causa de problemas de mercado, os ganhos de facturação durante a ligação com a Mozal são a curto e médio prazo consumidos pelos períodos de crise posteriores. O processo de reestruturação da empresa pode gerar tensões internas pela necessidade de remoção de condições de trabalho instituídas durante a ligação com a Mozal. Perante este quadro de perda de mercados tradicionais, problemas financeiros e tensões internas, as empresas podem ir à falência após o término da ligação com a Mozal.

Para quatro empresas da amostra (as empresas J, K, L e M), o término do contrato com a Mozal reduziu bruscamente o volume de negócios e marcou o início de um período longo de decréscimo sucessivo ou mesmo de estagnação do volume de negócios, resultante não só do afunilamento do seu mercado tradicional, mas também da perda relativa do domínio do mercado. O crescimento contínuo e acentuado só voltou a ser alcançado com o estabelecimento de ligações com grandes projectos públicos e/ou privados. Por questões de síntese e disponibilidade de dados mais concretos, mostramos o caso de duas empresas, J e K.

As empresas J²⁵ e K,²⁶ duas metalomecânicas existentes desde o período colonial, privatizadas nos anos 90, estabeleceram a primeira ligação com a Mozal no ano 2000, com apoio do CPI, o que em si é um indicador da incapacidade individual de aceder ao mercado da Mozal. Os contratos eram de 3 a 6 meses e visavam o fornecimento de contentores e estruturas metálicas diversas. A empresa J renovou os contratos até 2002, enquanto a empresa K renovou até 2003.

²⁵ A empresa J produzia inicialmente atrelados e plataformas para veículos, mas com o desaparecimento gradual deste mercado especializou-se na produção de tanques de combustível.

²⁶ A empresa K era inicialmente produtora de equipamento agrícola diverso.

GRÁFICO 8 EVOLUÇÃO DO VOLUME DE NEGÓCIOS DA EMPRESA J

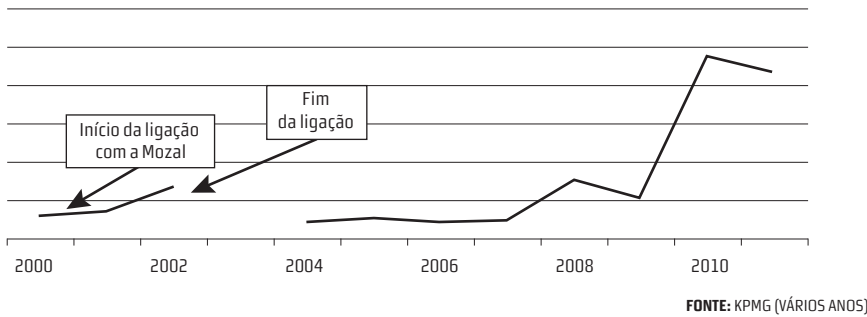
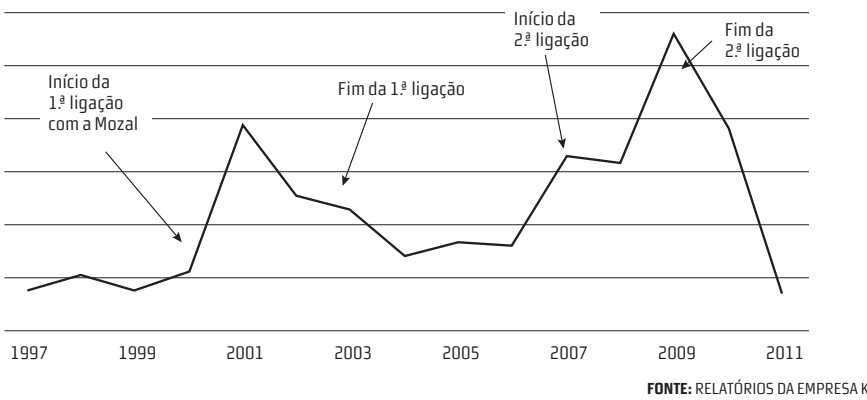


GRÁFICO 9 EVOLUÇÃO DO VOLUME DE NEGÓCIOS DA EMPRESA K



O contrato com a Mozal gerou crescimento significativo do volume de negócios (registado em 2001 e 2002) para ambas as empresas. No entanto, o término do contrato com a Mozal, não sendo seguido por obras de similar envergadura e ainda agravado pela compressão dos mercados tradicionais destas empresas, fez reduzir o volume de negócios significativamente. No caso da empresa J é notável a estagnação nos quatro anos seguintes (em níveis inferiores aos registados em 2000). Para a empresa K, o fim da ligação gerou instabilidade (apesar de o volume de negócio se ter mantido em níveis superiores aos registados antes da ligação com a Mozal) (Gráficos 8 e 9). O relatório de desempenho de 2003 desta empresa discute esta situação nos seguintes termos:

O decréscimo da procura dos produtos de metal-mecânica dada a conclusão da fase II da Mozal, não sendo seguida por outras frentes de trabalho de igual envergadura mostrou que as obras realizadas são de fraca relevância, baixo valor ou insignificantes quantidades o que

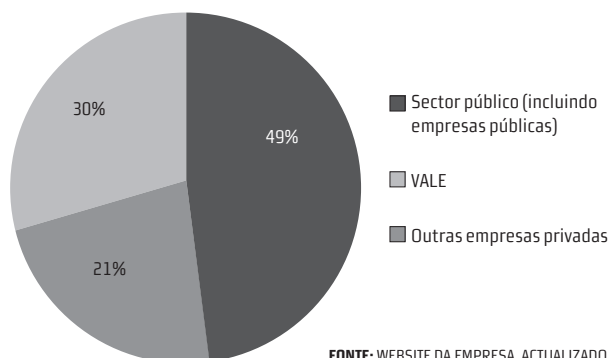
agrava os custos operacionais. Assim, desaconselha-se pequenas obras sobretudo de reposição de *stock*. Por outro lado, é estratégico desenhar capacidade para lidar com este tipo de cliente de características muito especializadas. (p. 8)

O trecho citado reconhece a importância financeira de um grande cliente como a Mozal, mas levanta a necessidade de desenhar estratégias para lidar com este tipo de cliente (com elevadas exigências em termos de padrão de qualidade), dada a descrição do contrato. De facto esta empresa teve prejuízos avultados que incluíram linhas de produção e equipamentos paralisados depois de não ter conseguido renovar o contrato com a Mozal, porque a Mozal era o único cliente que exigia as especificações daquela linha de produção, que havia sido criada no âmbito do trabalho com ela, o que consumiu os ganhos anteriores derivados do volume do contrato e condições favoráveis de pagamento, além de outros ganhos como melhorias nas condições de trabalho com alguns fornecedores sul-africanos mercê da influência das ligações com a Mozal, deixando a empresa em prejuízo (Mucavel, 2010, p. 49).

O crescimento acentuado da empresa K só foi retomado com o restabelecimento da ligação com a Mozal, de 2007 a 2009. Para ganhar este concurso, a empresa redefiniu o seu segmento de mercado e adquiriu, em 2006, a certificação do padrão de qualidade ISO:9000. No entanto, a experiência da primeira ligação fez com que a empresa racionalizasse investimentos com a Mozal e mantivesse a certificação de qualidade apenas durante o período de vigência do contrato. Apesar do fim do contrato com a Mozal ter sido seguido por uma frente de trabalho de grande envergadura (produção de silos e armazéns para o sector público), em 2011 a empresa voltou a entrar em falência.

A superação do longo período de estagnação da empresa J foi ligada à expansão da indústria petrolífera (tendo como principal cliente a Petromoc) e posteriormente com o investimento na reorientação do segmento da empresa, concentrando-o à volta de grandes projectos públicos e privados. Muito recentemente a empresa estabeleceu a ligação com a empresa de mineração Vale (através da fabricação e montagem de armazéns, tanques de combustível, coberturas metálicas e vagões para carvão). Perto de 50% da facturação de 2012 decorre de projectos com o sector público e 30% com a empresa de mineração VALE, ou seja, aproximadamente 80% do volume de negócio neste período esteve concentrado nestes dois grandes clientes (Gráfico 10).

GRÁFICO 10 COMPOSIÇÃO DO PORTEFÓLIO DA EMPRESA J, POR TIPO DE CLIENTES



FONTE: WEBSITE DA EMPRESA, ACTUALIZADO EM 2012

Esta empresa está a montar uma estrutura que mostra a sua aposta na diversificação à volta de grandes projectos. Em 2012, iniciou a implementação dos sistemas de certificação internacionais ISO 9001:2007, Oshas 18001:2007 e da certificação de soldadura TIG, MIG, MAG. No mesmo ano, a empresa estabeleceu uma parceria com uma grande empresa metalomecânica espanhola, “com o objectivo de gerar capacidade para dar resposta a qualquer projecto de metalomecânica e estruturas metálicas, de qualquer dimensão e especificidade técnica e com particular enfoque nas indústrias do carvão e do gás natural”. (Website da empresa).

Entretanto, algumas empresas conseguiram gerir com certo sucesso a interrupção da ligação com a Mozal, superando rapidamente as dificuldades associadas à queda do volume de negócios. Este desempenho está associado a competências técnicas e a estratégias de diversificação de actividades antecipadas, focadas em grandes projectos do sector público e de IDE. Encontramos na amostra três empresas que ilustram este caso, as empresas N, O, P. Analisaremos com profundidade o caso de duas empresas, as empresas O e P.

As empresas O e P estabeleceram a sua primeira ligação com a Mozal em 1997/1998 (fase de construção da Mozal), primeiro como subcontratadas de empresas sul-africanas para produção de estruturas metálicas e em seguida com contratos individuais para o fornecimento de peças e prestando serviços de manutenção industrial. A ligação com a Mozal durante a fase de construção, assim como a experiência de fornecimento de serviços para mercados externos antes da ligação com a Mozal, no caso da empresa P, são indicadores da sua capacidade técnica, na medida em que, como mencionado, a maioria das empresas nacionais, devido à falta de capacidade e expe-

riência, não conseguiu estabelecer ligações com a Mozal antes de o governo desenvolver o programa de promoção de ligações entre as empresas nacionais e a Mozal.

O crescimento destas empresas está associado não só às suas capacidades técnicas, mas também à sua diversificação antecipada, dependente da dinâmica dos grandes projectos de IDE e do sector público. O padrão de crescimento da empresa O é, de certo modo, semelhante ao das empresas A e B, que diversificam as actividades em volta de grandes projectos. Entretanto, para esta empresa a diversificação é por via da criação de novas empresas ao longo da sua cadeia de produção (comércio de ferragem e material de construção) e serviços complementares, como as actividades de construção civil e imobiliária (Tabela 9). A empresa P, ainda durante a ligação com a Mozal, procurou especializar-se e manter o seu mercado das petrolíferas. A empresa diversificou actividades dentro da sua especialização, integrando a componente de distribuição, montagem e serviços complementares, como construção e electrotecnia.

TABELA 9 DIVERSIFICAÇÃO DE ACTIVIDADES DA EMPRESA O

Ano	Empresa	Actividades	Sócios
1996	01	Fabrico de giz	Individual nacional
1999	02	Produção e comercialização de ferragens e material de construção, material eléctrico, automóveis, peças e equipamentos, alimentos; importação/exportação	Individual nacional
1999	03	Indústria metalúrgica e metalomecânica, construção, importação/exportação	Individuais nacionais
2005	04	Construção civil e obras públicas	Individual nacional
2010	05	Comercialização de material de construção, ferragens; importação/exportação	Individuais

FORTE: "BOLETIM DA REPÚBLICA" (VÁRIOS ANOS)

De modo geral, as empresas que não estão actualmente ligadas à Mozal mostram que o crescimento contínuo é dinamizado por ligações com grandes clientes, sejam eles de IDE ou do sector público. A experiência das empresas mostra que as ligações com grandes projectos de IDE podem ser indirectas, através de actividades de subcontratação por empresas de construção civil ou petrolíferas que são fornecedoras directas dos grandes projectos, o que resulta em uma baixa dependência de contratos directos com os grandes projectos (Tabela 10).

Portanto, as experiências destas empresas mostram que a concentração de esforços na ligação com a Mozal conduz a períodos de contração prolongada do volume de negócios quando a ligação é interrompida. O estabelecimento de uma ligação com a Mozal não constitui em si uma garantia para um *turnover* contínuo nas empresas. A flexibilidade com que cada empresa se adapta ao mercado sem a

Mozal e garante a continuidade do seu crescimento é determinada pela combinação de dois factores principais: as competências técnicas e o grau de diversificação de actividades das empresas durante a ligação com a Mozal. A transição ou a continuidade do crescimento acentuado está condicionada pela diversificação de actividades e clientes em torno de mega-projectos de IDE e do sector público.

TABELA 10 EMPRESAS NÃO LIGADAS À MOZAL: CONCENTRAÇÃO DE VOLUME DE NEGÓCIO NUM PEQUENO NÚMERO DE CLIENTES

Empresas	Actualmente não ligadas à Mozal						
	J	K	L	M	N	O	P
Principal cliente	CMC África	CMMAPUTO	Petromoc	Ncondezi Coal Company	Sector Público*	Vale	Total Moçambique
% do Volume de Negócios	25%	25%	50%	40%	80%	30%	50%
Ligações com outros mega-projectos	VALE	—	—	Ncondezi Coal Company	Sasol, Vale	Sasol, Kenmare, Vale	Sasol

*Não foi possível obter dados por cliente.

FONTE: INQUÉRITOS E ENTREVISTAS

O PAPEL DAS “JOINT-VENTURES” NA DESCONTINUIDADE DAS LIGAÇÕES

Um aspecto particular que emerge nesta análise é o facto de que quatro das sete empresas da amostra que já não estão ligadas à Mozal passaram por uma experiência de *joint-venture* com empresas estrangeiras para fazer face ao contrato com a Mozal. Só uma empresa considerou a experiência significativa para a empresa. As restantes empresas viram a sua ligação com a Mozal interrompida a favor das empresas com quais tinham realizado parcerias.

Como referido anteriormente, o CPI desenvolveu um programa de ligações que, de modo geral, pretendia aumentar o conteúdo local de fornecedores da Mozal e superar as dificuldades enfrentadas pelas empresas moçambicanas para aceder ao mercado que a Mozal oferecia. Neste processo, foram seleccionados determinados contratos, em que só empresas estabelecidas ou registadas em Moçambique podiam concorrer. Este tipo de política, combinada com as características económicas e técnicas dos contratos, encorajaram as empresas e os empresários sul-africanos a estabelecerem subsidiárias e/ou a investirem em facilidades em Moçambique. Nos casos em que o serviço a ser prestado requeria uma forte infra-estrutura industrial, e existindo empresas moçambicanas estabelecidas, as empresas estrangeiras preferiam estabelecer parcerias com estas empresas já estabelecidas. Neste âmbito, o CPI facilitava a troca de contactos entre empresas moçambicanas e estrangeiras com

capacidades complementares e interesses empresariais (Castel-Branco & Goldin, 2003, pp. 25-26).

À partida, é notória a existência de divergências de interesses entre as empresas moçambicanas e as estrangeiras na realização destas parcerias dinamizadas pelo CPI. Enquanto as empresas moçambicanas esperavam ganhos derivados da transferência de tecnologia e conhecimento, as empresas estrangeiras procuravam facilidades iniciais para estabelecer-se em Moçambique. Em 2003, quatro empresas das 22 inquiridas afirmaram que as parcerias com empresas estrangeiras eram de curta duração, quer devido à natureza do contrato quer pelo facto de que as empresas estrangeiras, depois de estabelecidas em Moçambique, não precisavam mais da parceria. Assim, as transferências de tecnologia e de conhecimento eram muito limitadas. (*Idem.*)

Da nossa amostra, as quatro empresas (K, L, M, P) que realizaram *joint-ventures* para fazer face ao contrato com a Mozal estão actualmente desligadas da Mozal. Para estas empresas, o fim da parceria representou o término da ligação com a Mozal²⁷ enquanto três das suas contrapartes estrangeiras continuaram e estão actualmente ligadas à Mozal.

Para as empresas K e M, as parcerias foram realizadas com empresas de origem sul-africana e foram de curta duração (mais ou menos 1 ano). Estas empresas consideram que a parceria não alcançou o impacto desejado, pois, para além de as empresas operarem de forma separada, estabeleceram-se no PIB, concorreram e ganharam contratos para operar individualmente em serviços outrora prestados em parceria.

Para as empresas L e P, as parcerias foram mais duradouras, porém foram limitadas as possibilidades de participação na gestão do processo, relegando as empresas moçambicanas a simples fornecedoras de mão-de-obra e infra-estrutura. A empresa L estabeleceu a *joint-venture*, durante seis anos (1998-2004), com uma empresa parceira da BHP Billiton internacional, para a produção de potes de alumínio e outras estruturas metálicas. Esta empresa considera que o período de *joint-venture* pressionou a transferência de tecnologias de produção e a melhoria das condições de trabalho. No entanto, com o término da fase de expansão da Mozal, a empresa estrangeira retirou-se do país e, como o contrato com a Mozal era totalmente gerido pela empresa estrangeira, a empresa L teve sérias dificuldades em adquirir contratos de manutenção industrial do equipamento fornecido, tendo desistido de participar em concursos.

A empresa P avalia negativamente a experiência de *joint-venture*. Considera que não teve benefícios sob o ponto de vista tecnológico, nem do ponto de vista de acumulação de *capital*: “Perdemos dinheiro, perdemos o cliente, perdemos

²⁷ No caso da empresa K, a ligação com a Mozal foi restabelecida em 2007.

homens, perdemos tempo, perdemos saúde” (Entrevista com a empresa P, 2012). Esta empresa estabeleceu a *joint-venture* em 1999, com uma empresa australiana, para manutenção industrial da Mozal. Com a necessidade de cumprir a exigência da Mozal, foi instalada uma unidade produtiva no PIB, gerida pela empresa australiana. Neste processo, a empresa P perdeu o controlo dos ganhos financeiros do contrato com a Mozal, o que mais tarde resultou no fim da parceria e a perda do contrato com a Mozal, a favor da empresa australiana.

Assim, contrariamente ao prescrito pela literatura *mainstream*, estas *joint-ventures* não só tiveram um impacto limitado na transferência de tecnologia como contribuíram para a descontinuidade da ligação entre as empresas nacionais e a Mozal, e, em alguns casos, para o retrocesso das mesmas. As *joint-ventures* foram artificiais, com as empresas estrangeiras unicamente interessadas em usar as facilidades oferecidas pelas empresas nacionais.

LIÇÕES E DESAFIOS PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO

O presente artigo procurou identificar questões relevantes para o entendimento do processo de transmissão e multiplicação de ligações em volta de grandes projectos de IDE no contexto moçambicano a partir do estudo de uma pequena amostra de empresas nacionais, fornecedoras da Mozal. Este estudo mostrou que o efeito financeiro, ligado à exposição a um volume de negócios acentuado, é um dos mecanismos mais relevantes na evolução das empresas da amostra.

O estudo sugere que o crescimento e o padrão de evolução das empresas da amostra estão relacionados com a sua capacidade de estabelecer e diversificar ligações com grandes projectos, de IDE e públicos no geral e com a natureza da sua relação com a Mozal em particular. O crescimento das empresas industriais nacionais está movido, em primeiro lugar, pela exploração de oportunidades de fluxos de rendas nos grandes projectos, e gera uma dinâmica limitada em termos de acumulação de capacidades industriais competitivas, dinâmicas e multiplicação de ligações para o resto da economia.

As empresas que mais crescem são as que, depois de se ligarem à Mozal, adequaram a sua estrutura produtiva e especialização aos padrões e requisitos dos grandes projectos, ainda que neste processo percam competitividade para servir outros segmentos do mercado. Por conseguinte, a rede das suas ligações comerciais ficou orientada e concentrada à volta de poucos grandes projectos públicos e privados. Nos casos em que os grandes projectos fornecem um mercado com oport-

tunidades reduzidas de expansão, mas providenciam uma base de acumulação de rendas, as empresas optam por diversificar actividades de especialização tecnológica limitada, explorando as oportunidades de acumulação e crescimento existentes.

A relevância deste mecanismo é confirmada pela experiência das empresas que não conseguem estabelecer uma ligação estável com a Mozal. As perspectivas de crescimento das empresas dependem da sua capacidade de se ligar a outros grandes projectos. Por outro lado, as empresas que se ligam à Mozal, em áreas que não implicam reestruturação significativa, conseguem manter competitividade nos segmentos de mercados tradicionais, mas são, no entanto, caracterizadas por uma maior dependência da Mozal e por crescimento reduzido.

O estudo levanta dois factores cruciais no que diz a respeito à geração de ligações no contexto moçambicano. Primeiro, a natureza da ligação entre a Mozal e as empresas nacionais foi condicionada por factores estruturais da economia (malha industrial concentrada em poucos grandes projectos) e quadro de interesses e estratégias dos diferentes agentes (Mozal, governo, empresas estrangeiras e nacionais). Segundo, devido à existência de uma relação dinâmica entre o tipo de produtos que a empresa fornece, o padrão das suas redes de ligações e a acumulação de capacidades ao nível da empresa, a natureza da ligação com a Mozal influencia o padrão de desenvolvimento das empresas e o mecanismo de multiplicação de ligações.

Se as ligações com grandes projectos conduzem à concentração e dependência em torno de grandes projectos, com fraco desenvolvimento de capacidades tecnológicas, que tipo de base produtiva está a ser criada? Até que ponto as ligações a grandes projectos permitem transformar a natureza concentrada e afunilada da economia?

Esta discussão levanta alguns desafios para a economia nacional. Primeiro, a concentração à volta de grandes projectos não gera uma base produtiva alargada e pouco responde à necessidade de crescimento inclusivo e sustentável. No entanto, a concentração à volta de grandes projectos reflecte os factores objectivos como a estrutura da economia e os interesses dos agentes envolvidos. O Estado é o único agente neste mecanismo que se pode identificar com o interesse de crescimento alargado e a necessidade de multiplicação de ligações para além dos grandes projectos. Uma vez que o sector público se mostra relevante para o crescimento das empresas como amortecedor de volatilidade de grandes projectos de IDE e como maior cliente a nível nacional, cujo padrão e escala de procura têm repercussões sobre a evolução das empresas nacionais, é necessário definir com clareza o papel do Estado

e da despesa pública neste processo. O desafio é conseguir que a política pública se oriente pela visão de criação de capacidades industriais amplas numa visão dinâmica, reconciliando-a com os interesses das empresas nacionais, movidas pelo desejo de rápida acumulação de capital.

Segundo, dadas as limitadas capacidades tecnológicas iniciais das empresas nacionais, a volatilidade dos mercados de grandes projectos e a visão estática aplicada pela Mozal na selecção de áreas de desenvolvimento de ligações, as ligações com os grandes projectos têm impacto limitado no *upgrading* tecnológico da economia, ainda que introduzam novos requisitos sobre os procedimentos de gestão e técnicas industriais. Isto gera um círculo vicioso de vulnerabilidade das empresas nacionais face às empresas estrangeiras, e limita o crescimento de longo prazo das empresas e da base industrial. Existe o desafio de influenciar a natureza das ligações aos grandes projectos, de modo que estas exerçam uma pressão efectiva e contínua sobre o esforço tecnológico das empresas nacionais, tornando a questão da acumulação de capacidades industriais mais relevante dentro das estratégias de crescimento das empresas nacionais, intensificando a geração de *spillovers*.

Os dois pontos vista acima indicam que o mecanismo de ligações tem um papel crucial na definição do padrão da base produtiva criada. Este papel não pode ser efectivamente desempenhado com recurso a programas de promoção de ligações que não discutem a natureza e a sustentabilidade das ligações pretendidas e que se limitam à coordenação de um grupo de projectos. Para o mecanismo de ligações poder transmitir e multiplicar os potenciais efeitos dinamizadores para a economia, existe o desafio de este mecanismo ser considerado pela política industrial. A política industrial precisa de definir o padrão de industrialização pretendido, e interligar este objectivo com o tipo e a natureza de ligações a serem promovidas, considerando os mecanismos de transmissão de ligações e os interesses e características dos agentes envolvidos.

REFERÊNCIAS

Castel-Branco, C.N. (2004) "What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique". Paper presented at the HSRC Conference on "Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa," 29-30 March, Pretoria. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-AI-2004-Impact-of-SA-trade-and-FDI.pdf>

- (2008) “Os mega projectos em Moçambique: Que contributo para a economia nacional?” Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE). 27 e 28 de Novembro de 2008, Maputo.
- Castel-Branco, C.N. & Goldin, N. (2003) “Impacts of the Mozal aluminium smelter on the Mozambican economy”. Final Report Submitted to Mozal. Maputo.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. (2012) “Da economia extractiva à diversificação da base produtiva: o que o PARP pode utilizar da análise do modo de acumulação em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE, pp. 117-144.
- Ernest & Young. (2010) “Mozlink II Independent Evaluation”. Final Report. Maputo.
- Jaspers, F.-J. & Mehta, I. (2008) *Developing SMEs through business linkages. A manual for practitioner based on the Mozlink mentorship experience in Mozambique*. Washington D.C., IFC.
- Justiça Ambiental, Jubilee Debt Campaign UK & Tax Justice Network. (2012) “Whose development is it? Investigating the Mozal aluminium smelter in Mozambique”. London: Justiça Ambiental, Jubilee Debt Campaign UK & Tax Justice Network.
- Macamo, A. (2007) “Characteristics of the most successful supplier development and linkages programmes: the case of Mozambique”. Expert meeting on “Enhancing the participation of small and medium sized enterprises in global value chains”. 18 e 19 de Outubro de 2007. Geneva.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013) “Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: Questões para análise”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 125-147.
- Mucavel, A.M. (2010) “O papel das multinacionais na transferência e difusão de tecnologia para os países menos desenvolvidos, através de ligações a montante: O caso da Mozal (1999-2009)”. Tese de Licenciatura. Maputo, Faculdade de Economia, Universidade Eduardo Mondlane.
- O País Online (2013) “Empresários exigiram transparência na legislação sobre exploração de recursos. 11 de Março de 2013”. *O País*. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/economia/38-economia/24494-empresarios-exigiram-transparencia-na-legislacao-sobre-exploracao-de-recursos.html>.

- Pretorius, L.G. (2005) “The political economy of South African foreign direct investment in Mozambique: a case study of Mozal and its implications for development in Mozambique and South Africa”. PhD Thesis. Western Cape, Faculty of Economics and Management Sciences, School of Government, University of the Western Cape.
- Robbins, G., Lebani, L. & Rogan, M. (2009) “TNC FDI firms and domestic SME linkages: Reflecting on three SADC case studies”. *School of Development Studies Research Report* No. 82. Durban, School of Development Studies Research, University of KwaZulu-Natal.
- Warren-Rodríguez, A. (2007). “An Exploration of Factors Shaping Technological Developments in the Mozambican Manufacturing Sector and their Impact on Enterprise Performance”. PhD Thesis. London, University of London School of Oriental and African Studies Department of Economics.

LISTA DE OUTRAS INSTITUIÇÕES ENTREVISTADAS E VISITADAS

Mozambique Aluminium Smelter(MOZAL), 25 de Outubro de 2012.

Centro de Promoção de Investimentos (CPI), 12 de Novembro de 2012.

Parque Industrial de Beluluane (PIB), 24 de Outubro de 2012.

MERCADOS DE TRABALHO RURAIS: PORQUE SÃO NEGLIGENCIADOS NAS POLÍTICAS DE EMPREGO, REDUÇÃO DA POBREZA E DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE?

Rosimina Ali

INTRODUÇÃO

Há um interesse em discussões sobre o trabalho assalariado rural depois de longos períodos de se considerar a sua ausência em dinâmicas de pobreza e de desenvolvimento rural em África. Entretanto, a forma como esta questão tem sido, convencionalmente, analisada em Moçambique tem-se revelado ainda limitada para a abordar coerentemente.

De uma análise do debate actual e da literatura sobre formas de trabalho prevalentes nas áreas rurais de Moçambique, verifica-se uma contradição em relação à importância do trabalho assalariado. Por um lado, a incidência do trabalho assalariado rural é indicada como marginal, reflectindo o facto de o meio rural ser assumido como dominado pela produção de pequenos camponeses orientada para a subsistência e dependente do trabalho familiar assumido fora do mercado de trabalho (GdM, 2011; World Bank, 2012). Assim, é dada pouca importância ao trabalho assalariado rural. Os documentos de política pública estão subjacentes a esta literatura que tem, em grande medida, as suas análises baseadas em informação de inquéritos oficiais de grande escala. Por outro lado, o trabalho assalariado rural, desenvolvido sob formas temporárias (eventual e sazonal) e em condições diferenciadas, múltiplas e precárias, é considerado predominante e relevante nas zonas rurais de Moçambique (Sender, Oya & Cramer, 2007; O’Laughlin & Wuyts, 2012; Castel-Branco, 1995; Massingarella, Nhate & Oya, 2005). A maior parte desta evidência é suportada por estudos

de campo e/ou por estatísticas independentes assentes em métodos analíticos rigorosos que permitem captar padrões específicos prevalentes na economia rural.

Perante este cenário, parece crucial investigar esta contradição para perceber o que de facto está a acontecer. O interesse numa análise mais aprofundada da questão é reforçado, seguindo uma abordagem de economia política, ao considerar que a força de trabalho não é um simples activo e que os mercados de trabalho são centrais no sistema social de acumulação, *inter alia*, pelas ligações que estimulam entre diferentes agentes e actividades na economia. Daqui questiona-se porque os mercados de trabalho rurais (adiante referidos como MTR) são ignorados nas intenções de política pública em Moçambique. Este conhecimento tem implicações para a formulação e efectividade de políticas públicas que podem ser comprometidas pela negligência de padrões rurais reais importantes para o modo de vida da população em ligação com o modo de acumulação dominante em Moçambique. O artigo argumenta que o método de análise (abordagem analítica e metodologia de tratamento da informação) subjacente a distintas posições pode permitir (ou não) perceber padrões rurais reais, onde específicas formas de trabalho acontecem e se desenvolvem, importantes para compreender as dinâmicas de pobreza e de acumulação em Moçambique. Daqui, ao considerar os distintos métodos de análise, este artigo discute como é que o ponto de partida e/ou a forma como olhamos para a economia pode inibir a percepção da realidade, neste caso, dos MTR e implicar a sua negligência.

O presente artigo está organizado em cinco secções. Para além da primeira, que contempla esta nota introdutória, a segunda secção enquadra as diferentes visões sobre as áreas rurais nos debates da actualidade, que possibilitam um panorama dos distintos quadros de análise em que a natureza do emprego rural está subjacente. A terceira secção analisa as evidências com informação que permite inferir sobre a importância (ou não) dos MTR em Moçambique. A quarta secção reflecte sobre as lacunas nas evidências sobre os MTR fornecidas pelas estatísticas oficiais e avança alternativas de como enfrentá-las. A última secção discute as implicações da negligência dos MTR para o entendimento da pobreza e das possibilidades de acumulação nas áreas rurais de Moçambique e equaciona as conclusões.

DIFERENTES VISÕES SOBRE AS ÁREAS RURAIS NOS DEBATES ACTUAIS

A análise da relevância ou da negligência do trabalho assalariado rural levanta interesse para a consideração sobre como o meio rural é visto de modo a perceber o

que, de facto, está a acontecer. As áreas rurais de Moçambique continuam a albergar a maioria (cerca de 70%) da população total¹ do país e registam os níveis mais altos de pobreza monetária no país, com tendência de aumento (de 55,3% em 2002/2003 para 56,9% em 2008/2009) (INE, 2009; GdM, 2011). Duas maneiras distintas de tratar o meio rural são consideradas, nomeadamente: (i) economia rural de subsistência e dependente de trabalho familiar e (ii) economia rural estruturalmente ligada aos mercados de trabalho nacionais e regionais.

ECONOMIA RURAL DE SUBSISTÊNCIA E DEPENDENTE DE TRABALHO FAMILIAR

Uma visão dualista sobre as economias em desenvolvimento parece dominar esta posição da literatura sob a perspectiva de que a economia rural moçambicana está dividida entre dois sectores: o tradicional (pré-capitalista) e o moderno (capitalista) (O’Laughlin, 1996; O’Laughlin & Wuyts, 2012). Assume-se que a força de trabalho rural está ligada a um sector tradicional assente em uma agricultura de subsistência dependente de mão-de-obra familiar que não participa sistematicamente no mercado onde a maioria é considerada pobre. As firmas e plantações comerciais de grande escala, incluindo associações e concessões de produtores integrados, englobam-se no sector considerado moderno. Praticamente nenhuma referência é feita ao trabalho assalariado rural, em especial agrícola, ao pressupor que a força laboral rural está fora do mercado de trabalho (World Bank, 2012; GdM, 2011). Sob esta visão estão assentes vários documentos de política² nacional e abordagens convencionais implícitas nas intenções nacionais de desenvolvimento e de redução de pobreza. Este é o caso do PARP 2011-2014 e o relatório recentemente publicado pelo Banco Mundial sobre emprego (WDR 2013)³, ambos baseados na informação proveniente do convencional Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF) desenvolvido pelo Banco Mundial com o propósito de avaliação da pobreza.

Em países como Moçambique, em que a maior parte da população vive nas zonas rurais, o trabalho assalariado não é considerado a forma predominante de trabalho. Estima-se que mais de 80% do emprego rural em Moçambique seja desenvolvido na agricultura, ainda que a contribuição deste sector no PIB seja de apenas 30% (World Bank, 2012). Grande parte da força laboral rural é considerada campesina, ainda que o reconhecimento de actividades não-agrícolas se tenha intensificado. A maior parte das actividades não-agrícolas são consideradas como auto-

¹ Segundo o Censo da população de 2007, a população moçambicana é de 20 632 434 de habitantes (INE, 2009).

² Que são “quadros institucionais formais de negociação ou que emergem da negociação entre grupos de interesse e pressões económicas” (Castel-Branco, 2012).

³ *World Development Report 2013*.

-emprego e aqueles ligados ao trabalho assalariado não-agrícola são, geralmente, considerados 'não pobre'. Moçambique tem sido considerado uma economia agrária, onde a maioria dos trabalhadores agrícolas é indicada como pequenos camponeses com limitado acesso à tecnologia e serviços de extensão. Os rendimentos da agricultura são mais baixos do que os de outros sectores considerados mais produtivos como os serviços e a indústria (World Bank, 2012).

Perante este panorama, os agregados familiares (adiante referidos como AF) rurais são equacionados como se fossem um grupo homogéneo, isolado e estático, com pouca estratificação entre si. Entretanto, algumas contradições e questões emergem. Será realístico considerar que toda a população rural é meramente camponesa? Será que existe uma homogeneidade nas características das famílias rurais e nas actividades desempenhadas por esta população em contexto de focos de acumulação regionais distintos? Se esta população tem oportunidades limitadas, de onde vêm os recursos para financiar a referida pequena produção de subsistência? Será possível desenvolver esta actividade contando apenas com a mão-de-obra familiar? Será que o mero envolvimento em agricultura para subsistência permite satisfazer despesas de serviços básicos não alimentares como a saúde e a educação? Será que esta camada da população produz tudo o que consome?

ECONOMIA RURAL ESTRUTURALMENTE LIGADA AOS MERCADOS DE TRABALHO

O método de análise assente nesta visão sugere que a economia rural se encontra orgânica e estruturalmente ligada aos mercados de trabalho nacionais e regionais. Os mercados de trabalho são estruturalmente formados, reproduzidos e transformados de forma diferenciada e complexa, dependendo do contexto específico em que distintas relações socioeconómicas interagem (Fine, 1998). As zonas rurais da economia de Moçambique são indicadas como um forte alicerce da base de acumulação de capital no país. Historicamente, a racionalidade do processo de produção em África esteve ligada aos processos estruturais de acumulação de capital que se afiguram associados aos processos de proletarianização (Sender & Smith, 1986; O'Laughlin, 2001). No período colonial, o modo de acumulação dominante esteve assente na expropriação do campesinato (principalmente o pobre e médio) de quem dependia grande parte das exportações do país em excedentes agrícolas de culturas de rendimento (como o tabaco, o algodão, o açúcar, o chá, o sisal, o caju, entre outras). Este campesinato fornecia força de trabalho barata e permitia a reprodução da força de trabalho conseguida abaixo do custo social de reprodução num contexto de padrões

regionais diferenciados (no Sul como reserva de mão-de-obra para as minas na África de Sul, no Centro dedicada à economia de plantação e no Norte como produtora de mercadorias (O’Laughlin, 1981; Castel-Branco, 1994, 1995; Wuyts, 1978). A agricultura familiar e o trabalho assalariado financiam-se mutuamente pelo que, dada a dependência em rendimentos monetários para a consolidação do campesinato, este suportava os custos da sua reprodução. Esta forte dependência do padrão de acumulação no campesinato em Moçambique, adquirido do período colonial com fracas ligações internas (como exemplo, a economia moçambicana especializada na produção de produtos primários não processados para exportação) e o modo de organização social da produção e laboral de um grupo fragmentado de camponeses, parece ter-se mantido após a independência.

Desde os finais da década de 1990 até actualmente, como indicado por Castel-Branco (2010), a natureza extractiva do padrão de acumulação da economia de Moçambique fortificou-se num contexto de exportação de produtos primários com pouco processamento, com o aparecimento de mega-projectos com investimentos direccionados para a exploração de actividades de extracção e infra-estruturas ligadas a esta exploração com poucas ligações na economia (não descurando a falta de ligações fiscais) e desarticulação com a base produtiva. Como evidenciado em Castel-Branco (2010), a economia moçambicana é uma economia extractiva onde o investimento é concentrado em actividades produtivas, serviços e infra-estruturas com natureza extractiva. Há uma expansão da concentração da produção industrial em torno da exportação de produtos primários com pouco processamento (como o carvão, a madeira, o algodão descaroçado, o sisal, o gás natural, o chá folha, o açúcar não refinado, o tabaco, a castanha de caju não processada, o camarão, a energia hidroeléctrica, o alumínio) e uma alta dependência no consumo de produtos processados importados. Daqui, como Castel-Branco (2010) avança, a economia moçambicana apresenta uma natureza extractiva e porosa, na medida em que a absorção da riqueza gerada é limitada. Este facto parece ser inconsistente com a ideia de uma economia rural dependente de uma agricultura familiar de subsistência, mas consistente com o padrão de acumulação dominante em Moçambique na medida em que as famílias se mostram incapazes de produzir grande parte do que necessitam para a sua subsistência (como óleo alimentar, sal, petróleo, cimento, vestuário, bicicletas). A questão que surge é: como é que estas famílias rurais vêm canalizando os seus recursos financeiros? Dentro deste aparato, como indicado por alguns estudos, a organização social da produção familiar foi, historicamente, influenciada pelos interesses do capital e

suas relações capitalistas. Devido a uma série de bloqueios, como as condições de reprodução social da força de trabalho, o campesinato, diferenciado e com uma frágil estrutura de organização, vê-se estruturalmente integrado no trabalho assalariado (Castel-Branco, 1984, 1995; CEA, 1982a, 1982b; Bowen, 2000). Outras questões que se levantam são: como é que as dinâmicas de acumulação, industrialização e proletarianização se relacionam (e que implicações colocam à organização social de produção)? Como é que as relações de produção, distribuição e reprodução se interligam no contexto do modo de acumulação dominante? Como se relacionam a produtividade das firmas com a da força laboral? Em que condições é desenvolvido o trabalho assalariado? Como são aplicados os fundos financeiros obtidos dos salários pelas famílias?

A literatura aponta para a maioria dos agregados familiares rurais com padrões de sobrevivência diversificados, envolvidos numa multiplicidade de actividades que incluem o trabalho assalariado para fazer face ao seu consumo corrente, permitir um fundo de investimento e responder a choques (Cramer, Oya & Sender, 2008; Castel-Branco, Massingue & Ali, 2009). O'Laughlin (2001) sugere que, desde meados dos anos 80, não se verifica uma separação entre a produção de subsistência e o trabalho assalariado (local ou migratório), mas membros de AF rurais que combinam a produção de comida com diversas fontes de rendimento, como, por exemplo, o trabalho assalariado casual, receptor de remessas e pensões, venda de gado, entre outras. Alguns estudiosos apontam que, historicamente, os rendimentos salariais monetários, para além de fazerem face às necessidades de subsistência, despesas de serviços sociais básicos (como saúde e educação) e financiamento da construção de habitação, por exemplo, são uma base importante para o investimento na produção familiar através da aquisição de meios de produção (bombas e cisternas de água, implementos agrícolas, etc.) e podem permitir libertar recursos ou produção alimentar para cobrir possíveis períodos de escassez e/ou vender nesses períodos, ao invés de depender do seu consumo corrente (O'Laughlin, 1981; Castel-Branco, 1983a, 1983b). Similarmente, os rendimentos salariais em espécie podem permitir 'libertar' a produção do campesinato para o mercado. É de salientar a presença de diferenciação do campesinato (pobre, médio e rico), com maior intensidade no sul, quer no período colonial quer actualmente, com oportunidades de acumulação distintas. Neste contexto, os pequenos comerciantes rurais desempenharam, desde a época colonial, um factor central no processo de organização e reprodução da agricultura familiar, em especial para os grupos mais carenciados, por via, por exemplo, das ligações da cidade ao campo, da ligação do camponês à plantação.

Ademais, os fundos salariais podem permitir uma base de acumulação para prevenção de choques como: quebras no sustento dos AF (funerais, doenças, propinas e outras despesas de consumo inesperadas), quebras de mercado, aumento dos preços de insumos ou transporte, fonte de investimento em actividades alternativas, ajuste a crises locais ou conflitos sobre recursos, entre outros choques (Castel-Branco, 1983a; O’Laughlin & Ibraimo, 2013). A explicação subjacente a este método analítico parece ser consistente com a realidade de algumas camadas moçambicanas pobres que se deslocam para terras menos produtivas, em resultado da competição pela água e terra com projectos de agro-negócios, mineração, turismo, etc. e precisam de fundos para aquisição comercial de alimentos, enquanto a possibilidade de fontes de rendimento alternativas não se consolidam (Castel-Branco & Mandlate, 2012).

Do panorama discutido, parece haver um *gap* de consistência entre o método de análise convencional, em que os documentos de política pública se têm baseado, e o que se verifica na realidade num quadro amplo do sistema social de acumulação em Moçambique.

IMPORTÂNCIA (OU NÃO) DOS MTR: O QUE REVELA A EVIDÊNCIA?

A maneira como a informação é recolhida e tratada pode influenciar o entendimento sobre dinâmicas reais, como a incidência e relevância (ou não) do trabalho assalariado rural. Duas fontes de informação são consideradas: (i) inquéritos oficiais de grande escala e (ii) dados de estudos de campo e de estatísticas de estudos independentes. A primeira fonte de informação indica que a incidência do trabalho assalariado é marginal e este não é relevante nas zonas rurais de Moçambique, enquanto a última fonte de informação aponta para uma predominância e importância de formas de trabalho assalariado rural (principalmente desenvolvidas em condições temporárias) em Moçambique.

A IMAGEM MOSTRADA PELAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS

De acordo com uma série de estatísticas oficiais que recolhem informação sobre padrões e dinâmicas rurais, incluindo características sobre o emprego, é indicado que a maioria da PEA⁴ rural tem como actividade económica principal a agricultura, conforme ilustrado na Tabela 1. O remanescente da PEA rural (uma minoria) é indicada como ligada a uma outra ‘actividade principal’ como serviços, indústrias, transportes, construção, comércio ou outra.

⁴ População Economicamente Activa (de 15 e mais anos); 87% no total e 94% nas zonas rurais (INE, 2011).

TABELA 1 PERCENTAGEM DA PEA QUE TÊM A AGRICULTURA COMO PRINCIPAL OCUPAÇÃO NAS ZONAS RURAIS DE MOÇAMBIQUE

IAF 2002/2003	93%
IFTRAB 2004/2005	93%
IOF 2008/2009	94%
Censo 2007	89%
1.º Trimestre INCAF 2012/2013	88%

FONTE: INE, VÁRIOS INQUÉRITOS E CENSO

A informação sobre o emprego em Moçambique tem, geralmente, sido captada de alguns módulos incluídos nos inquéritos oficiais, com especial destaque para o IAF⁵ o IOF e o INCAF⁶ dada a falta de um inquérito contínuo oficial com foco sobre características de emprego que permita analisar os padrões e tendências associados ao mercado de trabalho. O inquérito sobre a força de trabalho IFTRAB⁷ 2004/2005 é o ‘único’ que existiu. A nível nacional, as estimativas do IFTRAB 2004/2005 revelam que a maioria da PEA desenvolve trabalho por conta própria e trabalho familiar sem remuneração (62% e 25%, respectivamente) e apenas cerca de 13% é assalariada. Em termos regionais, o Sul do país evidencia uma maior PEA em trabalho assalariado (27%) do que o Centro (10%) e Norte (8%). Esta imagem do Sul do país pode reflectir o facto de esta região ter, há mais de um século, como fonte de emprego dominante o trabalho migratório para a África do Sul.

No concernente às zonas rurais do país, os inquéritos oficiais dos IAF, IFTRAB, IOF e INCAF, que são, convencionalmente, usados para analisar dinâmicas de emprego rural, reflectem uma imagem similar com respeito à situação ocupacional, onde a incidência do trabalho assalariado é mínima (apenas cerca de 5%) (INE, 2003, 2006, 2011, 2013). Este é indicado como pouco importante para a maior parte da população rural que, segundo estas estimativas, tem como formas de trabalho predominantes o trabalho por conta própria (maioritariamente desempenhado na agricultura) e trabalho familiar sem remuneração (Gráfico 1).

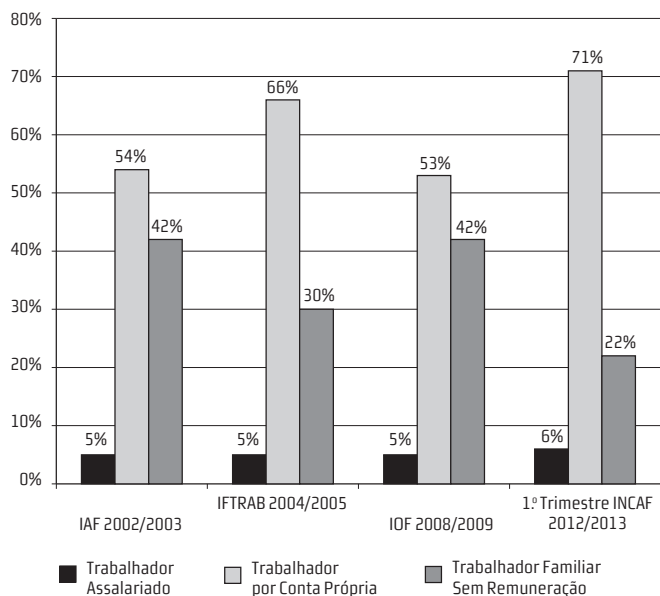
Adicionalmente, o Censo da população de 2007 sugere que o trabalho assalariado é raro no seio da maioria da população rural que se revela ligada ao trabalho por conta própria sem empregados e ao trabalho familiar sem remuneração. A pequena proporção da PEA ligada ao trabalho assalariado é maioritariamente masculina. As mulheres dominam as formas de trabalho familiar sem remuneração e por conta própria sem empregados (Gráfico 2) (INE, 2009).

⁵ Inquérito aos Agregados Familiares.

⁶ Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares.

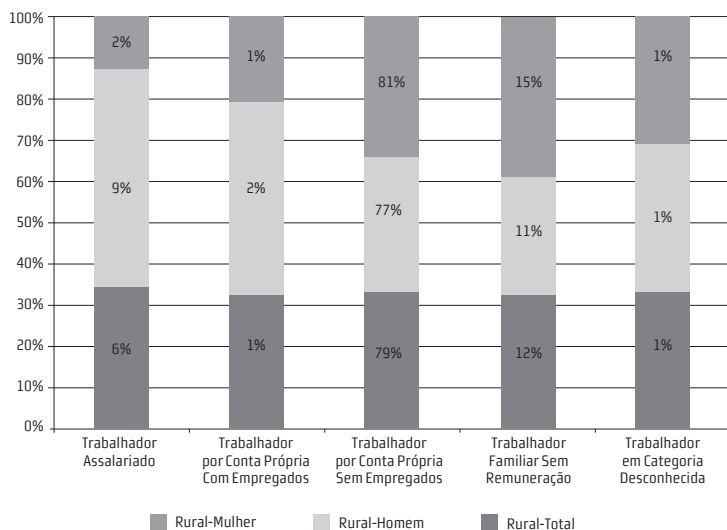
⁷ Inquérito Integrado à Força de Trabalho.

GRÁFICO 1 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA PEA POR SITUAÇÃO OCUPACIONAL DE TRABALHO NAS ZONAS RURAIS DE MOÇAMBIQUE



FONTE: INE, VÁRIOS INQUÉRITOS

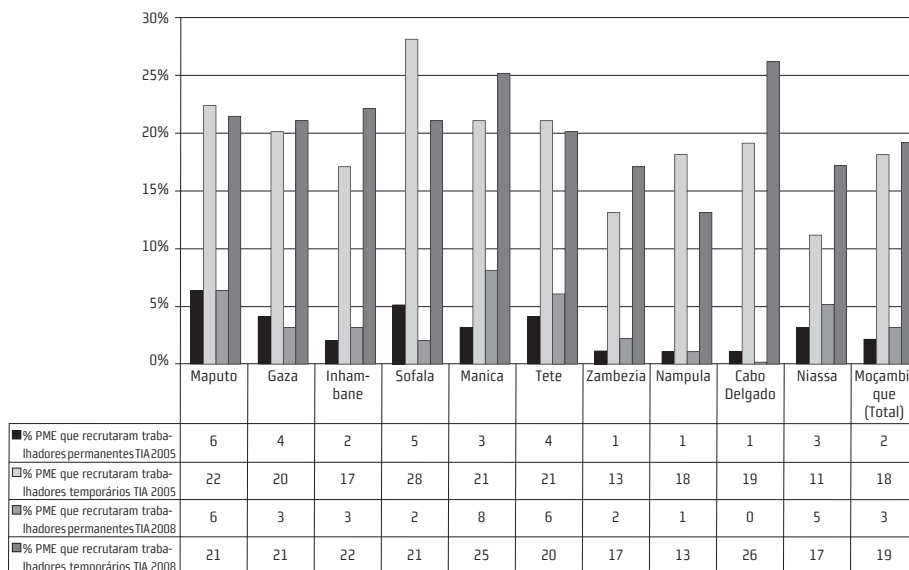
GRÁFICO 2 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA SITUAÇÃO OCUPACIONAL DA PEA POR GÉNERO NAS ZONAS RURAIS DE MOÇAMBIQUE, SEGUNDO O CENSO DE 2007



FONTE: ESTIMATIVA DO AUTOR SOBRE OS DADOS DO CENSOS 2007, INE 2009

Comparativamente aos inquéritos oficiais referidos, o TIA⁸ espelha uma incidência mais ampla do recrutamento de força de trabalho, embora a percentagem de explorações agro-pecuárias (pequenas, médias e grandes) que contratam força de trabalho se revele marginal. As pequenas e médias explorações são reveladas como a maioria no país. Os dados do TIA 2002 revelam que cerca de 40% dos empregadores das grandes explorações recrutaram força de trabalho assalariada temporária (para além da contratada a tempo inteiro). As pequenas e médias explorações utilizaram trabalhadores assalariados temporários (18% nas pequenas e 42% nas médias) e permanentes (3% no caso das pequenas e 31% nas médias) (Massingarella, Nhate & Oya, 2005). Os dados do TIA 2005 e TIA 2008 revelam, quer a nível nacional quer nos desagregados por províncias, que há uma utilização de mão-de-obra remunerada (tempo inteiro/permanente e temporária) que é recrutada fora do AF para actividades agro-pecuárias (INE, 2005, 2008). Entretanto, verifica-se uma diferenciação por províncias e nas formas de recrutamento onde as formas de trabalho temporárias são as mais recrutadas (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 RECRUTAMENTO DE FORÇA DE TRABALHO ASSALARIADO PELAS PEQUENAS E MÉDIAS EXPLORAÇÕES (PME), MOÇAMBIQUE, TIA 2005 E TIA 2008



FONTE: ESTIMATIVAS DO AUTOR SOBRE A BASE DE DADOS DO TIA 2005 E TIA 2008

⁸ O Trabalho de Inquérito Agrícola é um inquérito agro-pecuário com módulos de emprego. Tem a particularidade de recolher informação sobre o empregador (grandes, médias e pequenas explorações).

Daqui, a imagem desta evidência reflecte uma economia rural de subsistência com a maioria da população com pouco recurso ao trabalho assalariado e com predominância do auto-emprego (normalmente na agricultura) e do trabalho familiar não remunerado, que é reflectida em alguns estudos sobre os MTR que têm como base estas estimativas (Tschirley & Benfica, 2000; Jones & Tarp, 2012). Estas estimativas podem reflectir que estão ocultos padrões de emprego, ou por não serem predominantes (com influência do método de análise), ou pela limitada desagregação regional, ou ainda por possíveis erros de medição que inibem a qualidade dos dados (dada a sensibilidade das formas de trabalho temporário) e resultam na sua subestimação.

UM OLHAR SOBRE OS ESTUDOS DE CAMPO E ESTATÍSTICAS DE ESTUDOS INDEPENDENTES

A evidência resultante de uma série de estudos de campo e de estatísticas de estudos independentes contrasta com as estatísticas oficiais apresentadas ao revelar que os MTR são complexos e cruciais no contexto do padrão de acumulação dominante e no modo de vida de uma grande parte das famílias rurais (tanto dos homens como das mulheres e mesmo das crianças) em Moçambique. Esta evidência revela a predominância de uma interdependência de actividades, onde o trabalho assalariado desenvolvido sob as formas casual e sazonal se destaca como fundamental para a vida da maioria dos AF nas zonas rurais.

A pesquisa conduzida por Cramer, Oya & Sender (2008), baseada num amplo Inquérito sobre Mercados Rurais de Trabalho (MRLS 2002/2003)⁹ nas províncias do centro e norte do país (Manica, Nampula e Zambézia), evidencia uma heterogeneidade nos padrões de vida e na diversidade de ocupações ligadas ao trabalho assalariado (sobretudo de formas irregulares) de muitas famílias rurais (principalmente as de camadas mais pobres). Este estudo revela que os indivíduos rurais entrevistados encontravam-se a trabalhar numa variedade de ocupações de trabalho assalariado incluindo pequenas plantações, lojas de mercado, bares, barracas de mercado, grandes plantações de culturas para exportação (que empregam milhares de trabalhadores temporários). Esta evidência desafia a ideia apontada por (Tschirley & Benfica, 2000), suportada pelas estatísticas oficiais, de que o trabalho assalariado no centro e norte do país é mínima, e que é mais concentrado nas camadas de rendas mais altas.

⁹ Ou IMRT 2002/2003. Esta pesquisa foi baseada numa combinação de métodos qualitativos e quantitativos.

Parece existirem poucos grupos de pessoas nas áreas rurais de Moçambique que dependem apenas da agricultura e auto-emprego como base dos seus meios de vida. Estes afiguram-se envolvidos num vasto e importante leque de formas de trabalho assalariado (sobretudo eventual e sazonal), quer em actividades agrícolas quer em não-agrícolas e, muitas vezes, desenvolvidas em condições de trabalho precárias (Reardon, 1997). Este facto é também evidenciado no Sul de Moçambique. Como exemplo disso existe o caso dos trabalhadores assalariados agrícolas sazonais da Açucareira de Xinavane que são remunerados a baixos níveis salariais e recorrem a fontes de rendimento alternativas complementares sob a forma de trabalho assalariado (quer agrícola quer não-agrícola) (O’Laughlin & Ibraimo, 2013). Uma questão que surge é: porque é que, mesmo auferindo salários a um nível abaixo da sua subsistência, estes trabalhadores continuam à procura e envolvidos nestas formas de trabalho instáveis? Outra questão poderia ser: porque é que os empregadores são resistentes nas formas de trabalho eventuais e sazonais? Do lado do empregador, como indica este estudo, parece estar a referência ao absentismo laboral e as limitações na finalização das tarefas por parte dos trabalhadores, entre outros aspectos associados à produtividade do trabalho. Todavia, a questão subjacente aos interesses e conflitos laborais permanece, ao considerar que este contexto é dominado por relações de trabalho específicas dentro de um processo de produção em que os salários, mesmo heterogéneos, são pagos abaixo do custo social de reprodução dos trabalhadores. Estes trabalhadores encontram-se, muitas vezes, em situações de privação, com baixos níveis de educação ou, se com algum nível, têm limitadas oportunidades de emprego (acentuada oferta de trabalho; em geral procuram oportunidades em múltiplos mercados de trabalho para sobreviver). Ainda que a diferenciação das condições de trabalho possa variar de empregador para empregador, pode questionar-se se estes factores, *inter alia*, não conferem um fraco poder negocial aos trabalhadores, e limitam a negociação de melhores condições no local de trabalho.

Entretanto, como indica Amsden (2010), a necessidade de se envolver em trabalho assalariado e a disponibilidade de oferta de trabalho em si não asseguram a demanda de trabalho assalariado que precisa de ser estimulada. Na busca de oportunidades de emprego em MTR mais dinâmicos, alguns grupos da população vêm-se “obrigados” a migrar (interna – interprovincial e regional – ou internacionalmente) (Johnston, 2007; Standing, Sender & Weeks, 1996). Por exemplo, o MRLS 2002/2003 revela casos de necessidade de mobilidade de algum(ns) membros do AF para trabalho sazonal nas médias e grandes explorações onde esteja a ocorrer uma colheita ou sacha. Um

outro exemplo é o caso dos cortadores de cana-de-açúcar na Açucareira de Xinavane, grande parte deles provenientes das províncias do centro do país (Manica, Zambézia, Sofala e Tete) que se deslocam, alguns por desespero, do seu local de origem nos períodos de corte de cana, regressando no fim da campanha (O’Laughlin & Ibraimo, 2013). A maioria destes migrantes são homens jovens e frequentemente com alguma educação secundária que não conseguem oportunidades de emprego localmente.

No contexto da multiplicidade de actividades no seio dos agregados rurais, é evidenciada a influência de uma base variada e diferenciada de diversos membros do AF. Por exemplo, a pesquisa de O’Laughlin & Ibraimo (2013) indica que as mulheres e as crianças, que estavam em agregados sem rendimentos provenientes de trabalho na açucareira de Xinavane, revelaram desempenhar localmente trabalho para vizinhos e familiares em troca de remuneração em forma de alimentos. Deste estudo pode verificar-se igualmente a dependência de alguns agregados rurais (onde estão incluídos idosos) nas remessas de migrantes a trabalhar na África do Sul. Ademais, algumas mulheres e filhos mais velhos em agregados rurais no posto administrativo de Machubo, no Sul do país, que têm o chefe de família em trabalho migratório na África do Sul, encontram-se a desempenhar trabalho sazonal. Contudo, existe uma heterogeneidade nas oportunidades entre estas e aquelas esposas de trabalhadores assalariados a trabalhar em Maputo (Castel-Branco, 1983b). Os idosos e alguns adolescentes que têm maiores dificuldades de se deslocarem às plantações revelam-se, de acordo com uma pesquisa sobre ‘plantações de chá e economia camponesa na Alta Zambézia’, envolvidos em trabalho assalariado eventual (*ganho-ganho*), dentro da agricultura familiar entre camponeses da região, em troca de remuneração em dinheiro ou espécie (cadernos escolares, comida, petróleo, etc.) (CEA, 1982c). Adicionalmente, Sender & Oya (2007), na pesquisa sobre os mercados rurais de emprego no centro e norte do país, indicam um alto peso de mulheres divorciadas/separadas ou viúvas no trabalho assalariado agrícola, facto este que é subestimado nas estatísticas oficiais. Das histórias de vida destas mulheres, é indicado que o trabalho assalariado, ainda que de formas temporárias, é um recurso vital para estas mulheres que, muitas vezes, se encontram em desespero e tendo que sustentar os seus filhos e a si próprias. Ademais, os trabalhadores assalariados agrícolas revelaram que uma proporção muito assinalável dos membros dos seus AF participa nos MTR mesmo que em formas irregulares.

A emergência do trabalho assalariado rural tem estado associada a processos socioeconómicos de diferenciação e de focos de acumulação distintos e, conseqüentemente, ao surgimento de grupos fragmentados e desigualdades de oportu-

nidades entre regiões e ao longo do tempo (Oya, 2010b; Castel-Branco, 2010). Os AF são estruturalmente diferenciados e, segundo Oya (2010b), os grupos menos pobres geralmente contêm um maior número de membros com acesso a empregos com maior regularidade e fontes de renda mais estáveis do que as camadas mais pobres. Os AF rurais, para além de serem diferenciados, variam com o tempo e de região para região. As fases diferentes do desenvolvimento do AF podem, por um lado, negligenciar a sua importância e, por outro, permitir (ou não) um fundo de acumulação para outros membros do AF. Por exemplo, com o tempo os AF podem alterar devido à migração, que poderá influenciar diferentemente os investimentos (em produção ou outro) dos AF rurais durante a ausência do migrante e no seu retorno definitivo. Isto pode dificultar a visualização da dependência do campesinato ao trabalho assalariado (O'Laughlin, 1981).

Da análise das distintas fontes de informação apresentadas nesta secção, parece que as formas de trabalho assalariado rural são predominantes e importantes no contexto do sistema social de acumulação dominante em Moçambique, embora estas tenham sido negligenciadas no quadro de análise convencional e estatísticas oficiais. É questionada a metodologia convencional recorrida ao constatar uma contradição sobre a realidade por esta não explicada.

PORQUÊ AS LACUNAS NA EVIDÊNCIA E COMO ENFRENTÁ-LAS?

A informação estatística (quantitativa e qualitativa) sobre os MTR é central para o entendimento de dinâmicas socioeconómicas. No entanto, o método analítico e de recolha de dados pode afectar tanto as estatísticas como a pesquisa, colocando em causa a análise de ligações entre MTR, pobreza e desenvolvimento (Fosu, Mwabu & Thorbecke, 2009). Há suspeita de problemas metodológicos suscitados pela negligência de padrões de MTR no quadro analítico convencional e das estatísticas oficiais (IFTRAB, IAF, IOF, INCAF, Censo e TIA). Esta secção discute algumas dessas interrogações através da reflexão sobre possíveis lacunas e alternativas. Isto é abordado em três vertentes, nomeadamente a interligação entre o método de análise e os questionários, a ausência de um inquérito oficial focado nos MTR e os problemas conceptuais e metodológicos existentes nos módulos sobre emprego dos convencionais inquéritos oficiais utilizados.

Primeira vertente, o quadro analítico em que está assente o inquérito usado pode influenciar o tipo de questões a que se pretende responder e pode limitar a resposta

que esta informação pode fornecer a outras questões. Por exemplo, as evidências analisadas parecem indicar uma ligação entre a abordagem analítica e o método de recolha de informação. A questão que surge é como é que estes dois aspectos se interligam. Os dados oficiais parecem reflectir o método de análise convencional assente numa visão dualista de economia rural de subsistência onde a incidência do trabalho assalariado rural (mesmo temporário) é marginal. Os estudos de campo e as estatísticas de pesquisas independentes, que pelo seu quadro conceptual e metodológico procuram captar os padrões de MTR num contexto amplo do sistema social de acumulação dominante, revelam uma predominância de formas heterogéneas de trabalho assalariado rural (sobretudo casual e sazonal), muitas vezes desenvolvido em condições precárias que são consistentes com a natureza extractiva do padrão de acumulação dominante. O método analítico convencional e a metodologia de tratamento de estatísticas oficiais parece isolar características de emprego do sistema social de acumulação em que os complexos MTR se estruturam e se desenvolvem, importantes para o modo de vida dos AF rurais.

Um exemplo é a questão de pesquisa contida nos inquéritos oficiais (entre outras discutidas na terceira vertente desta secção), estruturada de uma forma que restringe, por exemplo, a ‘hipótese’ de as famílias rurais estarem ligadas a múltiplos e diversificados MTR. Ou seja, somente duas opções relativas ao tipo de actividade desempenhada – ‘actividade principal ou secundária’ – nos últimos sete dias são incluídas nos inquéritos oficiais (com centralidade na primeira), podendo implicar uma má interpretação da questão e que a maioria dos respondentes reporte apenas a actividade de longa duração que se lembre e a auto-classifique como, por exemplo, ‘trabalho na machamba’ por ser a mais regular, embora possa não ser a única ou possa estar a ser desenvolvida num contexto de combinação com fontes irregulares de trabalho assalariado rural. Este facto revela-se inconsistente com a realidade moçambicana evidenciada de interdependência de actividades com o trabalho assalariado e não é explicada por esta abordagem. Este conflito chama a atenção para a necessidade de uma ampla abordagem *‘think outside the box’* que permita analisar dinâmicas de MTR com base na realidade histórica, socioeconómica, política e institucional no quadro do sistema social de acumulação para perceber os padrões, conflitos e interesses específicos.

Segunda vertente, a falta de um inquérito contínuo focado em padrões e dinâmicas amplas de MTR em Moçambique. A literatura tem indicado que a ausência de um inquérito sobre MTR pode condicionar o tipo de informação recolhida (Lachaud,

1994; Cramer, Oya & Sender, 2008). Sendo o IFTRAB 2004/2005 o único inquérito que existiu, focado em características sobre o emprego em Moçambique, este não permite analisar processos de mudanças, para além de possuir algumas inconsistências nos módulos de emprego rural (discutidas na terceira vertente desta secção) que se afiguram limitados para estudar a complexidade das dinâmicas laborais. Sendo assim, a necessidade de um inquérito direccionado a captar informação sobre os MTR representa um dos lados da preocupação, sendo o outro a necessidade da sua consistência não dissociada da estrutura da economia moçambicana em que os MTR se desenvolvem. As pesquisas e análises convencionais sobre emprego e MTR em Moçambique têm sido em grande medida baseadas nos IOF que, por serem focados na colecta de informação sobre os AF para estimativas de pobreza como o consumo, possuem módulos restritos sobre o emprego. Este facto parece limitar a análise aprofundada dos padrões e dinâmicas locais onde se desenvolvem os MTR. Daqui emergem algumas questões. Porquê não unir a reconhecida cobertura e representatividade que as estatísticas oficiais têm à consistência de amplas questões sobre os MTR, à semelhança de métodos estatísticos mais rigorosos, conceptual e metodologicamente, como os contidos no IMRT (que resulta de uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos que incluem algumas histórias de vida)? Porquê não ‘investir’ num IFTRAB mais consolidado e consistente com dinâmicas reais de MTR?

Terceira vertente, a informação sobre os MTR não é captada de forma ampla e consistente nos inquéritos e censos convencionais.¹⁰ A maneira como a informação é tratada, desde a concepção dos inquéritos à sua interpretação, afigura-se crucial para assegurar a qualidade dos dados e o entendimento da realidade (Ali, Ossemame & Massingue, 2009). Uma série de fragilidades metodológicas e conceptuais nos inquéritos oficiais que explicam porque as formas de trabalho assalariado rural são negligenciadas e são avançadas reflexões alternativas.

Um primeiro ponto a considerar é o *design* do inquérito em termos de detalhe dos questionários (curto *vs.* detalhado) e a escolha do respondente (relato próprio *vs.* relato de um representante ou *proxy* do respondente), dado que diferentes tipos de inquéritos podem levar a diferentes resultados (Bardasi, Beegle & Dillon, 2010). Por exemplo, os módulos curtos sobre o emprego, tanto no IAF, IOF, IFTRAB, INCAF como no Censo, ao perguntar sobre a ‘actividade principal’ na semana de referência que se refere aos últimos sete dias (em vez de perguntar nos últimos

¹⁰ Discussão baseada na análise dos questionários dos inquéritos e nos censos oficiais em questão (INE, vários).

doze meses também), podem levar a uma inadequada interpretação da questão. Por conseguinte, as estatísticas podem ser mal reportadas levando a uma subestimação e negligência de diversificadas formas de trabalho assalariado rural desenvolvidas em formas irregulares e precárias (difíceis de captar), que estão para além da convencional dicotomia formal-informal nos mercados de trabalho. Este é o caso de formas temporárias de trabalho assalariado rural como a casualidade (por exemplo os ‘biscatos’ e os *ganho-ganho*) e a sazonalidade que têm uma alta variabilidade de grupo para grupo, consoante a época do ano, em termos regionais, etc. Isto pode levar a que muitos trabalhadores assalariados (homens e particularmente mulheres) sejam, provavelmente, automaticamente classificados como ‘trabalhadores por conta própria’ ou ‘trabalhadores familiares sem remuneração’. Os trabalhadores eventuais e sazonais que têm ‘machamba’ própria geralmente não aparecem nas estatísticas oficiais porque, como indicam Massingarella, Nhate & Oya (2005), são classificados como camponeses, dado que é o trabalho na ‘machamba’ o normalmente declarado como ‘actividade principal’, por terem estado a trabalhar nele com mais frequência, incluindo na semana de referência, pelo que as actividades remuneradas praticadas ‘fora da sua machamba’ são dificilmente captadas. Além disso, a existência de categorias exclusivas (em vez de múltiplas opções) trata o trabalhador por conta própria e o trabalhador assalariado como se fossem mutuamente exclusivos, não permitindo um *overlap* e complementaridade de actividades que se revelam dominantes em Moçambique. Ademais, a informação baseada num *proxy* do respondente pode omitir detalhes de características reais relevantes sobre as actividades em que os membros do AF (como esposo, filho, pai, etc.) possam estar envolvidos e sobre o seu modo de vida ou sobre outro *focus group* de que se pretende ter informação (empregador, trabalhador, etc.). Verifica-se igualmente uma limitada estratificação por grupos etários. A informação sobre o trabalho assalariado infantil (com excepção do INCAF que desde 2012 incorpora este grupo etário) é negligenciada nas estatísticas oficiais não descurando os casos de participação de alguns idosos nos MTR.

Um aspecto a ressaltar no concernente a problemas de interpretação é a ideia ou o ‘preconceito’ que, geralmente, se tem sobre o trabalho assalariado. Este é muitas vezes associado a formas regulares de trabalho, ‘economia formal’ e/ou zonas urbanas (consideradas estáveis), sendo que tendem a ser poucos os que se classificam com trabalhador assalariado/remunerado, em especial na agricultura. Ao questionar-se um indivíduo que tenha uma machamba, sobre a sua ‘ocupação principal’, se é eventual ou sazonal, parece algo inútil, uma vez que o carácter irre-

gular dessa actividade raramente aparece como principal (Sender, Oya & Cramer, 2007). A abordagem comum, de olhar para a economia como sendo dual e formada por dicotomias como, *inter alia*, formal *vs.* informal, regulamentado *vs.* não regulamentado, registado *vs.* não registado, também pode levar a negligenciar os MTR. Ademais, a possibilidade de recolha de dados, não apenas aos trabalhadores mas aos empregadores num mesmo inquérito, pode permitir, para além de captar padrões de relações laborais, cruzar a informação. Dentro de contextos de MTR diversificados, parece crucial considerar nos inquéritos que as modalidades de pagamento não são homogéneas mas variadas entre trabalhadores e empregadores. Por exemplo, as formas de remuneração não são apenas mensais, podendo ser também pagas por dia, por semana, por hora ou por tarefa. Isto depende do tipo de actividade, da pressão para recrutamento de força de trabalho adicional em períodos de pico, entre outros factores. Seria igualmente interessante ter informação sobre a associação dos trabalhadores a sindicatos, o tipo de sindicatos, a participação dos trabalhadores em greves e respectivas causas, que podem ser interessantes fontes de informação sobre o poder colectivo de negociação.

Outra fragilidade é o nível de agregação das estimativas, que limita uma análise aprofundada dos dados a nível local assim como a comparação entre localidades dentro da mesma província. O período de amostragem, não ignorando os esforços na recolha de dados, é outra deficiência que pode limitar a análise de tendência que ajude a observar dinâmicas de mudança ao longo do tempo, ainda que, para o caso do TIA (em interligação com o Censo Agro-Pecuário – CAP) que desde o TIA 2002 tem sido colectado anualmente e o caso do recente INCAF que está a decorrer desde o segundo semestre de 2012 e pretende ter um ciclo trimestral. Entretanto, para além do IFTRAB que, por exemplo, foi apenas realizado em 2004/2005, os IOF em geral são recolhidos quinquenalmente e o Censo decenalmente. Isto é agravado se considerarmos que, em geral, o acesso a esta informação é apenas possível, geralmente, depois de dois anos.

Adicionalmente, os inquéritos oficiais IFTRAB, IAF, IOF, Censo e TIA sofrem de algumas inconsistências conceptuais que comprometem a qualidade dos dados levando à negligência do trabalho assalariado rural. Por exemplo, o conceito de agregado familiar utilizado pode levar a *bias* nos dados sobre MTR recolhidos. Os inquéritos oficiais baseiam-se num conceito residencial de AF (que considera como membros de AF todos aqueles que têm dormido ou comido com regularidade na residência do AF entrevistado no tempo do inquérito) que pode ignorar, por

exemplo, potenciais membros que são contribuintes activos das despesas do agregado embora não residem ou residem com intervalos irregulares na residência do AF entrevistado. De igual modo, este conceito pode incluir membros do agregado como empregadas domésticas (que trabalham e residem nos agregados) e excluir trabalhadores assalariados em constante mobilidade. O conceito de AF é complexo. Todavia, um conceito mais amplo que tem sido usado em substituição do conceito residencial convencional de AF em alguns inquéritos mais rigorosos em captar dinâmicas de MTR é um conceito económico de AF (que considera os indivíduos economicamente ligados como potenciais contribuintes e receptores de contribuições provenientes de trabalho assalariado que tem uma relação económica com o entrevistado (Oya, 2010a). Este conceito afigura-se útil e a tomar em conta, na medida em que pode ajudar a captar informação sobre os trabalhadores migrantes eventuais ou sazonais, assim como os ciclos de investimento do AF não captados pelo convencional conceito residencial. Por exemplo, o deslocamento de um estudante a uma província para formação e que recebe rendimentos provenientes de trabalho assalariado. Outro exemplo é a mobilidade de alguns membros do AF à procura de trabalho sazonal, como a sacha ou a colheita, em explorações agrícolas, que podem estar ausentes temporariamente e no regresso repartem os rendimentos com a família que, por vezes, são investidos em outras actividades (Massingarella, Nhate & Oya, 2005).

Um outro aspecto negligenciado, em grande parte pelas inconsistências conceptuais discutidas, é relativo às remessas da migração (interna e externa) que muitas vezes são lançadas como transferências nas contas nacionais e estatísticas oficiais, subestimando importantes rendimentos contributivos do trabalho assalariado. Por exemplo, o TIA tende a reflectir uma imagem de que as principais fontes de renda dos AF rurais no país são as transferências seguidas de salários, ainda que questões sobre os fluxos de remessas sejam consideradas no inquérito. Esta imagem não é surpreendente à luz do conceito residencial de AF que pode levar a uma inadequada interpretação das fontes de rendimento provenientes do trabalho assalariado como remessas e registá-las como transferências. Ademais, o conceito de subemprego pode afectar os dados colectados. Por exemplo, a definição nacional ajustada da ILO¹¹ considerada no IFTRAB 2004/2005, ao considerar o subemprego como englobando aqueles que trabalham geralmente menos de 40 horas (e em condições de aceitar trabalhar mais horas) na semana de referência (a semana anterior ao

¹¹ International Labour Organization.

inquérito), é limitado e pode subestimar os dados. Isto é devido ao carácter irregular do trabalho assalariado rural eventual e sazonal desempenhado em formas diferenciadas ao longo do ano (CEA, 1979).

Finalmente, a análise de uma série de inquéritos oficiais (incluindo os mais recentes como o INCAF) convencionalmente usados como referência para análise dos MTR em Moçambique revela problemas estruturais (conceptual e metodologicamente) nos questionários. A consideração de lacunas nas estatísticas oficiais e a reestruturação dos seus moldes é crucial. Inquéritos mais abrangentes e desagregados, baseados numa combinação de pesquisa quantitativa e qualitativa com métodos mais rigorosos e questões consistentes com a realidade, afiguram-se importantes para assegurar a qualidade dos dados. Ainda que os estudos de campo e as estatísticas de estudos independentes (que sejam ambos metodologicamente rigorosos) possam reforçar a investigação de MTR na análise de padrões reais, principalmente ao considerar as inconsistências que as estatísticas oficiais apresentam, o recurso às estatísticas oficiais é fundamental. Assim, porque não reflectir sobre o que e como existe e alterar para obter o que não existe, isto é, a consistência das estatísticas oficiais com a realidade da estrutura socioeconómica de Moçambique?

QUE IMPLICAÇÕES TEM A NEGLIGÊNCIA DOS MTR?

A consistência implícita no método de análise na explicação da realidade e das suas possíveis contradições é crucial para perceber o que de facto está a acontecer, de modo a abordá-la coerentemente. A maneira como olhamos para a realidade das zonas rurais de Moçambique pode influenciar o entendimento que se tem sobre os MTR (incluindo sobre a sua relevância ou implicando a sua negligência), as opções sobre esta realidade e possível mudança.

Os MTR são uma realidade na economia moçambicana. Trata-se de uma realidade complexa e importante, que tem sido ofuscada, mas que merece muito mais atenção na formulação de políticas públicas. À partida, como sugere o título deste artigo, pode parecer paradoxal que políticas sobre a pobreza, o desenvolvimento rural e principalmente sobre o emprego ignorem os mercados de trabalho rurais. Mas, de facto, o método convencional de análise, assente numa abordagem dualista (que olha a economia rural como de subsistência), em que estão subjacentes os inquéritos das estatísticas oficiais sobre o emprego, parece limitar a observação dos padrões reais de emprego implicando a negligência dos MTR. Ao considerar a lite-

ratura sobre a estrutura da economia e alguns estudos qualitativos sobre dinâmicas reais das zonas rurais, os MTR evidenciam-se relevantes pelas ligações estruturais que estabelecem entre diferentes actividades e pela sua integração orgânica com os modos de vida dos AF. Isto evidencia uma inconsistência no método convencional de análise (assente numa visão dualista) em explicar este paradoxo. A negligência dos MTR pode levar a uma série de distorções na efectividade das políticas públicas formuladas e nas possíveis opções, dada a inconsistência entre algumas intenções de política com a realidade. Três dimensões com implicações para o entendimento da pobreza e possibilidades de acumulação nas áreas rurais serão equacionados em reflexão.

Primeira dimensão, tratar da economia rural como se fosse o somatório de agentes e padrões rurais (incluindo o emprego) isolados e tratar de padrões rurais isoladamente pode ignorar possíveis bloqueios no modo de vida dos AF, limitando a solução dos seus problemas. A negligência da relevância que o envolvimento numa multiplicidade de ocupações, onde o trabalho assalariado é parte estrutural, exerce para os agregados rurais (sobretudo dos estratos mais pobres), emerge como uma limitação do método de análise convencional, em que estão assentes as políticas públicas. Quão efectivas podem ser as políticas públicas em fazer face aos problemas dos AF rurais ao ignorar dinâmicas reais? Por exemplo, ao olhar para os AF rurais como um grupo homogéneo de camponeses, o objectivo de política explícito no PARP e no WDR 2013, focado no investimento da agricultura familiar para reduzir a pobreza por via, por exemplo, do aumento da produtividade do pequeno camponês, através do fornecimento de tecnologia, sem ligação com dinâmicas reais de acumulação, pode ser comprometido. As questões são: aumentar a produtividade em que contexto produtivo? Para que AF? Como e para que fins, considerando a ligação do diferenciado campesinato com formas (muitas vezes temporárias) de trabalho assalariado? O acesso à tecnologia é uma parte integrante do processo produtivo, então, como equacioná-lo isoladamente do contexto da base produtiva? O que dizer da sua interligação com a escala de produção, mercados, necessidade de recrutar força de trabalho (negligenciado nas políticas públicas), infra-estruturas, finanças, entre outros factores de natureza socioeconómica e institucional?

Ainda nesta perspectiva, um outro ponto de reflexão é o caso dos esforços de política pública em impulsionar actividades de auto-emprego (com enfoque na agricultura familiar), quer através de facilidades de micro-crédito (normalmente de curta duração e sujeitos a altas taxas de juro) quer através da atribuição de meios de

produção com o objectivo de reduzir a pobreza. Estes esforços de política pública podem ser limitados em conduzir à mudanças estruturais que reduzam as privações dos AF rurais, em especial dos camponeses mais pobres, se não estiver em ligação com a base produtiva e com a base de acumulação de diferenciados AF rurais, onde o trabalho assalariado se mostra relevante mas ignorado. Por conseguinte, o ponto de partida subjacente às intenções de política pode constranger o enfoque e os esforços da política pública, por exemplo, em impulsionar a demanda por força de trabalho assalariada quer localmente quer por via da migração para MTR mais dinâmicos, o reforço do poder negocial daqueles que dependem do trabalho assalariado (que se evidencia em grande parte dos AF rurais, sobretudo nos mais pobres) e das suas condições laborais.

Segunda dimensão, as intenções de política de que a agricultura reduz a pobreza sem uma explicação do ‘mecanismo de transmissão’, como se fosse um processo automático, entra em contradição com a negligência do trabalho assalariado neste quadro de análise. Pode questionar-se sobre que agricultura se está a referir e como esta pode reduzir a pobreza. Por exemplo, as intenções de política relativamente à ligação entre a agricultura e a redução de pobreza (vista em dois ângulos, nomeadamente através da produção de produtos alimentares básicos e da geração de emprego), tratam isolada e separadamente a agricultura familiar e a geração de emprego (por via de uma agricultura comercial virada para a produção de produtos primários). Este facto, como discute Ibraimo (2013), entra em contradição com a interligação orgânica que se afigura necessária entre emprego e produção de produtos alimentares básicos para reduzir a pobreza. Ademais, na realidade, as decisões de investimento na agricultura têm-se centrado numa agricultura orientada para a produção de produtos primários para exportação e pouco se verifica em termos de alocação de recursos e capacidade organizativa e institucional para a agricultura familiar (Mosca & Selemene, 2012). Entretanto, a ausência de explicação dos mecanismos de transmissão, que não são automáticos a gerar o bem-estar dos AF, pode comprometer as intenções de políticas públicas. Discute-se a produção de produtos primários para exportação que, sendo assentes em monocultura, são intensivos em força de trabalho (principalmente eventual e sazonal) mas nenhuma referência é feita ao trabalho assalariado rural (neste caso agrícola) à luz do quadro de análise convencional. Como é possível falar de monocultura, *contract farming* e negligenciar os MTR?

Terceira dimensão, a homogeneidade com que, convencionalmente, é tratado o campesinato, o trabalhador assalariado e os AF rurais pode comprometer as

intenções de política pública sobre as possibilidades de acumulação e redução da pobreza. Na abordagem comum, os agregados rurais são tratados como um grupo homogéneo, isolado e estático com reduzidas desigualdades entre eles. O campesinato evidencia-se diferenciado (pobre, médio e rico), pelo que cada um tem os seus problemas específicos e opções alternativas distintas. Por exemplo, relacionando a primeira dimensão discutida, pode questionar-se sobre quem tem acesso à tecnologia e às finanças num contexto de diferenciados camponeses e AF rurais que não são apenas camponeses. Será que são aqueles ligados a *contract farming* ou a associações? Quão efectivas serão as políticas públicas homogéneas num contexto de heterogéneos AF rurais envolvidos numa multiplicidade de ocupações para sobrevivência? Será que, ao tratar os agregados rurais como homogéneos, se consegue eliminar a estratificação socioeconómica e a pobreza rural? Para cada estrato socioeconómico são necessárias opções consistentes com os seus problemas específicos.

Perante este panorama, a pobreza rural tem sido tratada de forma homogénea como o resultado do atraso técnico da agricultura, considerada um sector tradicional e menos produtivo (assumido como dominado pela maior parte da população rural) e desarticulado do sistema social de acumulação. A forma como pensamos e tratamos a realidade pode influenciar os esforços de analisá-la e transformá-la. Para resolver ou transformar qualquer problema, parece central olhar para a sua natureza estrutural, perceber as suas causas, os padrões existentes e as dinâmicas que emergem e se interligam com estes para poder alterá-lo. Fica a questão: como discutir pobreza, padrão de vida, distribuição, emprego decente e desenvolvimento em Moçambique sem pensar e equacionar a natureza do emprego (e dos MTR) e as suas opções dentro das dinâmicas de acumulação de que este faz parte?

REFERÊNCIAS

- Ali, R., Ossemane, R. & Massingue, N. (2009) “Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística”. *Boletim IDeLAS* n.º 9. Maputo, IESE.
- Amsden, A. (2010) “Say’s Law, Poverty Persistence, and Employment Neglect”. *Journal of Human Development and Capabilities* 11 (1), 57-66.
- Bardasi, E., Beegle, K. & Dillon, A. (2010) *Do Labor Statistics Depend on How and to Whom the Questions Are Asked? Results from a Survey Experiment in Tanzania*. Washington DC, World Bank.

- Bowen, M. (2000) *The state against the peasantry: Rural struggles in colonial and postcolonial Mozambique*. Charlottesville and London, University of Virginia Press.
- Castel-Branco, C.N. (1983a) *A integração dos assalariados com boa base na agricultura numa economia socialista planificada*. Maputo, CEA. UEM.
- (1983b) *A integração dos camponeses médios numa economia socialista planificada*. Maputo, CEA. UEM.
- (1984) *Trabalho assalariado e pequena produção mercantil na estratégia de socialização do campo*. Maputo, CEA. UEM.
- (1994) “Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário”. In: C.N. Castel-Branco (ed.). *Moçambique Perspectivas Económicas*. Maputo, Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert. pp. 31-86.
- (1995) “Opções Económicas de Moçambique 1975-95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas”. In: B. Mazula (ed.). *Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo, Brazão Mazula. pp. 581-636.
- (2010) “Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique”. *Cadernos IESE* n.º 1. Maputo, IESE.
- (2012) “A Questão Agrária e o Sistema de Políticas ‘Múltiplas’ (ou porquê é tão difícil decidir o que fazer com a agricultura?)”. III Conferência Internacional do IESE – Moçambique: Acumulação e Transformação em Contexto de Crise Internacional. *Conference Paper* n.º 43. 4 e 5 de Setembro de 2012. Maputo, IESE.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. (2012) “Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: O Que Pode o PARP Utilizar da Análise do Modo de Acumulação em Moçambique?” In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 117-144.
- Castel-Branco, C.N., Massingue, N. & Ali, R. (2009) “Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, IESE. pp. 183-216.
- CEA (1979) “O desemprego e a sua ligação com o campo: um estudo sobre a capacidade de emprego em machambas estatais e cooperativas seleccionadas no distrito da Moamba”. (II parte do relatório sobre desemprego no Maputo). Maputo, CEA. UEM.
- (1982a) *Famílias Camponesas da Angónia no Processo de Socialização do Campo*. Maputo, CEA, UEM.
- (1982b) *Organizar os Trabalhadores das Machambas Estatais: O Caso do C.A.I.A.* Maputo, CEA, UEM.

- (1982c) *Plantações de Chá e Economia Camponesa. Informação básica para um plano director da Zona Gurûê-Socone, Alta Zambézia*. Maputo, CEA, UEM.
- Cramer, C., Oya, C. & Sender, J. (2008) "Rural Labour Markets in Sub-Saharan Africa: A New View of Poverty, Power and Policy". *Policy Brief* n.º 1. London, CDPR.
- Fine, B. (1998) *Labour Market Theory. A Constructive Reassessment*. London and New York, Routledge.
- Fosu, A., Mwabu, G. & Thorbecke, E. (2009) *Poverty in Africa: Analytical and Policy Perspectives*. Nairobi, University of Nairobi Press.
- GdM (2011) *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Maputo, Governo de Moçambique.
- Ibraimo, Y. (2013) "Expansão da produção de produtos primários, emprego e pobreza". In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 265-279.
- INE (2005) *Trabalho de Inquérito Agrícola 2005*. Maputo, INE.
- (2006) *Inquérito Integrado à Força de Trabalho (IFTRAB 2004/05). Relatório Final*. Maputo, INE.
- (2008) *Trabalho de Inquérito Agrícola 2008*. Maputo, INE.
- (2009) *Censo da População 2007*. Maputo, INE.
- (2011) *Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF-2008/9. Relatório Final*. Maputo, INE.
- (2003a) *Inquérito aos Agregados Familiares – LAF-2002/3. Relatório Final*. Maputo, INE.
- (2013b) *Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares – INCAF-2012/3. Relatório do Primeiro Trimestre do Primeiro Ciclo Julho-Setembro de 2012*. Maputo, INE.
- Johnston, D. (2007) "Who needs immigrant farm workers? A South African case study". *Journal of Agrarian Change* 7 (4), 494-525.
- Jones, S. & Tarp, F. (2012) "Jobs and Welfare in Mozambique". *Background paper for the World Development Report 2013*.
- Lachaud, J.-P. (1994) *The Labour Market in Africa. Research Series 102*. Geneva, ILO.
- Massingarella, C., Nhate, V. & Oya, C. (2005) *Mercados Rurais de Emprego em Moçambique. Um estudo sobre o trabalho assalariado temporário e informal nas zonas rurais de Manica, Nampula e Zambézia*. Maputo, MPD.

- Mosca, J. & Selemane, T. (2012) “Mega-Projetos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: O caso de Tete”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 231-255.
- O’Laughlin, B. (1981) “A questão agrária em Moçambique”. *Estudos Moçambicanos* (3), 9-32.
- (1996) “Through a divided glass: Dualism, class and the Agrarian question in Mozambique”. *The Journal of Peasant Studies* 23 (4). pp.
- (2001) “Proletarianisation, agency and changing rural livelihoods: forced labour and resistance in colonial Mozambique”. *Journal of Southern African Studies* 3 (28), 511-530.
- O’Laughlin, B. & Ibraimo, Y. (2013) “A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar Dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude”. *Cadernos IESE* n.º 12P. Maputo, IESE.
- O’Laughlin, B. & Wuyts, M. (2012) “The Agrarian question then and now”. Apresentação na III Conferência Internacional do IESE – Moçambique: Acumulação e Transformação em Contexto de Crise Internacional. 4 e 5 de Setembro de 2012, Maputo.
- Oya, C. (2010a) *Rural inequality, wage employment and labour market formation in Africa: Historical and micro-level evidence*. Geneva, ILO.
- (2010b) *Rural Labour Markets in Africa: The Unreported Source of Inequality and Poverty*. London, CDP.
- Reardon, T. (1997) “Using evidence of household income diversification to inform study of the rural non-farm labour market in Africa”. *World Development*, 25 (5), 735-747.
- Sender, J. & Oya, C. (2007) *Divorced, Separated, and Widowed Women Workers in Rural Mozambique*. Leiden, African Studies Centre (ASC).
- Sender, J., Oya, C. & Cramer, C. (2007) “Lifting the blinkers: a new view of power, diversity and poverty in Mozambican rural labour markets”. Conferência Inaugural do IESE “Desafios para a investigação social e económica em Moçambique”. *Conference Paper* no. 36. Maputo, IESE.
- Sender, J. & Smith, S. (1986) *The Development of Capitalism in Africa*. London and New York, Methuen.
- Standing, G., Sender, J. & Weeks, J. (1996) “Restructuring the Labour Market: The South African Challenge”. *An ILO Country Review*. Geneva, ILO.

- Tschirley, D. & Benfica, R. (2000) *Smallholder Agriculture, Wage Labour, and Rural Poverty Alleviation in Mozambique: What does the Evidence Tell Us?* Maputo, Ministry of Agriculture and Rural Development. Directorate of Economics.
- World Bank (2012) *World Development Report 2013: Jobs*. Washington DC, World Bank.
- Wuyts, M. (1978) *Camponeses e economia rural em Moçambique*. Maputo, CEA. UEM.

MULHERES NO PROCESSAMENTO DA CASTANHA DE CAJU: REFLEXÕES SOBRE AS SOCIEDADES AGRÁRIAS, TRABALHO E GÉNERO NA PROVÍNCIA DE CABO DELGADO

Sara Stevano

INTRODUÇÃO

O rápido crescimento económico que Moçambique está a atravessar é impulsionado principalmente pelos recursos naturais. Para que estas altas taxas de crescimento tenham efeitos positivos no alívio da pobreza a longo prazo, Moçambique tem de diversificar a sua capacidade produtiva e comercial. Contudo, a agenda da redução da pobreza continua inspirada na *retórica de pequena escala*, informada por uma visão dualista e enganadora das sociedades agrárias moçambicanas que vê os pequenos agricultores ou de subsistência em oposição às empresas comerciais (O’Laughlin, 1996). As estratégias para o desenvolvimento rural falham de forma problemática na abordagem da complexidade das sociedades agrárias em Moçambique bem como nas ligações entre os novos actores influentes, tais como os agro-negócios e a produção agrícola de pequena escala.

Após o colapso dos finais dos anos 1990, o sector do caju está numa trajectória de recuperação, com uma nova geração de fábricas de processamento a surgirem, especialmente no Norte do país. O renascer da actividade de processamento de caju é interessante no contexto da industrialização e desenvolvimento rurais, pois pode criar empregos nas áreas rurais e gerar ligações produtivas intersectoriais.

Este artigo olha para o renascimento, mesmo limitado e disperso, da actividade de processamento de caju no extremo norte da província de Cabo Delgado. O artigo

baseia-se em evidência de nível micro, recolhida através de entrevistas qualitativas com trabalhadores da indústria do caju e outros intervenientes na actividade do processamento do caju, que está actualmente concentrada em dois locais: a fábrica Korosho no distrito de Chiure (a Sul da província) e três associações de mulheres no distrito de Nangade (a Norte da província).

A intenção deste trabalho é utilizar este estudo de caso como uma lente através da qual se olha para as questões de trabalho, de género e de diferenciação rural e esclarecer a complexidade das sociedades agrárias, que por sua vez se liga a alguns constrangimentos a nível micro com que os intervenientes na actividade de processamento se deparam em Cabo Delgado.

A Secção 2 define o contexto macroeconómico, focando-se nas estratégias actuais para o desenvolvimento rural e no papel da indústria de processamento do caju em processos de industrialização rural. No entanto, está para além do âmbito deste trabalho envolver-se em debates a nível macro sobre a viabilidade da indústria de processamento do caju em Moçambique no seu todo. A parte principal deste trabalho está desenvolvida na Secção 3, que apresenta algumas características da actividade de processamento nos dois locais estudados e depois foca quatro questões: a produção com restrições sazonais, a divisão do trabalho por género, a diferenciação e o uso de rendimentos monetários, e o investimento privado e infra-estrutura. Finalmente, na Secção 4 apresenta-se a conclusão.

DEFININDO O CONTEXTO MACRO: ALGUMA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL?

Com taxas de crescimento do PIB sustentadas nas últimas duas décadas – constantemente bem acima de 6% por ano entre 2003 e 2012 (World Bank National Accounts Data/Dados das Contas Nacionais do Banco Mundial) – e as recentes descobertas de recursos naturais (especialmente o carvão, o gás e o petróleo), Moçambique está a atrair o interesse de investidores privados de todo o mundo. Que as altas taxas de crescimento e a afluência de investimento não têm sido proporcionalmente traduzidas em redução da pobreza e melhorias noutros indicadores do desenvolvimento humano, tais como a desnutrição crónica, o acesso à água potável e a educação, está documentado em dados (ver MICS, 2008) e estudos (p.e. Castel-Branco, 2010; Hanlon & Cunguara, 2010, 2012). No entanto, a clivagem entre o rápido crescimento económico, medido pelo PIB, e a redução da pobreza não é surpreendente se o efeito multiplicador não é

dado como certo. Adicionalmente, já se sublinhou que as fontes de crescimento são estreitas: principalmente os serviços e os mega-projectos em recursos naturais, indústria e agricultura, ambos também concentrados geograficamente ao redor de Maputo ou nos locais onde os recursos se encontram (Castel-Branco, 2004). Devido a esta base estreita, as dinâmicas de crescimento e investimento limitaram a economia moçambicana a padrões de crescimento instáveis e insustentáveis (Castel-Branco, 2004). Seria então interessante avaliar o potencial de Moçambique para traduzir elevadas taxas de crescimento económico numa bem-sucedida diversificação da economia.

De acordo com (Krause & Kaufmann, 2011), os sectores que têm potencial para crescer são aqueles em torno dos recursos naturais e da produção de mercadorias primárias. Contudo, parece não existir uma estratégia coerente para o desenvolvimento industrial, que permitiria reter maiores proporções de valor acrescentado e, fundamentalmente, a criação de emprego. O objectivo de longo prazo de redução da pobreza que o governo definiu parece assentar grandemente na *retórica da pequena escala*, com as suas contradições problemáticas. Apesar de promover a comercialização da produção dos pequenos agricultores (PARP 2011-2014¹), as ligações fundamentais entre a produção agrícola de pequena escala e os intervenientes da produção de grande escala, incluindo os processadores e as grandes multinacionais envolvidas no agro-negócio, nem sequer se mencionam no último plano de redução da pobreza (Woodhouse, 2012). Isto parece estar alinhado com as inconsistências contidas no *World Development Report/Relatório do Desenvolvimento Mundial 2008* (WDR08) e sublinhado por diferentes estudiosos (p.e. Amanor, 2009; McMichael, 2009; Woodhouse, 2009). Por exemplo, Amanor (2009) aponta que o relatório parece ser favorável à agenda dos pequenos agricultores, porém, vem promover grande agro-negócio, se bem que de forma menos explícita. O problema é que as ligações entre os dois não são totalmente desenvolvidas, deixando assim a ideia de que os agricultores de pequena escala irão beneficiar com o agro-negócio. E, ainda Woodhouse (2009), lamenta que nenhuma atenção seja prestada às relações entre os sectores agrícola e industrial, cujo desenvolvimento é crucial para a mudança estrutural e desenvolvimento económico sustentado.

Se considerarmos a estratégia para a redução da pobreza de Moçambique como uma aplicação da agenda a favor do pequeno agricultor e a favor do agro-negócio em Moçambique, pode argumentar-se que as ligações entre a pequena agricultura comercial e a estratégia de desenvolvimento mais alargado, que vêm os inves-

¹ Poverty Reduction Action Plan 2011-2014, IMF Country Report No. 11/132, June 2011.

tidores estrangeiros como actores-chave, foram seriamente negligenciadas. Isto tem os seus fundamentos conceptuais numa visão duradoura mas enganadora das sociedades agrárias em Moçambique. Desde a independência, a política agrária da Frelimo foi informada por uma concepção dualista das sociedades agrárias moçambicanas: agricultores de subsistência – que depois se tornaram pequenos agricultores (Wuyts, 2001) – em oposição aos empreendimentos comerciais (O’Laughlin, 1996). A falha em reconhecer a heterogeneidade das sociedades agrárias, que inclui a compreensão dos processos não lineares de diversificação da subsistência rural e de estratificação de classe, bem como o funcionamento das interacções da actividade agrícola e do trabalho não agrícola assalariado impulsionados por um processo duradouro de mercantilização da economia agrária (*ibid.*), moldou o discurso e a prática do desenvolvimento em Moçambique até hoje. Particularmente, a crença errada de que a vasta maioria das populações rurais moçambicanas são constituídas por agricultores de subsistência deu lugar a caminhos *lineares* para a redução da pobreza, ao longo dos quais os agricultores de subsistência/pequenos proprietários precisam de ser transformados em agricultores mais produtivos e semi-comerciais.

Em suma, a estratégia nacional para o desenvolvimento agrícola parece estar errada em dois aspectos principais: baseia-se numa visão simplista e enganadora das sociedades agrárias em Moçambique e, conseqüentemente, falha na abordagem das ligações entre a produção agrícola de pequena escala e o agro-negócio. Compreender a diferenciação, as relações de trabalho e as relações entre trabalho e capital é a base sobre a qual se devia desenhar/planear a política industrial, com a adequada atenção prestada ao potencial para a industrialização rural. A este respeito, tipos particulares de agro-indústria podem ser bem sucedidos na criação de emprego e na diversificação da base produtiva e comercial nas zonas rurais, através de ligações produtivas a montante e a jusante (Castel-Branco, 2002).

A RECUPERAÇÃO PARCIAL DO SECTOR DO CAJU

Depois de ter gozado de fama inglória devido ao colapso na produção e processamento, o sector do caju em Moçambique volta a ganhar força. As vozes mais convincentes no debate sobre as determinantes da falência do sector da castanha de caju (especialmente a sua indústria de processamento) apontaram o efeito prejudicial das políticas de liberalização e privatização – especificamente a redução apressada da taxa de exportação – forçada pelo Banco Mundial, mas vai para além do âmbito deste estudo empenhar-se e envolver-se neste debate (ver Cramer, 1999; Pereira Leite, 1999;

Hanlon, 2000; McMillan, Welsh & Rodrik, 2003; Aksoy & Yagci, 2012). No entanto, o sector parece estar a caminho de uma recuperação parcial. A produção mais do que duplicou entre 2001 e 2008 – de 16 000 a 49 000 toneladas (Aksoy & Yagci, 2012) – e uma nova geração de fábricas de processamento está a consolidar-se no Norte do país, com cerca de 25 fábricas de processamento a funcionar a nível nacional (ACI, 2010).

No seu estudo encomendado pelo Banco Mundial, (Aksoy & Agci, 2012) afirmam que a limpeza completa de processadores de capital intensivo era necessária para o surgimento de uma nova geração de fábricas, de trabalho intensivo e mais eficiente. Esta parece ser uma descrição parcial: se as novas fábricas são mais eficientes do que as anteriores, isso está por se demonstrar. O que é mais claro é que o renascer gradual do sector foi possível pela interacção e colaboração de diferentes actores: o governo, os doadores, o sector privado e os bancos (Boys, 2012), na qual a importância do apoio dos doadores e a melhoria do acesso ao crédito² foram sublinhados por muitos (p.e. Artur & Kanji, 2005; Simonetti *et al.* 2007; Paul, 2008; Technoserve, 2009; ACI, 2010). Adicionalmente, os processadores locais estão protegidos por uma taxa de exportação – mantida a 18% desde 1999 (Aksoy & Yagci, 2012). O rendimento da taxa é gerido pela organização semi-governamental Incaju, cuja função é promover a produção e comercialização do caju através do fornecimento de serviços de extensão a nível distrital (ACI, 2010).

As novas fábricas localizam-se perto das áreas de produção de caju – de facto, a maioria dos novos processadores encontram-se na província de Nampula, que produz 40% do caju nacional (ACI, 2010). Estes processadores de pequena escala necessitam de ser integrados em redes de fornecedores – compradores que funcionem bem. Em termos de fornecimentos, a proximidade geográfica dos produtores assegura custos de transporte mais baixos e, possivelmente, esferas geográficas de interesse para o fornecimento de matéria-prima. No que respeita a compradores, tanto localmente – apesar do mercado limitado – como internacionalmente, os processadores de pequena escala precisam de conseguir colocar com sucesso os seus produtos no mercado: manter baixos os custos de produção e de transporte para serem competitivos e trabalhar adequadamente a marca dos seus produtos. Por exemplo,

² A ONG mais importante envolvida no renascimento da actividade de processamento de castanha de caju é a ONG americana Technoserve, que oferece apoio técnico e financeiro aos empreendedores privados desde 1998 (Technoserve 2009, a ACI 2010). A Technoserve pode oferecer apoio financeiro, graças à sua parceria com o GAPI, uma instituição financeira não bancária especializada na concessão de crédito ao sector agrícola (Simonetti *et al.* 2007). No entanto, o GAPI é muito pequeno para levantar o dinheiro necessário para financiar o capital de giro. Essa questão foi superada com a participação da USAID em parceria com uma instituição bancária moçambicana (*ibid.*).

a maioria das fábricas em Nampula está organizada na associação Agro Industriais Associados (AIA), através da qual exportam conjuntamente os seus produtos para um comprador na Europa (ACI, 2010).³

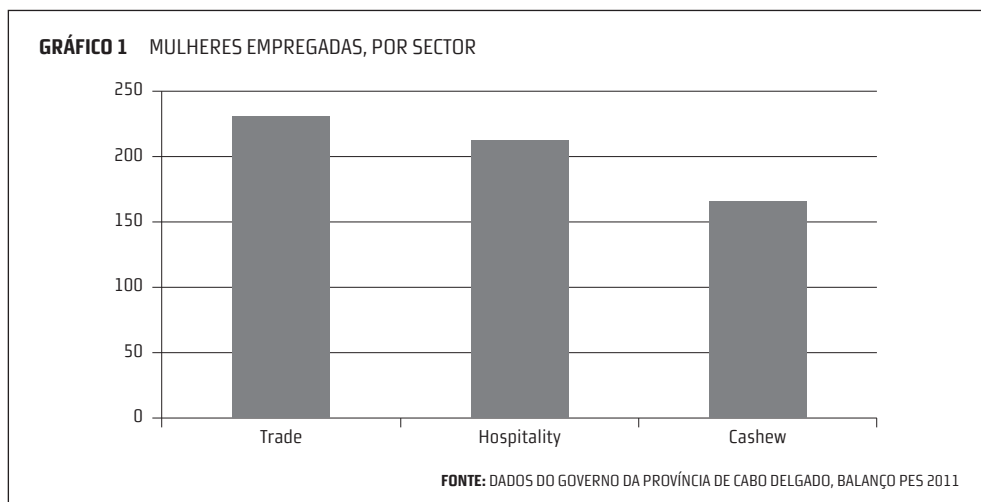
O renascer da actividade de processamento de caju é interessante no contexto da industrialização e desenvolvimento rurais. Em primeiro lugar, pode criar emprego nas áreas rurais tanto para as mulheres como para os homens. Em segundo lugar, pode funcionar como incentivo para aumentar a produção de castanha de caju. Em terceiro lugar, beneficia podendo, ao mesmo tempo, contribuir para um desenvolvimento mais alargado de áreas particulares – p.e. a infra-estrutura para manter baixos os custos de transporte e de produção. No entanto, o sucesso da actividade de processamento precisa, para funcionar e oferecer benefícios, de ser examinada a nível micro. Que tipo de emprego geram as fábricas de processamento e para quem? Quais são os constrangimentos que os trabalhadores e outros intervenientes enfrentam? De que forma a actividade de processamento do caju interage com os processos de diversificação da subsistência e da diferenciação rural? Estas são algumas das perguntas que tentamos abordar ao examinar alguns aspectos da renascida actividade de processamento na província mais a Norte de Cabo Delgado. Considerando que as mulheres constituem a maioria da força de trabalho no processamento do caju, as questões acima mencionadas serão analisadas através de uma perspectiva de género.

PROCESSAMENTO DE CAJU EM CABO DELGADO: A FÁBRICA KOROSHO E AS ASSOCIAÇÕES DE MULHERES

Podem levantar-se três razões principais para olhar para a actividade de processamento de caju em Cabo Delgado. A primeira, a produção, a comercialização e o processamento de caju estão a ser promovidos na província (principalmente pela Incaju em parceria com actores privados, doadores e bancos) e envolve um número crescente de intervenientes a nível local, tais como produtores de diferentes escalas, comerciantes e processadores. A Incaju (relatórios provinciais, 2011, 2012) reporta que a actividade informal de processamento está a crescer, indicando possivelmente que o mercado local para o processamento de caju está a expandir-se marginalmente, se bem que ainda muito limitado. Segunda, as novas fábricas de processamento estão, na sua maioria, concentradas na província de Nampula e, dada a

³ O único comprador é o intermediário holandês Global Trading & Agency BV (ACI 2010).

capacidade de produção e a proximidade do corredor de Nacala,⁴ pode haver oportunidade para desenvolvimentos significativos na actividade de processamento na província de Cabo Delgado. Terceira, a indústria de processamento de caju parece constituir uma das muito poucas oportunidades de emprego (rurais), emprego assalariado ou não, disponível para mulheres (ver Gráfico 1) – especialmente aquelas com baixo nível de educação.



A nível nacional, a maior parte do caju é actualmente produzido e processado na província de Nampula (aproximadamente 40% da produção nacional do caju bruto), seguida então por Inhambane (21%) e Cabo Delgado (12%). É importante referir que os únicos dados existentes sobre o volume da produção, exportação e processamento do caju são recolhidos pela Incaju, que reconhece existirem algumas questões de fiabilidade: a persistência do comércio informal tende a subestimar as quantidades de caju comercializadas e exportadas, há falhas nos procedimentos de monitoria e inspeção e o caju retido para consumo próprio continua excluído das estatísticas (ACI, 2010; Incaju, 2011).

De acordo com a (Incaju, 2012), do caju que foi comercializado no ano passado em Cabo Delgado, 3118,73 toneladas – a maior parte – foram exportadas para a Tanzânia, seguido por 2316,66 toneladas exportadas através do porto de Nacala, 1122,52 toneladas foram compradas pela fábrica Korosho, 1038,12 toneladas foram

⁴ O corredor de Nacala liga o Malawi ao porto de Nacala, na província de Nampula, que é o principal canal de exportação no Norte de Moçambique. O corredor de Nacala é um dos três "corredores de desenvolvimento" – canais de comércio – que atravessam Moçambique (Krause & Kaufmann, 2011).

vendidas para as fábricas em Nampula, e 140,28 toneladas foram processadas informalmente na província (ver Tabela 1).

TABELA 1 TONELADAS DE CAJU COMERCIALIZADAS NA PROVÍNCIA DE CABO DELGADO

7 736,31	Castanha de caju comercializada na província de Cabo Delgado 2011-12
3 118,73	Exportadas para a Tanzânia
2 316,66	Exportadas através do porto de Nacala
1 122,52	Compradas pela Fábrica de Korosho
1 038,12	Compradas pelas fábricas na Província de Nampula
140,28	Processadas informalmente em Cabo Delgado

FONTE: INCAJU (2012)

Em Cabo Delgado, a actividade de processamento está actualmente concentrada em dois locais: a fábrica Korosho⁵ no distrito de Chiúre (na parte Sul da província) e três associações de mulheres no distrito de Nangade, onde a maioria do caju é produzido.

As novas fábricas nascidas na década de 2000, diferentemente das anteriores, são de trabalho intensivo: há uma dependência substancial nas técnicas manuais, enquanto o uso de máquinas é reduzido ao mínimo (por exemplo, Kanji *et al.* 2004; ACI, 2010; Krause & Kaufmann, 2011). Muitas das fábricas de processamento estão localizadas no chamado triângulo do caju (Paul, 2008), na província de Nampula – o triângulo estende-se entre Monapo, Murrupula e Monapo – devido à proximidade com as áreas de produção e expedição, para minimizar os elevados custos de transporte. A infra-estrutura pobre tem sido identificada como um dos constrangimentos internos mais críticos que precisam de ser superados para que o sector do caju possa florescer (Cramer, 1999). À semelhança dos processadores de Nampula, a fábrica Korosho foi inaugurada em 2006 e, apesar de estar localizada fora do triângulo do caju, está relativamente perto do corredor de Nacala e, sendo a única fábrica de processamento em funcionamento em Cabo Delgado, é um dos mais importantes compradores da castanha de caju produzida na província. Curiosamente, a fábrica Korosho é propriedade de uma multinacional indiana ETG World⁶ que opera em 28 países (muitos dos quais países africanos) que se dedicam à produção, comercialização e processamento de vários produtos agrícolas, incluindo o caju, que eles processam na Tanzânia e Moçambique. Em seguida, o produto é exportado para

⁵ “Korosho” significa “castanha de caju” em Kiswahili, Shimaconde e Macua.

⁶ De acordo com as informações contidas no seu website (<http://www.etgworld.com/>), a ETG comercializou 63 645,5 toneladas de castanha de caju em 2011. As fábricas de processamento na Tanzânia e em Moçambique exportam os seus produtos sob uma única marca, Korosho.

os EUA, Índia e Europa para o segundo processamento. Uma série de estudos (ver Harilal *et al.* 2006; ACI, 2010) mostrou que a maior parte do valor criado reverte para a segunda fase de processamento e comercialização – estima-se que apenas 18% do valor acrescentado é retido por Moçambique (ACI, 2010). A fábrica emprega actualmente entre 300 e 350 trabalhadores, aproximadamente um terço são homens e dois terços mulheres.

No distrito de Nangade, existem actualmente três associações. Dois grupos, Umulikungu e Luisa Diogo, estão baseados em Litingina (aldeia muito perto da fronteira com a Tanzânia) e o terceiro, Unidade, está em 'Ntamba de Makonde. No geral, entre 50 e 60 mulheres são membros destas associações. Umulikungu foi a primeira a ser criada em 2001 como resultado do esforço de uma mulher que se mudou da Tanzânia para Litingina e ensinou a outras mulheres como processar a castanha de caju – os distritos Norte de Cabo Delgado viram algum retorno da migração após o fim da guerra civil em 1992 e, ainda mais, com a implantação do regime de pensões para aqueles que participaram na guerra pela independência. Diferentemente das outras duas associações, a Umulikungu recebeu apoio da Sociedade Comercial Messalo, Lda., empenhada em garantir um mercado para as castanhas de caju processadas, incluindo a exportação do produto através do comércio justo (Sociedade Comercial Messalo Lda., 2003). O projecto original incluía três objectivos: a legalização da associação, a construção de uma pequena unidade de processamento manual (localmente referida como fabriqueta, literalmente “pequena fábrica”) e formação contínua. O projecto foi apenas parcialmente implementado: o produto acabou por ser comercializado apenas localmente e a associação nunca foi totalmente legalizada, no entanto, o apoio recebido por este grupo é visível nos rendimentos que as mulheres ganharam, se comparados com as mulheres nas outras duas associações – isto será mais discutido na secção 3.3. Todas as três associações estão actualmente a vender os seus produtos nos mercados locais, principalmente na cidade de Pemba.

COMO SE ORGANIZA E SE DIVIDE O TRABALHO?

A fábrica e as associações utilizam procedimentos similares para processar o caju. As técnicas de trabalho intensivo prevalecem em ambos os casos: as máquinas estão ausentes nas associações e limitadas a fornos e alguns quebra-nozes recentemente introduzidos na fábrica Korosho, onde, no entanto, a maioria da quebra ainda é feita manualmente. Contudo, o trabalho está organizado de forma diferente. Nas asso-

ciações, uma pessoa segue toda a actividade de processamento do início ao fim. Na verdade, muitas vezes as mulheres trabalham nas suas casas. Na fábrica, a actividade de processamento é organizada em três fases distintas: na primeira, os homens e as mulheres juntos quebram as nozes e retiram o miolo; a segunda é para descascar e a última é para a classificação. Estas duas últimas fases de trabalho são inteiramente desempenhadas por mulheres. Em ambos os casos, porém, parece haver um controlo masculino durante o processo de produção. Na fábrica, todos os supervisores da superfície, salvo um, são homens e a primeira secção, onde homens e mulheres trabalham juntos, parece ser a única onde é possível receber-se um salário ligeiramente superior. Nas associações, as mulheres reportaram confiança mútua nos maridos para o aprovisionamento de produto (ou seja, matéria-prima para processar).

QUEM É O PROPRIETÁRIO DOS MEIOS DE PRODUÇÃO?

Sem dúvida, todos os trabalhadores da fábrica são trabalhadores assalariados. Contudo, é interessante notar que as mulheres nas associações, que se esperava poderem trabalhar por conta própria, controlam só parcialmente os meios de produção: o fornecimento dos meios de produção é assegurado quer pela Sociedade Comercial Messalo, Lda. quer pelos membros masculinos das famílias das mulheres, indicando assim que as mulheres não são as *donas* da actividade de processamento. Parece que lhes falta a posse de dinheiro tanto *antes* como *depois* da actividade de processamento: o capital necessário para a compra de caju bruto e rendimentos monetários obtidos através das vendas do caju processado.

QUANTO TRABALHO PARA QUANTO DINHEIRO?

Nas associações as horas de trabalho são flexíveis e, adicionalmente, a actividade de processamento muitas vezes segue padrões muito esporádicos devido à falta de matéria-prima. Quando o caju bruto está disponível, as mulheres entrevistadas disseram que uma pessoa pode processar até 6 kg de caju bruto por dia. As associações compram castanha de caju a 30Mt/kg e vendem a 200Mt/kg, mas é muito difícil calcular os rendimentos mensais em dinheiro auferidos porque as quantidades processadas variam grandemente dependendo da capacidade financeira para comprar caju bruto. Na fábrica, os trabalhadores iniciam o trabalho às 6 da manhã e normalmente terminam no início da tarde, mas não existe um número específico de horas de trabalho diário porque os trabalhadores são pagos de acordo com a quantidade produzida. Com base na informação fornecida pelos trabalhadores, os salários

mensais podem variar entre 500 Mt e 2000 Mt (equivalente a US\$ 16-65 e menos de metade do actual salário mínimo) – ver Tabela 2 para informação mais detalhada.

TABELA 2 ESTIMATIVA DOS SALÁRIOS DOS TRABALHADORES NA FÁBRICA KOROSHO, COM BASE EM INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELOS TRABALHADORES

Quebra	8,85 Mt/kg	10-12 kg por dia por pessoa	DE 500 a 2,000 Mt por mês	Homens e mulheres
Descasque	9,50 Mt/kg	3 kg por dia por pessoa	De 500 a 1,000 Mt por mês	Só mulheres
Classificação	1,35 Mt/kg	65-70 kg por dia por pessoa	1500 Mt por mês em média	Só mulheres

Agora a discussão vai evoluir em torno de quatro temas: a produção com restrições de sazonalidade, a divisão do trabalho por género e por funções, a diferenciação e a utilização de rendas em dinheiro e investimentos e infra-estrutura, que serão discutidos em separado.

SAZONALIDADE E ABSENTISMO SAZONAL

A sazonalidade e o absentismo sazonal são duas questões interessantes que surgiram durante a investigação de campo. São de uma natureza diferente, mas acabam por limitar a produção a padrões sazonais.

SAZONALIDADE E ACESSO AO CRÉDITO: PROBLEMA DE OFERTA OU DE PROCURA?

No caso das associações, uma das principais dificuldades que as mulheres estão a enfrentar é a falta de capacidade financeira para comprar grandes quantidades de matéria prima para assegurar a continuidade da actividade de processamento durante todo o ano. Isto significa que, sem apoio externo, elas normalmente só são capazes de adquirir a quantidade de matéria prima suficiente para processar o caju durante alguns meses do ano, a maior parte na época da colheita. Os empréstimos constituíram uma tentativa para ultrapassar este constrangimento. Todas as associações receberam um único empréstimo do governo local, mas tiveram dificuldades em reembolsar o empréstimo. Isto sugere que o problema do acesso ao crédito, conhecido como um dos constrangimentos à produção (Cramer, 1999; Simonetti *et al.* 2007; Krause & Kaufmann, 2011), está exacerbado pela falta de capacidade organizacional, redes comerciais não consolidadas e infra-estruturas pobres. (Simonetti *et al.* 2007, p. 143) correctamente aponta que o fraco acesso ao crédito ‘não somente, nem talvez principalmente, diz respeito ao lado da oferta, mas também ao lado da procura: designadamente o que é preciso fazer para tornar produtiva a *produção* rural de pequena e média dimensão e, conseqüentemente, ‘bancável’.

O fenómeno do *associativismo* tem uma história longa em Moçambique que data do tempo da produção colectiva da Frelimo nas áreas rurais. A continuidade do ‘modelo da associação’ até aos dias de hoje está possivelmente associada às expectativas (muitas vezes não cumpridas) de receber apoio (financeiro) do governo ou das ONG, pelo menos na província do Cabo Delgado. No entanto, a capacidade efectiva de as associações prestarem apoio social ou de criarem capacidade de produção já foi questionada (O’Laughlin, 2009). Para que o modelo da associação constitua uma forma realista de desenvolver capacidade produtiva e não apenas um canal parcialmente sucedido para acumulação individual, é necessário ultrapassar vários constrangimentos. Por exemplo, a limitada procura doméstica de castanhas processadas lança algumas dúvidas sobre a sustentabilidade do modelo da associação, a menos que sejam estabelecidas ligações comerciais de sucesso com compradores externos, ainda que se tornem regulares estratégias de marketing adequadas e a actividade de processamento. A este respeito há uma lição a aprender da parceria entre a ONG americana Technoserve – protagonista-chave na prestação de apoio técnico aos processadores em Nampula – e o GAPI, uma instituição financeira não bancária -, que utilizou uma forma específica de *empréstimo* na *cadeia de valor*, hoje considerada um dos determinantes do ressurgimento da indústria de processamento do caju de Nampula. Esta forma de empréstimo caracteriza-se pela “*integração do fornecimento de crédito com a melhoria activa da capacidade de pagamento do devedor*” (p.e. prestação de serviços empresariais) e visava o desenvolvimento de redes de produtores e comerciantes ao longo de uma cadeia de valor (Simonetti *et al.* 2007, p. 144).

ABSENTISMO SAZONAL: ESCOLHA NO MEIO DA ABUNDÂNCIA OU RESTRINGIDA PELA ESCASSEZ? No caso da fábrica, regista-se uma situação de altos níveis de absentismo, especialmente durante a época chuvosa. Isto surgiu imediatamente nas entrevistas tanto com trabalhadores como com gerentes, e problemas semelhantes relacionados com o absentismo elevado são reportados por (Paul, 2008) no seu estudo para a Technoserve sobre as fábricas em Nampula.

De acordo com o gerente da fábrica, entre Dezembro e Fevereiro (época chuvosa), o número de trabalhadores reduz-se de 300 para 100/150. Isto acontece porque, durante a época chuvosa, é necessário mais trabalho nas *machambas* (lotes de terra), pelo que os trabalhadores da fábrica vão trabalhar com menos regularidade ou abandonam o seu trabalho durante várias semanas de forma a desenvolverem

trabalho agrícola nas suas *machambas*. O gerente da filial de Korosho explicou este fenómeno em termos culturais:

“Aqui as pessoas têm uma cultura de trabalho diferente” (Gerente da filial de Korosho, comunicação pessoal, Julho de 2012).

Os muito poucos trabalhos que fazem referência ao problema do absentismo (p.e. Krause & Kaufmann, 2011) fundamentalmente falham por não o associar aos padrões sazonais do trabalho agrícola e o único trabalho que faz esta associação, Paul (2008), explica-a em termos de reacção sociocultural à transição da sociedade agrária para a industrial, “do campo para a fábrica”:

“Aqui as escolhas de trabalho são vistas como ocasionais, transitórias e um complemento, não um substituto, do trabalho agrícola.” (Paul, 2008, p. 15).

Estas afirmações são fundamentalmente problemáticas e enganadoras ao explicarem o trabalho como uma escolha, em vez de o compreenderem como resultado da diversificação dos meios de subsistência – a necessidade de os agregados familiares se envolverem em actividades múltiplas para se reproduzirem. Existem dois factos importantes que fundamentam tal argumento.

Apesar de a importância dos mercados de trabalho em contextos rurais ter sido muitas vezes negligenciada, foi minuciosamente documentado que o emprego assalariado rural desempenha um papel fundamental na subsistência das pessoas das zonas rurais, tanto mulheres como homens (Cramer, Oya & Sender, 2008). Todos os trabalhadores entrevistados reportaram que costumavam fazer *kibarua* (emprego assalariado baseado em tarefas, conhecido em no Norte de Moçambique como *ganho-ganho*) antes de trabalharem na fábrica, indicando, assim, que o estatuto de trabalhador assalariado não é para eles necessariamente uma novidade nem o é, muito provavelmente, para muitas pessoas que vivem no Moçambique rural. De facto, alguns deles argumentaram: *“Este é o nosso actual kibarua”*, referindo-se ao seu trabalho na fábrica.

Adicionalmente, a pesquisa de campo em diferentes áreas da província de Cabo Delgado revelou que uma das formas mais comuns de usar o rendimento monetário/salário, quando atingem um nível suficiente, é a contratação de trabalhadores agrícolas sazonais. Todos os trabalhadores da fábrica entrevistados bem como as mulheres nas associações (especialmente aquelas da Umulikungu) reportaram que utilizam parte dos seus rendimentos monetários para contratar trabalhadores agrícolas, durante

todo o ano em alguns casos, e na época chuvosa em todos os outros. Isto sugere fortemente que o absentismo sazonal é mais uma consequência de salários baixos (que não são suficientes para contratar trabalhadores agrícolas numa base regular ou em número suficiente), do que de escolhas individuais dos trabalhadores para serem agricultores em vez de trabalhadores assalariados em determinadas épocas do ano.

Pode, seguramente, argumentar-se que a agricultura é considerada e tem mesmo um valor muito elevado (tanto comercialmente como para o consumo de alimentos), mas isto não coincide com o trabalho agrícola ou com as escolhas dos indivíduos para serem agricultores. Isto levanta uma questão mais geral sobre quem são as populações rurais. Há uma discrepância entre a linguagem comumente utilizada quando alguém diz “Eu sou um agricultor” e as actividades económicas efectivamente desempenhadas para ganhar a vida. Existe uma forte necessidade de se ser claro sobre a importância da economia do dinheiro na vida das pessoas rurais: nesta altura o processo de mercantilização está tão profundamente enraizado que atinge os bens mais básicos, como a água. As populações rurais têm de se envolver num conjunto diversificado de actividades económicas porque nenhuma delas lhes oferece cobertura total para as suas necessidades monetárias. Neste contexto, o estabelecimento das fábricas de caju parece aprofundar e moldar processos de formação de classes, mas não os cria desde o início.

DIVISÃO DE TRABALHO POR GÉNERO E POR FUNÇÕES

Tendo sublinhado a importância dos mercados de trabalho rurais e da diversificação das actividades económicas, é de equivalente importância não negligenciar as tensões na alocação do trabalho entre o trabalho remunerado e o não remunerado, especialmente no caso da participação feminina no trabalho remunerado.

De acordo com (Bryceson, 1980), a participação das mulheres na força de trabalho ou o envolvimento com actividades remuneradas em dinheiro ocorre pela fuga às relações capitalistas de reprodução humana. No caso da actividade de processamento do caju, tanto na fábrica como na associação, as mulheres envolvem-se com o trabalho assalariado na forma de “*subsunção real ao controle masculino familiar*”, como lhe chamou (Bryceson, *ibid.*), significando que as mulheres obtêm permissão dos seus maridos ou de outros membros masculinos da família para trabalhar fora da sua casa, ou, eu acrescentaria, é dito às mulheres, ou são incentivadas pelos seus parceiros masculinos, para trabalharem fora de casa e contribuírem para as necessidades económicas da família. Por outras palavras, a alocação de mão-de-obra, entre

trabalho produtivo e reprodutivo, muda devido à compulsão económica, mas muitas vezes há uma falta de simetria entre os ganhos económicos das mulheres na esfera produtiva e as suas perdas em responsabilidades reprodutivas ou, pela mesma razão, na capacidade de ganhar dinheiro e na capacidade para o controlar. Por exemplo, a maior parte das mulheres no Umulikingo reclamam que entregam os seus rendimentos em dinheiro aos maridos de forma a continuarem a ganhar o seu consentimento para trabalhar na associação. Nas associações, é evidente que, apesar de as mulheres serem os únicos membros e únicas trabalhadoras, existe um controlo masculino esmagador sobre o processo de produção.

Compreender a participação das mulheres na força de trabalho é outra questão-chave, intimamente ligada mas de âmbito mais vasto do que a alocação intra-domiciliar do trabalho: a divisão do trabalho por género no trabalho remunerado. É interessante que o processamento de caju seja uma actividade dominada por mulheres. Porquê? O argumento mais comum utilizado para justificar a preferência da atribuição de tarefas específicas a mulheres tem a ver com a destreza manual e a paciência, no entanto (Ghosh, 2002), entre outras intelectuais feministas, oferece uma explicação interessante para a feminização da força de trabalho, baseada no seu estudo sobre a indústria indiana orientada para a exportação. A linha principal do seu argumento é de que as mulheres são preferidas relativamente aos homens porque são mais flexíveis e podem trabalhar com contratos mais maleáveis devido às suas obrigações reprodutivas. Consequentemente, em tipos de indústria baseados em trabalho não especializado e que podem aguentar altos níveis de rotatividade, nesse caso as mulheres podem inicialmente ser preferidas aos homens. Pode argumentar-se que é isto que explica a divisão específica do trabalho por género na fábrica Korosho, especialmente se tivermos em conta que a fábrica é propriedade de uma multinacional indiana e utiliza as técnicas de processamento indianas – pelas quais a actividade de processamento é inteiramente desempenhada por mulheres (Harilal *et al.* 2006). Contudo, Ghosh (2002) continua, as mulheres podem ser preferidas mas apenas inicialmente por causa do reconhecimento gradual dos direitos das mulheres trabalhadoras – que com o tempo se tornam mais difíceis de despedir e trabalhadoras mais dispendiosas (p.e. licença de maternidade paga) – então o incentivo que os empregadores tinham em contratar mulheres em vez de homens tende a desaparecer. No seu estudo sobre o Sul e a Ásia Oriental, (Ghosh, *ibid.*) conclui que, depois de um notável aumento na participação de mulheres na força de trabalho entre 1980 e 1995, as suas participações começaram a decair uns anos

antes da crise de 1997, indicando assim que a crise tinha exacerbado a tendência de queda, não podendo ser considerada a principal culpada. Significativamente, não se deve ver isto como um argumento contra a participação no seu todo de mulheres em trabalho remunerado. Pelo contrário, deveria estimular-se a reflexão sobre os termos de contratação de mulheres e suas implicações relativamente à posição das mulheres na alocação de trabalho entre trabalho remunerado e não remunerado. Por exemplo, seria interessante descobrir se o fenómeno do absentismo sazonal é transversal aos géneros ou se afecta as trabalhadoras mulheres de forma desproporcionada – porque as mulheres são aquelas trabalhadoras que se movimentam de forma mais flexível entre o trabalho remunerado e o não remunerado. De acordo com as entrevistas conduzidas com trabalhadores femininos e masculinos, poderia parecer ser transversal mas é necessário ter dados melhores e mais abrangentes de forma a avaliar o fenómeno.

Em Cabo Delgado e em outros locais, as oportunidades de emprego para as mulheres devem ser calorosamente recebidas e, juntamente com mais empregos, as políticas para resolver a carga acrescida das suas responsabilidades e funções múltiplas. Por exemplo, a fábrica Korosho tem uma creche dirigida por uma trabalhadora paga pela fábrica onde as mulheres podem deixar as suas crianças durante as horas de trabalho. No entanto, a fábrica não oferece licença de maternidade paga: as mulheres grávidas podem deixar os seus empregos antes/depois de darem à luz durante meses e depois voltar. A falta de segurança do emprego é porém notável: os laços contratuais são tão ténues que os trabalhadores sob contrato e os que não o têm recebem igual tratamento, lamentaram-se alguns trabalhadores. Com efeito, a rotatividade é tão alta que alguns trabalhadores são admitidos na fábrica numa base diária para substituir aqueles que estão ausentes. Por outras palavras, a flexibilidade nos padrões de trabalho – assegurada por contratos muito fracos (ou na sua ausência) – pode ser vista como funcional para as responsabilidades múltiplas de mulheres e homens. Porém, ao mesmo tempo, é funcional para a incapacidade, ou falta de vontade, do empregador para oferecer salários adequados e segurança no emprego, e exacerbada pela carência de políticas sociais que protejam os direitos dos trabalhadores.

Em suma, as associações do caju e a fábrica Korosho em Cabo Delgado ilustram duas questões. Em primeiro lugar, a participação de mulheres no trabalho remunerado pode não se traduzir na sua capacidade de controlar os seus rendimentos e, em segundo lugar, as mulheres – e em menor grau os homens – têm responsabilidades múltiplas que estruturam o seu compromisso com o trabalho remunerado. Por conseguinte, um

entendimento claro das contradições e tensões, incorporadas na contrária imagem cor-de-rosa das mulheres a entrarem no trabalho remunerado, deve definir as bases das oportunidades de emprego apoiadas por níveis dignos de protecção dos trabalhadores.

DIFERENCIAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE RENDIMENTOS MONETÁRIOS

Tendo discutido um pouco sobre a organização e os aspectos relacionados com o trabalho da actividade de processamento, outra questão-chave é como ela (a actividade de processamento de caju) interage com processos de diferenciação rural. Por outras palavras, quem são os trabalhadores e como utilizam o seu rendimento? É importante notar que surgem duas limitações na abordagem destas questões: em primeiro lugar, os dados foram recolhidos em entrevistas com um número limitado de trabalhadores (principalmente na fábrica Korosho), embora tivesse sido desejável ter uma amostragem maior para analisar amplamente a utilização do rendimento monetário e, em segundo lugar, é difícil discernir entre o rendimento do *caju* de outras fontes de rendimento paralelas – por exemplo, nas associações, algumas mulheres recebem uma pensão,⁷ o que torna difícil avaliar as contribuições dos *rendimentos do caju* separadamente.

Para começar, quem são os trabalhadores do caju? Os mais pobres dos pobres ou não? Olhando para as condições iniciais, parece-nos um retrato bastante misto: existe um certo grau de diferenciação entre os trabalhadores, tanto nas associações como na fábrica. Entre os membros das associações entrevistados, alguns são pensionistas e outros não. Seria interessante saber se o número de pensionistas nas associações é proporcionalmente mais elevado, relativamente às suas comunidades: quem tem probabilidades de se tornar um membro da associação? Serão as associações um meio para ajudar os pobres a angariar um sustento ou são, pelo contrário, canais de acumulação para os agregados com melhor nível de vida? Receber uma pensão é um dos determinantes mais visíveis de diferenciação na província de Cabo Delgado, com pensionistas, como é evidente, mais capazes de contratar trabalhadores rurais. Em geral, receber um rendimento regular durante um longo período de tempo desempenha um papel importante na formação de processos de diferenciação. Da mesma forma, entre os trabalhadores da fábrica entrevistados, alguns disseram que tinham sido trabalhadores assalariados noutras fábricas anteriormente, mas alguns dos outros

⁷ Em Moçambique, todos aqueles que participaram activamente na guerra de independência têm direito a receber uma pensão mensal. Uma vez que a luta pela independência começou no Norte de Cabo Delgado, os distritos do Norte da província, incluindo Nangade (onde estão as associações), têm uma concentração muito elevada de pensionistas.

não. Alguns trabalhadores ainda afirmaram ter migrado de distritos vizinhos para trabalhar na fábrica. Alguns trabalhadores disseram que costumavam trabalhar como agricultores e trab trabalhadores agrícolas ocasionais (*kibarua*) antes de ingressarem na fábrica, o que é susceptível de indiciar um estatuto económico inicial mais baixo.

Como a maioria dos trabalhadores do caju são mulheres, é interessante olhar para a sua situação conjugal: é a actividade de processamento do caju o último (ou único) recurso para as mulheres viúvas ou divorciadas? A evidência sugere que isto é verdade para algumas trabalhadoras mas não para outras: algumas mulheres estão casadas – algumas estão mesmo casadas com homens com *bons* empregos. Na fábrica Korosho, há mulheres cujos maridos também trabalham na fábrica.

A diferenciação entre trabalhadores influencia padrões de despesa: aqueles que dependem em primeiro lugar do *rendimento do caju* provavelmente irão utilizá-lo de forma diferente daqueles que têm múltiplas fontes de rendimento. Consideremos brevemente, por exemplo, as experiências de Maria e de Adelina, ambas trabalham (trabalharam) na fábrica. Maria, 53 anos, viúva com uma só criança, tem vindo a trabalhar na fábrica desde 2008, e com o seu salário sustenta-se e à sua filha. Adelina, 37 anos, está casada com um trabalhador de uma ONG (considerado um muito bom emprego no distrito de Chiúre) e tem cinco crianças; trabalhou na fábrica entre 2006 e 2008 e utilizou o seu rendimento maioritariamente para despesas pessoais (p.e. roupa para as crianças, para si e para o marido).

Apesar das variações, na pequena amostra observada, podem identificar-se alguns padrões gerais:

- *Habitação* – Muitos dos trabalhadores entrevistados, homens e mulheres, reportaram ter usado parte dos seus rendimentos para melhorar as condições da sua casa – p.e. nova porta/telhado. Contudo, nas associações, é claro que as mulheres que construíram a sua própria casa ou melhoraram as condições da casa que já tinham foram aquelas que recebiam uma pensão.
- *Terra* – Alguns trabalhadores, mas especialmente os homens, disseram que compraram uma ou mais *machambas* (lotes de terra) com os seus rendimentos em dinheiro.
- *Telefones móveis* – Muitos trabalhadores relataram que tinham conseguido comprar para si próprios um telefone móvel com os seus rendimentos – isto foi retratado como acontecimento que valia a pena mencionar pelas mulheres nas associações.

- *Outras actividades comerciais* – Alguns dos homens entrevistados disseram que utilizavam parte dos seus rendimentos para gerir um negócio (pequena actividade comercial), com a ajuda das suas mulheres ou outros membros do agregado familiar.

Os padrões de despesa têm um carácter por género, na medida em que são moldados por normas de género. Por exemplo, a utilização de uma parte dos rendimentos em dinheiro para financiar uma actividade comercial gerida pela família parece ser um fenómeno dominado por homens. Isto pode explicar-se pelo poder de género que os homens têm para mobilizar o trabalho da família.

Muitas das mulheres entrevistadas na associação Umulikungu disseram que normalmente entregam os seus rendimentos em dinheiro aos seus maridos para obterem a autorização para continuar a sua actividade de processamento. Esta não é necessariamente a norma na província do Cabo Delgado: com efeito, há casos de controlo separado de rendimento, nos quais as mulheres decidem independentemente como utilizar os seus rendimentos, e de controlo conjunto sobre o rendimento, em que marido e mulher decidem como utilizar o seu rendimento conjuntamente. Uma possível explicação é que a actividade de processamento em Umulikungu tem sido particularmente rentável, relativamente às outras associações, graças ao apoio recebido pela Sociedade Comercial Messalo, Lda. Assim, com a possibilidade de lucros relativamente elevados, os homens podem ter sido impelidos a impor o seu poder sobre tais proventos.

Um padrão que sobressai em todos os grupos entrevistados é o da contratação de trabalhadores agrícolas. Verificou-se ser muito comum a utilização de parte do rendimento recebido na contratação de trabalhadores agrícolas, tanto por homens como por mulheres. Como disse um trabalhador da fábrica: *“Eu retiro metade do meu salário para pagar a pessoas para trabalharem nas minhas machambas”*. A proporção do rendimento utilizado para contratar trabalho varia certamente, bem como o número de trabalhadores, e se são contratados sazonalmente ou durante todo o ano. É, no entanto, interessante notar que a contratação de trabalhadores é considerada prioridade em toda a linha. Argumentaria que isto responde à necessidade de conciliar a actividade de processamento com a continuidade da produção agrícola, e que é mais estimulado pela perspectiva de ganhos da venda do produto agrícola. Com efeito, a maioria dos trabalhadores relatou que vende parte dos seus produtos agrícolas no mercado local – alguns deles produzem culturas de rendimento, tais como o amendoim.

O reinvestimento dos ganhos na produção agrícola sugere que existem de facto algumas formas de acumulação. Contudo, se considerarmos as questões da sazonalidade e do absentismo sazonal discutidos na secção 3.1, parece claro que, para muitos trabalhadores, estas são fontes múltiplas de rendimentos muito escassas. Neste sentido, a contratação de trabalhadores agrícolas atende à necessidade que “as classes de trabalho” têm de combinar vários tipos de trabalho para a reprodução:

“As classes de trabalho nas condições actuais do ‘Sul’ têm que procurar a sua reprodução através de emprego assalariado opressivo e inseguro – e tipicamente cada vez mais escasso – e/ou de uma gama de actividades de pequena escala igualmente precárias e inseguras do ‘sector informal’ (‘sobrevivência’), incluindo a agricultura: com efeito, várias e complexas combinações de emprego e de auto-emprego” (Bernstein, 2010, p. 91).

Olhando novamente para Maria e Adelina, a Maria disse que utiliza parte do seu rendimento para contratar um ou dois trabalhadores por algumas semanas durante a época chuvosa, enquanto a Adelina nunca usou o seu rendimento para contratar trabalhadores agrícolas, embora o seu marido contrate trabalhadores durante toda a época agrícola. Nas associações, parece que a capacidade de contratar trabalhadores agrícolas está primeiramente associada ao rendimento de pensões e possivelmente acrescido com os ganhos do caju ou outros.⁸ Isto serve para mostrar como os rendimentos do caju interagem com determinantes pré-existentes de diferenciação e com outras fontes de rendimento, levando assim a resultados diferentes.

INVESTIMENTOS E INFRA-ESTRUTURA

Com base no conjunto de dados CPI⁹ e na pesquisa de campo realizada em Junho de 2012, existem dois sectores principais onde o investimento privado parece estar concentrado na província de Cabo Delgado: agricultura/agro-indústria e turismo. Em comparação com outros sectores, tais como a aquacultura e a pesca, a indústria e *outros* (como classificado pelo CPI), o número e entidade dos projectos na área da agricultura e turismo destacam-se notavelmente, com 27 empreendimentos em

⁸ Como mencionado na Secção 3.1, as mulheres Umulikungo parecem ter maior capacidade, em relação às mulheres nas outras associações, para contratar trabalhadores agrícolas. Isto pode dever-se ao facto de algumas mulheres receberem uma pensão, mas também ao facto de que, para as mulheres que são membros da Umulikungo, a actividade de processamento de caju tem sido, sem dúvida, mais rentável.

⁹ CPI – Centro de Promoção de Investimento, que é a única instituição que tem conjuntos de dados oficiais sobre os compromissos de investimento privado por província. É importante ressaltar que os dados do CPI estão incompletos e ultrapassados – na verdade, a pesquisa de campo realizada sobre o investimento privado teve como objetivo, em parte, verificar a confiabilidade dos dados disponíveis.

funcionamento na primeira área e 21 na última. Se bem que a indústria da madeira seja de longe a predominante na agricultura e no sector agro-industrial, existem outros tipos de investimento privado a fluir para o sector, especialmente nos distritos do sul. A maioria dos projectos em funcionamento está concentrada na cidade de Pemba, seguidos por Montepuez (segunda maior cidade em Cabo Delgado) e Chiúre, sugerindo que os empreendimentos privados operam principalmente no sul da província.

Os distritos do Sul de Cabo Delgado gozam de melhor infra-estrutura (especialmente estradas), relativamente aos distritos do Norte e estão mais próximos e com melhores ligações à província de Nampula e ao corredor de Nacala. O corredor de Nacala é um dos três “corredores de desenvolvimento” (canais de comércio) que atravessam Moçambique ligando o Malawi, o Zimbabué e a África do Sul a três portos de Moçambique (Krause & Kaufmann, 2011). Desnecessário será referir que a proximidade e /ou boa ligação aos maiores canais de comércio é crucial para uma indústria orientada para a exportação.

Chiúre tem uma agricultura desenvolvida, relativamente a outros distritos de Cabo Delgado. É atravessado pela estrada que liga Pemba a Nampula e, em Chiúre Sede, existem dois postos de gasolina e um banco. Um dos mais antigos empreendimentos agro-industriais de Cabo Delgado está baseado em Chiúre: a Chiure Comercial e Agrícola é uma empresa portuguesa com gestão familiar especializada na produção, comercialização e processamento de produtos agrícolas (principalmente milho, verduras e feijão) desde 1948. Outros investimentos no sector agro-industrial ocorreram no distrito mais recentemente e incluem a banana e a plantação de cana-de-açúcar para exportação. Parece que a proximidade com o corredor de Nacala e a presença de infra-estrutura relativamente aceitável desempenham um papel-chave na atracção do investimento em Chiúre e, de forma mais genérica, nos distritos Sul de Cabo Delgado. Isto sugere que as estratégias para o desenvolvimento rural deverão abordar adequadamente as ligações entre os sectores agrícola e industrial bem como os canais através dos quais a população rural pode beneficiar com os desenvolvimentos agro-industriais.

No distrito de Nangade o cenário é completamente diferente. Nangade é um dos distritos mais remotos da província, especialmente devido à sua distância dos centros urbanos mais significativos (Pemba, Nampula) e às más condições das estradas. Para além das muito poucas redes dinâmicas de comércio “informal” – devido à proximidade com a Tanzânia –, não existem projectos significativos. Sendo Nangade a

principal área produtora de caju na província, a Incaju apoiou a construção de uma fábrica de processamento de pequena escala no distrito, que foi inaugurada em Abril de 2013. Contudo, a falta de infra-estrutura e a distância de um local de embarque (Nacala) aparecem como constrangimentos para a actividade de processamento para exportação. Ao mesmo tempo, o modelo associativo não está isento de problemas, como foi discutido: escassa capacidade de organização, fracas redes comerciais, dificuldades financeiras para ultrapassar a sazonalidade, procura doméstica limitada para a castanha processada e dependência de apoio externo, o que implica que, se as associações não tiverem êxito em tornar-se autónomas, então não serão um modo de produção adequado para além de alguns anos.

Estas observações parecem sugerir que existe potencial para a expansão da actividade de processamento de caju na província de Cabo Delgado, mas irá depender fundamentalmente da continuação da colaboração entre os diferentes actores (governo, nacional e local, Incaju, investidores privados doadores e bancos) para fazer face às limitações (p.e. sazonalidade e acesso ao crédito) e, por conseguinte, assegurar a sustentabilidade da actividade a longo prazo. Adicionalmente, a colaboração destes intervenientes deveria incentivar a formação de círculos virtuosos de investimento e infra-estrutura, a impulsionarem-se um ao outro.

CONCLUSÕES

Observando com algum detalhe a actividade de processamento do caju na província de Cabo Delgado, verificam-se alguns aspectos da complexidade das sociedades agrárias. Uma conclusão abrangente é a de que os agregados familiares rurais lutam para garantirem para si fontes múltiplas de rendimento para a reprodução, quando possível. Assim, as oportunidades de emprego (assalariado) criadas pelo sector de processamento de caju, como parecem não garantir salários/ganhos *suficientemente elevados*, fluem nas redes complexas de trabalho. Isto manifesta-se, por exemplo, no fenómeno do absentismo sazonal na fábrica Korosho e nos padrões de produção esporádica das associações.

Este estudo de caso mostra duas maneiras de olhar para a complexidade das dinâmicas de trabalho. Primeiramente, o auto-emprego e o emprego assalariado, as economias formal e informal impulsionam-se uma à outra, levantando pois algumas preocupações sobre a utilização simplista e dicotómica dessas categorias. Em segundo lugar, os processos de diversificação dos modos de vida e de diferenciação

rural interagem a diferentes níveis, criando assim trajectórias não lineares de desenvolvimento. Esta imagem entra claramente em conflito com o retrato das sociedades agrárias em Moçambique, as constituídas por pequenos agricultores. Tomar conhecimento e compreender a interacção de formas múltiplas de trabalho dentro e fora da actividade agrícola é fundamental para desenhar estratégias seguras para o desenvolvimento rural.

Acresce que a maioria dos trabalhadores do caju é constituída por mulheres, cujo tempo tende a estar sujeito a mais exigências e responsabilidades, relativamente aos homens. Com efeito, as mulheres mantêm as suas responsabilidades e deveres na esfera reprodutiva, mesmo quando participam no trabalho assalariado, o que obriga as mulheres a serem mais flexíveis, a movimentarem-se do trabalho remunerado ao não remunerado quando necessário. Isto reflecte-se claramente na natureza discriminatória do género nos mercados de trabalho: salários mais baixos e condições mais precárias oferecidas às mulheres.

Estas reflexões não pretendem, de modo nenhum, sugerir que estas oportunidades de emprego não são necessárias ou desejáveis, pelo contrário, elas são necessárias e muito bem-vindas. Contudo, podem tomar-se algumas medidas para minimizar os efeitos negativos na produção – p.e. concessão de crédito conjuntamente com os serviços para aumentar a capacidade de pagamento e a superação das restrições sazonais dos mutuários – e para abordar as responsabilidades e funções múltiplas de homens e mulheres – p.e. políticas sociais de protecção aos direitos da mulher.

Parece haver potencial para a expansão da indústria de processamento do caju na província do Cabo Delgado, devido à proximidade do corredor de Nacala e à promoção por parte da Incaju da produção da castanha de caju. Porém, a contínua e bem sucedida colaboração dos principais intervenientes – governos, nacional e local, Incaju, investidores privados, doadores e bancos – é necessária para assegurar a sustentabilidade da actividade a longo prazo. Neste sentido, a limitada procura doméstica da castanha processada e a excessiva dependência de apoios externos levanta algumas dúvidas sobre a viabilidade do *modelo* associativo, relativamente à indústria com orientação para a exportação. Acresce que o desenvolvimento de espirais virtuosas de investimento e infra-estrutura iria beneficiar a prosperidade do sector em diferentes áreas da província.

Em suma, para que o ressurgimento do sector de processamento de caju desempenhe um papel em processos de desenvolvimento e de industrialização rurais, é necessário considerá-lo como parte de uma estrutura informada por visões rigo-

rosas das sociedades rurais e com o objectivo de abordar as principais ligações entre a produção agrícola em pequena escala, emprego fora da agricultura e os novos intervenientes-chave no sector agro-industrial.

REFERÊNCIAS

- ACI, African Cashew Initiative (2010) *Analysis of the Cashew Value Chain in Mozambique*. GTZ, Fevereiro de 2010.
- Askoy, M.A. & Yagci, F. (2012) "Mozambique Cashew Reforms Revisited". *Policy Research Working Paper* N.º 5939. Washington DC., World Bank.
- Amanor, K.S. (2009) "Global Food Chains, African Smallholders and World bank Governance". *Journal of Agrarian Change*, 9 (2), 247-262.
- Bernstein, H. (2010) "Rural Livelihoods and Agrarian Change: Bringing Class back in". In: Long, N.Y. Jingzhong & W. Yihuan, (ed.) *Rural Transformations and Development – China in Context*. Glos, Edward Elgar Publishing Limited.
- Boys, J. (2012) *Jobs, Votes and Legitimacy: the Political Economy of the Mozambican Cashew Processing Industry's Revival*. MSc thesis. SOAS, University of London.
- Bryceson, D. (1980) "The proletarianization of Women in Tanzania. *Review of African Political Economy*, 17, 4-27.
- Castel-Branco, C.N. (2002) "An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique". PhD thesis. SOAS, University of London.
- (2004) "Business and Productive Capacity Development in Economic growth and Industrialisation". *Denmark's New Country Programme for Mozambique 2005-2009*, April 2004.
- (2010) "Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique. *Cadernos IESE*, N.º 3. Maputo, IESE.
- Cramer, C. (1999) "Can Africa Industrialize by Processing Primary Commodities? The Case of Mozambican Cashew Nuts". *World Development*, 27 (7), 1247-1266.
- Cramer, C., Oya, C., & Sender, J. (2008) "Lifting the blinkers: a new view of power, diversity and poverty in Mozambican rural labour markets". *Journal of Modern African Studies*, 46 (3), 361-39.
- Cunguara, B. & Hanlon, J. (2012) "Whose Wealth Is It Anyway? Mozambique's Outstanding Economic Growth with Worsening Rural Poverty". *Development and Change*, 43 (3), 623-647.

- Ghosh, J. (2002) "Globalization, Export-Oriented Employment for Women and Social Policy: A Case Study of India". *Social Scientist*, 30 (11-12), 17-60.
- Governo da Província de Cabo Delgado (2011) *Balanço PES 2011*. Pemba.
- Hanlon, J. (2000) "Power without Responsibility: The World Bank & Mozambican Cashew Nuts". *Review of African Political Economy*, 27 (83), 29-45.
- Hanlon, J. & Cunguara, B. (2010) *Poverty Is Not Being Reduced in Mozambique*. LSE, Crisis States Research Centre.
- Harilal, K.N. et al. (2006) *Power in Global Value Chains: Implications for Employment and Livelihoods in the Cashew Nut Industry in India Summary Report*. London, International Institute for Environment and Development.
- Incaju (2005) *Balanço das actividades realizadas pelo sector do caju de 1999 a 2005*. Maputo, Mozambique.
- (2011) *Plano Director do Caju, 2011-2020*. Maputo, Mozambique.
- (2012) *Relatório Balanço Comercialização da Castanha de Caju*. Pemba, Fevereiro 2012, Mozambique.
- Kanji, N. et al. (2004) *Liberalisation, Gender and Livelihoods: The Mozambique Cashew Nut Case. Summary report*. London, International Institute for Environment and Development.
- Krause, M. & Kaufmann, F. (2011) "Industrial Policy in Mozambique". *Discussion Paper* N.º 10/2011. DIE German Development Institute.
- Leite, J. Pereira (1999) "A Guerra do Caju e as Relações Moçambique-Índia na Época Pós-Colonial". *Documentos de Trabalho* n.º 57. Lisboa, CEaA.
- McMichael, P. (2009) "Banking on Agriculture: A Review of the World Development Report 2008". *Journal of Agrarian Change*, 9 (2), 235-246.
- McMillan, M., Rodrik, D. & Welch, K.H. (2002) "When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique". *NBER Working Paper* n.º 9117, Cambridge, NBER.
- INE (2009) *Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) 2008*. Maputo, INE.
- O'Laughlin, B. (1996) "Through a Divided Glass: Dualism, Class and the Agrarian Question in Mozambique". *Journal of Peasant Studies*, 23 (4), 1-39.
- (2009) "Rural Social Security and the Limits of 'Associativismo' in Southern Mozambique". *Conference paper* N.º 40, II Conferência Nacional do IESE.
- PARP (Poverty Reduction Action Plan) 2011-2014. *IMF Country Report* No. 11/132, June 2011.

- Paul, B. (2008) *Factories in the field: rural transformation and the organization of work in Mozambique's cashew triangle*. Washington DC., Technoserve Inc.
- Simonetti, R., Wuyts, M. & Wuyts-Fivawo, A. (2007) "Banking on Rural Innovation for Poverty Reduction: A Case Study of Value-chain Lending in Mozambique". *The European Journal of Development Research*, 19 (1), 136-155.
- Sociedade Comercial Messalo, Lda. (2003) *Project Proposal for Cashew Nut Processing Unit in Nangade District*. Cabo Delgado, September 2003.
- Woodhouse, P. (2009) "Technology, Environment and the Productivity Problem in African Agriculture: Comment on the World Development Report 2008". *Journal of Agrarian Change*, 9 (2), 263-276.
- (2012) "Raising Agricultural Productivity". *Conference paper* N.º 12, III Conferência do IESE.
- World Bank (2008). *Agriculture for Development. World Development Report*.
- Wuyts, M. (2001) "The Agrarian Question in Mozambique's Transition and Reconstruction". *Discussion Paper* n.º 14. WIDER, United Nations University.

EXPANSÃO DA PRODUÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS, EMPREGO E POBREZA

Yasfir Ibraimo

INTRODUÇÃO

A economia de Moçambique tem sido constantemente referenciada, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, como um exemplo de sucesso na implementação e gestão das suas políticas macro-económicas, com destaque para a promoção do rápido crescimento económico (na última década e meia, o Produto Interno Bruto de Moçambique cresceu, em média, 7,5% ao ano) e estabilização da taxa de inflação (desde 2002 a taxa de inflação tem estado a um dígito, isto é, cerca de 7,5% ao ano). No entanto, este quadro macro-económico, tão felicitado internacionalmente, não se tem reflectido na redução dos níveis de incidência de pobreza e na melhoria do bem-estar da população. De acordo com a Terceira Avaliação Nacional de Pobreza, o país ainda continua com altos níveis de pobreza, estando actualmente em 54,7% (MPD, 2010, p. 28). Estudos de Castel-Branco (2010, 2012b) e Wuyts (2011a) mostram que, nos últimos 10 anos, o número de pessoas pobres aumentou em cerca de 2 milhões, com uma tendência para aumentar a severidade da pobreza, a produção alimentar *per capita* deteriorou-se, em média, 0,7% ao ano, o investimento em produção alimentar para o mercado interno foi aproximadamente 1% do investimento privado total, a criação líquida de novos empregos foi de aproximadamente zero por cento. Wuyts (2011a) mostrou que, de 2002 a 2009, em média, a inflação dos bens alimentares foi aproximadamente de 11,3% ao ano e superior à inflação dos bens não alimentares, que para igual período foi, em média, 7,6% ao ano.

Para reverter este quadro pouco animador, o Governo de Moçambique (GdM) colocou como principal desafio gerar um crescimento económico inclusivo e reduzir

os níveis de incidência de pobreza e vulnerabilidade no país. Para responder a este desafio, várias áreas de intervenção, com base em política pública, têm sido identificadas, com principal destaque para a agricultura. Por exemplo, como Oya (2012, p. 405) constatou no seu estudo, no Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011 – 2014, o único sector produtivo que é destacado é o da agricultura e pescas, onde, segundo este plano, é o que tem maior potencial para reduzir a pobreza, pelo simples facto de que um grande número de “pobres” vive directa e indirectamente da agricultura. Nesta perspectiva, existe uma intenção de política pública de reduzir a pobreza com base na agricultura. Isto é, na óptica do governo, existe uma ligação directa, linear e automática entre a agricultura e a redução da pobreza, que na expectativa do governo poderá ser materializada pela (i) produção de produtos alimentares básicos para a população e (ii) geração de emprego através do desenvolvimento de uma agricultura comercial de grande escala voltada para a produção de produtos primários para exportação. Esta visão do governo está reflectida nos vários documentos de política, com destaque para os Parpas, Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA), Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA) e o PACTO para o Desenvolvimento do Sector Agrário em Moçambique no contexto do Programa Compreensivo de Desenvolvimento da Agricultura Africana (CAADP).

Este artigo levanta e faz a discussão em torno de duas questões, nomeadamente (i) qual é a abordagem do governo em relação à ligação entre a agricultura e a redução de pobreza? (ii) até que ponto esta estratégia é consistente com as dinâmicas de acumulação em Moçambique? Neste artigo argumenta-se que a abordagem do governo em relação a ligação entre a agricultura e a redução de pobreza, através da geração de emprego e da produção de produtos alimentares, é feita de forma dualista, isto é, olha-se para estes dois mecanismos de forma separada enquanto, de facto, existe uma relação orgânica entre eles. Um outro argumento desenvolvido no artigo é de que as intenções do governo e as dinâmicas económicas reais são distintas, isto é, não há uma convergência entre os documentos de política e as dinâmicas económicas em Moçambique.

Para responder às questões aqui levantadas e sustentar o argumento desenvolvido neste texto, o artigo estrutura-se, para além desta introdução, em quatro secções. A primeira secção faz uma discussão sobre as políticas públicas para a redução da pobreza e as dinâmicas de acumulação em Moçambique. A segunda secção faz uma discussão sobre a relação entre a geração de emprego e a produção de comida. A terceira secção fala das condições de emprego que estão a emergir. A quarta e última secção apresentam as conclusões do artigo.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REDUÇÃO DA POBREZA E AS DINÂMICAS DE ACUMULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: CONSISTENTE OU INCONSISTENTE?

De acordo com a Constituição da República de Moçambique, a agricultura é considerada a base do desenvolvimento. Portanto, na perspectiva do GdM, a agricultura é vista como um sector estratégico para reduzir a pobreza. Esta secção levanta e faz a sua discussão à volta de duas questões, nomeadamente (i) como é que o governo, na sua estratégia, estabelece a ligação entre a agricultura e a redução de pobreza e (ii) até que ponto esta estratégia é consistente em si e com as dinâmicas de acumulação em Moçambique. O argumento desenvolvido nesta secção é de que existe uma inconsistência na estratégia do governo para reduzir a pobreza. Por um lado, porque os mecanismos de ligação entre a agricultura e a redução da pobreza, por meio da produção de produtos alimentares básicos para a população e a geração de emprego através da expansão de produtos primários para exportação, são vistos de forma separada, enquanto existe de facto uma relação orgânica entre eles. Por outro lado, as intenções da política pública de reduzir a pobreza com base na agricultura são inconsistentes com as dinâmicas de acumulação em Moçambique.

O GdM definiu como seu principal objectivo gerar um crescimento económico inclusivo e reduzir os níveis de incidência da pobreza e vulnerabilidade no país. Esta intenção está referida nos vários documentos de política, como por exemplo, ao longo dos três Parpas.¹ Para alcançar tal objectivo, são identificadas várias áreas de actuação para onde serão direccionados os esforços da acção governativa, com principal destaque para a área da agricultura, através da qual o governo pretende gerar dinâmicas de redução da pobreza. Por exemplo, no PARP 2011 – 2014 o governo concede uma especial atenção à agricultura familiar de pequena escala. Em outras palavras, existe, na óptica do governo, uma ligação directa, linear e automática entre a agricultura e a redução da pobreza (GdM, 2001; GdM, 2006; GdM, 2011).

De acordo com a lógica de argumentação do governo, o objectivo de reduzir a pobreza com base no investimento na agricultura é fundamentado por razões já bem conhecidas, tais como (i) a maior parte da população de Moçambique vive nas zonas rurais, (ii) cerca de 88% dos agregados familiares praticam a actividade agro-pecuária e esta actividade emprega mais de 81% da população total, (iii) é nas zonas rurais onde há maior incidência da pobreza e (iv) o facto de a pobreza em Moçam-

¹ O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I) vigorou de 2001-2005, o PARPA II vigorou de 2006-2009 e posteriormente este plano passou a designar-se Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) que vai de 2011-2014.

bique ser caracterizada como sendo alimentar. Neste contexto, na abordagem do governo, a ligação entre a agricultura e a redução da pobreza é feita através de dois mecanismos. Primeiro mecanismo, produção de produtos alimentares básicos para a população de forma a reduzir a fome. Aqui, destaca-se o papel fundamental atribuído à produção do sector familiar de pequena escala. Segundo mecanismo, geração de emprego através do desenvolvimento de uma agricultura comercial de grande escala voltada para a produção de produtos primários para exportação, com base na atracção de investidores nacionais e estrangeiros. Espera-se que, com este último mecanismo, possam ser criadas dinâmicas de geração de emprego assalariado e de rendimentos, a partir da criação de empresas agrícolas e do surgimento de produtores locais, associações de produtores ou *contract farming*.

QUADRO 1 OBJECTIVOS E ÁREAS PRIORITÁRIAS DOS PAPPAS

	PARPA I (2001 - 2005)	PARPA II (2006 - 2009)	PARP (2011 - 2014)
OBJECTIVOS	Redução substancial dos níveis de pobreza em Moçambique através de medidas para melhorar as capacidades e as oportunidades para todos os moçambicanos, e em particular os pobres.	Reduzir os níveis de pobreza absoluta e promover o crescimento económico rápido, sustentável e abrangente.	Combate à pobreza e promoção de cultura de trabalho com vista ao alcance do crescimento económico inclusivo e redução da pobreza e vulnerabilidade no País.
ÁREAS PRIORITÁRIAS	AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	DESENVOLVIMENTO RURAL	AUMENTO DA PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE AGRÁRIA E PESQUEIRA
	O objectivo principal do desenvolvimento rural é o incremento de oportunidades geradoras de rendimentos, particularmente para o sector familiar. A geração de rendimentos depende de avanços agrários que estimulem o aumento da produtividade, mas também e, fundamentalmente, de acesso aos mercados.	Assegurar o envolvimento activo e directo das famílias rurais pobres no crescimento rápido da economia e garantir que a economia agrária contribua directamente para a redução da pobreza.	A produção agrícola e pesqueira, em particular a familiar, é crucial para a segurança alimentar e nutricional e o bem-estar da população.
	A estratégia de desenvolvimento rural e da agricultura concentrar-se-á, também, na aplicação da política de segurança alimentar, fundamental para a redução da pobreza e de factores de risco dos pobres.	Os objectivos para a área do desenvolvimento rural são: (i) promover políticas que contrariem o êxodo rural resultante da falta de oportunidades locais de desenvolvimento de actividades comerciais que permitem às famílias rurais melhorar as condições e padrão de vida dos seus membros, (ii) contribuir para a manutenção do crescimento económico rápido e abrangente, sendo que a médio prazo o crescimento tenha um maior contributo da economia rural, (iii) alterar o padrão de acumulação de capital na economia nacional e (iv) romper o ciclo vicioso da pobreza humana rural, através da melhoria da produtividade, competitividade, eficiência e qualidade do capital humano nas áreas rurais, através dos apoios directo, explícito e massivo à pequena e média empresa capaz de transformar o campo.	

	PARPA I (2001 - 2005)	PARPA II (2006 - 2009)	PARP (2011 - 2014)
ÁREAS PRIORITARIAS (continuação)	Expansão do sector agrário numa base inclusiva, assente fundamentalmente nos produtores do sector familiar, mas também no sector comercial.		
	PRIORIDADES PARA A AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL		PRIORIDADES PARA A AGRICULTURA
	Extensão Rural		Melhorar e aumentar o acesso aos factores de produção
	Investigação		Facilitar o acesso aos mercados
	Apoio à produção agrícola		Melhorar a gestão sustentável de recursos naturais (terra, águas, pescas e floresta)
	Pecuária		
	Florestas e Fauna Bravia		
	Gestão de Terras agrárias		
	Micro-finanças		
	Comunicação Rural		
	Desenvolvimento Institucional		
	EDUCAÇÃO		PROMOÇÃO DE EMPREGO
	SAÚDE		DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL
	INFRA-ESTRUTURA BÁSICA		GOVERNAÇÃO
	BOA GOVERNAÇÃO		MACRO-ECONOMIA E GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS
GESTÃO MACRO-ECONÓMICA E FINANCEIRA			

FORTE: GDM (2006, 2010, 2011)

A forma como a estratégia do governo estabelece a ligação entre a agricultura e a redução da pobreza é problemática e inconsistente com o objectivo de produzir alimentos e gerar emprego com vista a reduzir a pobreza, pelo facto de estes serem vistos de forma reparada. De facto, existe uma relação orgânica entre estes dois mecanismos, pelo que não podem ser vistos de forma separada. Por um lado, porque para gerar e expandir o emprego é necessário que os salários nominais sejam competitivos. Por outro lado, para os níveis de salários serem competitivos e, ao mesmo tempo, proporcionarem condições de vida condignas para as pessoas que trabalham, de modo que a pobreza possa ser reduzida, é necessário que haja produção e disponibilidade de alimentos básicos, variados e a baixo custo, de forma que as pessoas a eles possam ter acesso. Portanto, dada a relação orgânica entre estes mecanismos, a expansão de um em nenhum momento deve colocar em causa a expansão do outro, caso contrário haverá um desequilíbrio e o custo de produtos alimentares básicos poderá subir e, como resultado, haverá uma pressão sobre os

salários reais com tendência a reduzir, e os rendimentos provenientes do emprego não vão ser redutores de pobreza (Wuyts, 2001, 2011a, 2011b; Castel-Branco, 2012a; Ibraimo, 2012).

O Quadro 2 apresenta os objectivos gerais e específicos de algumas políticas públicas para a área da agricultura. Este quadro reforça a visão do governo em relação aos dois mecanismos de transmissão aqui referidos, onde, por um lado, o governo coloca o sector familiar como referência para a produção de alimentos e, por outro lado, faz menção à agricultura comercial como fonte de rendimento.

QUADRO 2 OBJECTIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS DE POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA

	PEDSA (2010 - 2019)	PNISA (2013 - 2017)	CAADP
OBJECTIVO GERAL	Contribuir para a segurança alimentar e para a renda dos produtores agrários de maneira competitiva e sustentável, garantindo a equidade social e de género.	Acelerar a produção de produtos alimentares básicos; Garantir renda para os produtores; Garantir acesso e posse segura dos recursos naturais necessários; Prover serviços especializados orientados para o desenvolvimento da cadeia de valor; Impulsionar o desenvolvimento das zonas de maior potencial agrário e comercial.	Induzir um crescimento económico baseado em evidências e centrado na agricultura como instrumento de desenvolvimento que visa impulsionar a geração de renda, eliminar a fome e a pobreza em África.
OBJECTIVO ESPECÍFICO	Aumentar a produção e a produtividade agrária e a sua competitividade.	Aumentar a produção e produtividade agrária com vista ao aumento da competitividade.	Expandir a área sob gestão sustentável da terra e irrigação.
	Utilizar os recursos terra, água, florestas e fauna de forma sustentável.	Garantir o acesso ao mercado e melhorar infra-estruturas e serviços.	Aceder ao mercado através de infra-estruturas melhoradas.
	Fortalecer as instituições agrárias.	Promover a segurança alimentar e nutricional.	Disponibilizar alimentos e reduzir a fome, aumentar a produtividade e a resposta a emergências.
	Criar um quadro legal e políticas conducentes ao investimento agrário.	Gerir os recursos (água, terra, florestas, fauna bravia e recursos pesqueiros) de forma sustentável.	Promover a investigação agrária, disseminar e adoptar tecnologias.
	Melhorar as infra-estruturas e os serviços para o mercado e a comercialização	Reformar e fortalecer as instituições institucional	

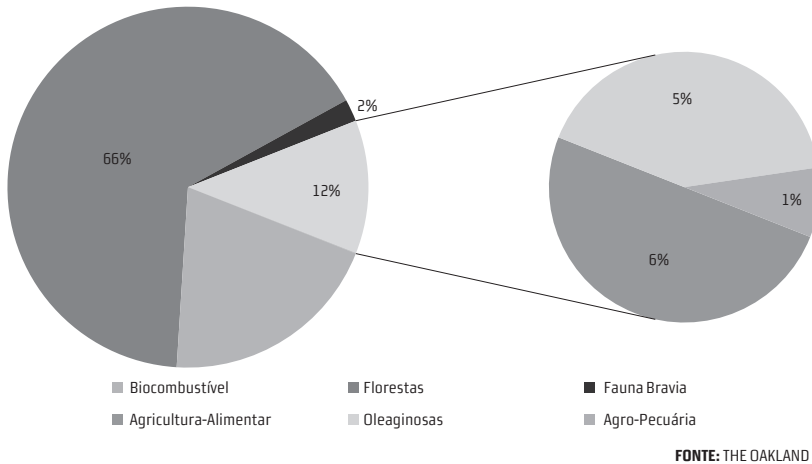
Um outro problema que surge na abordagem do governo em relação à agricultura e à redução de pobreza é a divergência entre as intenções da política pública neste sector e as dinâmicas de acumulação em Moçambique. Evidências de alguns estudos mostram que o objectivo do governo em reduzir a pobreza com base na agricultura é inconsistente com as dinâmicas de acumulação em Moçambique.

A pesquisa de Mosca & Selemane (2012, pp. 241-242) mostra que, no que respeita à agricultura, sucedem-se os programas e estratégias, mas não existe uma transformação estrutural nem uma redução do défice alimentar; mantêm-se a baixa produtividade e persiste a pouca competitividade da agricultura, resultante principalmente de políticas descontínuas, inconsistentes e incoerentes. Ainda de acordo com este estudo, o estado tem revelado uma clara decisão de não priorizar a agricultura, mas sim os sectores associados ao investimento directo estrangeiro (complexo mineral energético), e de configurar padrões externos que aprofundam a natureza extractiva da economia. Na agricultura, por exemplo, são as culturas de exportação (algodão, caju, copra, madeiras e tabaco) as que têm merecido a atenção dos centros de decisão na captação de investimento, na atribuição de Direitos de Uso e Aproveitamento de Terra e licenças de exploração, no crédito, na organização institucional, entre outros aspectos.

Acrescentando a lista de estudos que mostram a divergência das intenções da política para reduzir a pobreza, o estudo de Castel-Branco & Mandlate (2012, p. 119), com base nos dados do Centro de Promoção de Investimento (CPI) em relação ao investimento aprovado no período 2000-2010 mostra que aproximadamente 50% do investimento privado foi aprovado para a exploração de recursos minerais e energéticos e cerca de dois terços do investimento em construção, transportes, energia e comunicações estão relacionados com actividades extractivas directas. Além disso, do investimento privado na agricultura, cerca de 95% foi para actividades extractivas directas, designadamente florestas, tabaco, algodão e biocombustíveis. Ainda de acordo com este estudo, o grosso do investimento na indústria (alumínio, gás e actividades e serviços de engenharia industrial para as grandes empresas do complexo mineral e energético) está também directamente associado ao complexo mineral energético, o que mostra que o investimento privado em Moçambique está sendo aplicado na reprodução e expansão da natureza extractiva da economia.

Uma outra peça de evidência, da inconsistência do objectivo de reduzir a pobreza com enfoque na agricultura, é a forma como em Moçambique é alocada a terra. Os dados do The Oakland Institute, ilustrados no Gráfico 1, mostra que 88% da terra cedida aos grandes investidores agrícolas, entre 2007 e 2009, foi destinado a actividades directamente extractivas como a produção florestal, a fauna bravia e os biocombustíveis (Castel-Branco & Mandlate 2012, p. 120).

GRÁFICO 1 PERCENTAGEM DA ALOCAÇÃO DA TERRA NOS GRANDES PROJECTOS APROVADOS NA AGRICULTURA (2007-2009)



As peças de evidências aqui apresentadas mostram que as dinâmicas de acumulação na agricultura estruturaram-se à volta da produção de produtos primários para exportação, com características meramente extractivas. Isto não é consistente com o objectivo de usar a agricultura para produzir produtos alimentares básicos e acessíveis à população a baixo custo.

RELAÇÃO ENTRE GERAÇÃO DE EMPREGO E PRODUÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTARES

Como foi referido na secção anterior, existe uma relação orgânica entre a produção de produtos alimentares e a geração de emprego, pelo que não podem ser vistos de forma isolada. Com esta secção pretende-se (i) abordar a relação entre os dois mecanismos de ligação entre a agricultura e a redução de pobreza, mostrando que estes devem ser vistos de forma articulada, diferentemente da visão do governo e (ii) apresentar os problemas que surgem ao olhar para o emprego e produção de produtos alimentares de forma separada.

A geração de emprego e a produção de produtos alimentares básicos estão mutuamente ligados. Para gerar e expandir o emprego é necessário que os salários nominais sejam competitivos. Para que o salário nominal seja competitivo e, ao

mesmo tempo, proporcionar condições de vida condignas para as pessoas que trabalham, de modo que a pobreza possa ser reduzida, é necessário que haja produção e disponibilidade de alimentos básicos, variados e a baixo custo a que as pessoas possam ter acesso.

Dada a relação orgânica entre estes dois mecanismos, a expansão de um em nenhum momento deve colocar em causa a expansão do outro, caso contrário haverá um desequilíbrio e o custo dos produtos alimentares básicos poderá aumentar e, como resultado, haverá uma pressão sobre os salários reais, com tendência a reduzir, e os rendimentos provenientes do emprego não vão ser redutores de pobreza. Isto poderá reflectir-se ou em instabilidade e conflito social ou em aumento dos salários nominais. Se o aumento dos salários nominais não for compensado, pelo menos, pelo aumento equivalente da produtividade do trabalho, os salários perderão competitividade porque o rácio salário/produto aumentará, e as empresas não terão interesse em expandir o emprego. A produção e circulação de alimentos básicos, diversificados, baratos e acessíveis permitem, simultaneamente, manter salários reais decentes e crescentes ao mesmo tempo que o salário nominal se mantém competitivo (portanto, é gerado emprego). O emprego será redutor de pobreza se os salários reais forem decentes e se houver aumento da produtividade. O aumento da produtividade permite reduzir os custos unitários da força de trabalho. Uma estratégia de geração de emprego em grande escala deve ser acompanhada por uma estratégia de produção intensiva e circulação de bens básicos de consumo a baixo custo para a população (Wuyts, 2001, 2011a, 2011b; Castel-Branco, 2012a; Ibraimo, 2012).

Evidências mostram que, por causa da abordagem dualista do governo, surgem conflitos entre estes dois mecanismos (geração de emprego e produção de comida), o que afecta o objectivo de reduzir a pobreza.

A primeira evidência de conflito está associada à disponibilidade de terra fértil e de água e o *trade off* entre a produção de produtos primários para exportação e a produção de produtos alimentares. Tem sido argumentado que Moçambique tem muita terra e muitos recursos hídricos, pelo que desenvolver uma agricultura comercial voltada para a produção de produtos primários para exportação não coloca em causa a produção de produtos alimentares. Este argumento não é verdadeiro, pois, em Moçambique, a expansão da produção agrícola é condicionada pelo acesso à força de trabalho. Por outro lado, a expansão da produção de culturas de rendimento para exportação implica menos terra fértil disponível para a produção de produtos alimentares e maior uso da água. Portanto, há uma substituição no uso da

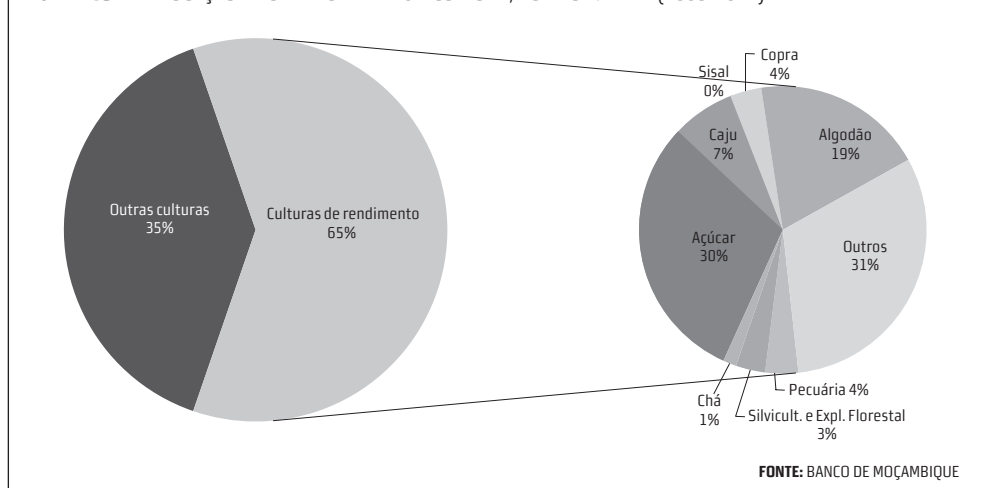
terra e, como consequência, a tendência será uma redução per capita da produção de comida (apesar de haver um aumento da produção agrícola).

O estudo de O’Laughlin & Ibraimo (2013) mostra que, em Xinavane e Magude, e actualmente em Moamba, está a ocorrer uma rápida expansão da produção de cana-de-açúcar por parte da Açucareira de Xinavane (AdX). Esta açucareira expandiu até certo ponto e continua a expandir, não com a terra da empresa, mas sim com o surgimento de associações locais e uma empresa. Como consequência, está a ocorrer uma substituição da produção de comida nas terras férteis para a produção de cana-de-açúcar. A zona baixa ao longo do Vale de Incomati, que é uma zona fértil, encontra-se ocupada por plantações de cana-de-açúcar. Portanto, a conversão do Vale do Incomati para a produção da monocultura da cana-de-açúcar aumentou a vulnerabilidade das famílias às alterações de preços nos mercados internacionais de produtos, não só para o açúcar mas também para os alimentos básicos. Também reduziu a variedade de actividades alternativas para obtenção de rendimento dos pequenos produtores, cuja subsistência depende actualmente de um leque de actividades incluindo a pesca, a criação de gado, a exploração de produtos nos mangais e a produção de alimentos em sistema de regadios. Pode estar-se a gerar emprego, mas este não será suficiente para reduzir a pobreza, pois o efeito deste rendimento será anulado pela subida dos preços da comida, e a dependência das pessoas em relação ao mercado dos produtos alimentares aumenta e torna as pessoas mais vulneráveis.

A segunda evidência deste conflito é o investimento que tem sido alocado para a produção de culturas para exportação. O investimento na agricultura expande, apesar de ser em pequenas proporções. Esta expansão não ocorre na produção de produtos alimentares básicos, mas sim nos sectores extractivos, ou seja, nos produtos para exportação, como são os casos do tabaco, do algodão, das florestas e fauna bravia e do açúcar.

A terceira evidência deste conflito está relacionada com o crédito alocado pelo sistema financeiro para a agricultura. O debate que surge é de que o sistema financeiro não aloca crédito para a actividade agrícola. Embora em pequenas proporções, o sistema financeiro tem alocado crédito para a agricultura, mas tem sido, em grande medida, para a agricultura comercial voltada para a produção de produtos primários para exportação. O Gráfico 2 mostra a alocação de crédito para a agricultura, por actividade no período de 2003-2012. Com este gráfico constata-se que 69% do crédito alocado para a agricultura foi para financiar a produção de culturas de rendimento.

GRÁFICO 2 ALOCAÇÃO DE CRÉDITO PARA AGRICULTURA, POR ACTIVIDADE (2003-2012)



Portanto, enquanto a questão de análise for dualista, isto é, a produção de alimentos e a geração de emprego vistos de forma separada, poderá comprometer o objectivo de redução da pobreza.

CONDIÇÕES DE EMPREGO

Como foi apontado ao longo deste artigo, na visão do governo, um dos mecanismos através dos quais a agricultura poderá contribuir para a redução da pobreza é o da geração de emprego com base no desenvolvimento de uma agricultura voltada para a produção de produtos primários para exportação. O facto de esta agricultura, desenvolvida em sistemas de monocultura, ser intensiva em trabalho é visto pelo governo como uma oportunidade para gerar emprego assalariado em grande escala e, também, para criar dinâmicas de redução de pobreza através dos rendimentos monetários que poderão advir do emprego. Com esta abordagem, verifica-se que a ligação directa entre geração de emprego e redução da pobreza continua sendo visto como directa, linear e automática. Algumas questões que têm sido pouco levantadas, mas que são relevantes e que esta secção pretende discutir são (i) as condições em que o emprego é gerado e (ii) porque constituem as precárias condições de emprego um problema para o objectivo de reduzir a pobreza. Esta secção argumenta que a geração de emprego não reduz necessariamente a pobreza, pelo que é importante olhar para as condições de emprego.

Apesar de o desenvolvimento da agricultura focada na produção de produtos primários para exportação ter um potencial de geração de emprego e, como consequência, criar rendimentos monetários para os trabalhadores, não pode ser visto como mecanismo directo para a redução de pobreza. As condições em que estes empregos são criados desempenham, também, um papel muito importante na ligação entre emprego e redução de pobreza. Estas dão, ou tiram, ao trabalhador mais ou menos porções do seu rendimento (gerado pelo seu trabalho), o que influencia o salário real dos trabalhadores. Melhorias nas condições de trabalho, por exemplo, o investimento na formação e qualificação da mão-de-obra podem contribuir para o aumento da produtividade e para a expansão do emprego. Questões ligadas à organização da produção também são relevantes, pois a forma como a produção está organizada tem efeitos na saúde dos trabalhadores (O’Laughlin & Ibraimo, 2013).

Um dos grandes problemas associados à produção de monocultura é a geração de emprego sazonal que é caracterizado por precárias condições de trabalho e baixa remuneração, o que leva à instabilidade da força de trabalho. Portanto, dada as características do emprego sazonal, apesar de este constituir uma importante fonte de rendimento e de sobrevivência, do ponto de vista real e de longo prazo, até certa medida este tipo de emprego expõe os trabalhadores e seus dependentes à vulnerabilidade. Por exemplo, olhando para a questão da ausência de protecção social, verifica-se duas fragilidades: (i) a maior parte dos trabalhadores sazonais não se encontra inscrita no sistema nacional de segurança social e (ii) com a sazonalidade, estes não conseguem acumular rendimentos suficientes para investir em actividades económicas de forma a diversificar as suas fontes de rendimento e fazer poupança (Cramer & Pontara 1997; Massingarella *et al.*, 2005).

O estudo de O’Laughlin & Ibraimo (2013) mostrou que o facto de os trabalhadores sazonais nas plantações de cana-de-açúcar em Xinavane e Magude terem emprego não significa que o seu rendimento mensal será automaticamente o previsto no seu contrato de trabalho. Tomando como exemplo os cortadores de cana, que são trabalhadores sazonais com contratos de seis meses (válidos durante o período da campanha), em média, o seu salário mensal é calculado com base no salário diário, isto é, multiplica-se o número de dias efectivamente trabalhados pelo salário diário. Como estes trabalham por empreitadas, existem dias em que alguns trabalhadores não têm acesso a uma empreitada e, como consequência, ficam com menos um dia de salário.

CONCLUSÕES

O objectivo do governo de reduzir a pobreza com base na agricultura, através da produção de produtos alimentares básicos e da geração de emprego, está condicionada pela sua abordagem. Portanto, enquanto não se reconhecer a relação orgânica entre a produção de alimentos e a geração de emprego, continuando estes a ser vistos de forma isolada, dificilmente se poderá alcançar o objectivo de reduzir a pobreza com base na agricultura. O artigo também conclui que, ao tratar destes dois mecanismos de forma separada, surgem alguns conflitos que afectam a redução da pobreza. Dentre os conflitos destacam-se a alocação de terra fértil da produção de comida para a produção de culturas de rendimentos voltadas para a exportação e o uso da água para produção de culturas de rendimento. Destaca-se também a alocação de crédito e investimento para a produção de produtos primários para exportação. Como consequência, verifica-se a redução per capita da produção de produtos alimentares, gerando pressões para a subida de preços dos bens básicos de consumo. Como a maior parte da população é pobre e gasta a maior parte do seu rendimento no consumo, o seu poder de compra reduz-se, tornando-a susceptível de cair na pobreza.

Um outro problema identificado neste artigo é a inconsistência entre os objectivos da política pública para a redução da pobreza e as dinâmicas de acumulação em Moçambique. Os documentos da política e a realidade tendem a não convergir. Este facto influencia os canais de transmissão para a redução de pobreza afectando o alcance deste objectivo.

REFERÊNCIAS

- Castel-Branco, C.N. (2010) “Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (ed.) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19– 109.
- (2011) “Desafios de Mobilização de Recursos Domésticos: Revisão Crítica do Debate”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. IESE. Maputo. pp. 11-131.
- (2012a) “PARP 2011-2014: Contradições, Tensões e Dilemas”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. IESE. Maputo, IESE. pp. 105-115.

- (2012b) *Pensando nos “paradoxos” da economia de Moçambique de uma perspectiva de economia política: o sistema extractivo e poroso de acumulação. Palestra para Comité de Conselheiros da Agenda 2025*. 28 de Fevereiro de 2012. Maputo.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. (2012) “Da economia extractiva à diversificação da base produtiva: O que pode o PARP utilizar da análise do modo de acumulação em Moçambique?” In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 117-144.
- Cramer, C. & Pontara, N. (1997) *Rural Poverty and Poverty Alleviation in Mozambique: What’s Missing from the Debate*. SOAS.
- GdM (2006) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*.
- (2010) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005*.
- (2011) *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Ibraimo, Y. (2012) “Reflexões Sobre Emprego e Redução da Pobreza no PARP: Desafios para uma Abordagem Alternativa”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. IESE. Maputo, IESE. pp. 373-383.
- Massingarela, C., Nhate, V. & Oya, C. (2005) *Mercados Rurais de Emprego em Moçambique: Um estudo sobre o trabalho assalariado temporário e informal nas zonas rurais de Manica, Namputa e Zambézia*. Maputo. Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- Mosca, J. & Selemene, T. (2012) “Mega-Projectos no Meio Rural, Desenvolvimento do Território e Pobreza: O Caso de Tete”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 231-255.
- MPD (2010) *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo, MPD, DNEAP.
- O’Laughlin, B. & Ibraimo, Y. (2013) “A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude”. *Cadernos IESE* n.º 12P. Maputo, IESE.
- Oya, C. (2012) “Crise Global, Crescimento e Desafios para Moçambique e sua Estratégia de Desenvolvimento”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 387-409.
- Wuyts, M. (2001) “Informal economy, wage goods and accumulation under structural adjustment theoretical reflections based on the Tanzanian experience”. *Cambridge Journal of Economics*, 25, 417-438.

- (2011a) “Será que o Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique”. *Boletim IDeLAS* n.º 35P. Maputo, IESE.
- (2011b) *The Working Poor: A Macro Perspective. Valedictory Address as Professor of Applied Quantitative Economics*. 8 December, 2011 at the Insitute of Social Studies, The Hague, The Netherlands. Disponível em: http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Academic_publications/MarcWwuyts_valedictory.pdf.

AGRO-INVESTIMENTOS PRIVADOS E SEUS REFLEXOS NA REGULAMENTAÇÃO FUNDIÁRIA E HÍDRICA EM DOIS REGADIOS ESTATAIS EM GAZA¹

Ana Sofia Ganho²

INTRODUÇÃO

“Produzir comida” foi a palavra de ordem do Presidente Guebuza na abertura da campanha agrícola de 2012-2013 em Nampula, consubstanciando o lema “Pela produtividade agrária, segurança alimentar e nutricional e produção da riqueza” (Domingo, 2012). A associação, em termos causais, entre o aumento da produtividade agrícola e a redução da falta de alimentos, especialmente entre os mais pobres, tem sido reiterada nas estratégias e planos que formam a base da narrativa do Governo de Moçambique (GdM), de modo mais enfático desde o que se convencionou chamar de crise alimentar mundial até ao recente Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrícola 2011-2020 (PEDSA). A baixa utilização de tecnologias melhoradas por parte dos pequenos produtores é vista como uma das principais causas da baixa produtividade agrícola, assim como o acesso inadequado às infra-estruturas e serviços de mercados. Os recursos hídricos são, por sua vez, um

¹ Os principais argumentos de partes do presente artigo foram esboçados na III Conferência Internacional do IESE: “Moçambique: Acumulação e Transformação em Contexto de Crise Internacional” (Maputo, 4 e 5 de Setembro de 2012). Baseiam-se em informações recolhidas durante o trabalho de campo efectuado entre Maio e Outubro de 2012, com o apoio do Instituto de Estudos Sociais e Económicos, da Land Deals Politics Initiative e da Universidade de Manchester.

² Ana Sofia Ganho é estudante de doutoramento em Políticas e Gestão de Desenvolvimento na Universidade de Manchester, Reino Unido

elemento essencial destas estratégias agrícolas e alimentares, sendo a expansão e gestão das terras irrigadas apontadas como a solução. Todavia, o desenvolvimento do quadro legislativo do sub-sector da irrigação, das suas instituições, a respectiva dotação orçamental e resultados obtidos não têm estado à altura da importância que o discurso governamental parece atribuir-lhe. Por outro lado, recentemente, os agro-investimentos estrangeiros privados têm vindo a registar uma tendência crescente. Mas se os documentos estratégicos não delineiam claramente o seu lugar no desenvolvimento dos vários tipos de agricultura, estes investimentos parecem estar a imprimir uma nova dinâmica ao sub-sector da irrigação.

O presente artigo examina o percurso recente de dois dos mais importantes regadios estatais do país, na província de Gaza, no âmbito da evolução do recente enquadramento institucional da irrigação e num contexto de intensificação da agricultura como motor da redução da pobreza. Pretende-se, assim, aprofundar a compreensão sobre as tendências regulamentares e as dinâmicas da gestão de recursos fundiários e hídricos naquela província em face de pressões do investimento estrangeiro. Resumem-se primeiro os objectivos e estratégias governamentais que justificam a utilização dos regadios. Em seguida, apresenta-se uma breve comparação da evolução recente dos regadios do Chókwe e do Baixo Limpopo, os dois “gigantes adormecidos” (Notícias, 2007; Notícias, 2012), e o regime fundiário e hídrico em que se enquadram, para, seguidamente, analisar a recente e paralela evolução dos seus estatutos. Por fim, apresentam-se considerações sobre os desafios de sustentabilidade e equidade do modelo analisado. As conclusões resumem as principais informações e argumentos avançados ao longo do trabalho.

O COMBATE À “POBREZA ALIMENTAR”, O PARADIGMA DO AUMENTO DE PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA E DA AGRICULTURA IRRIGADA

O discurso da crise alimentar e da pobreza legitima ciclicamente o imperativo de aumento da produtividade agrícola, sendo a modernização e a intensificação da agricultura apresentada como solução, na qual o acesso a melhores meios tecnológicos ganha especial ênfase (*World Development Report*, 2007; AGRA 2013). Tais propostas, visando uma “revolução da produtividade” no mundo rural, não contemplam dimensões fundamentais como os obstáculos laborais à produtividade, as ligações entre o meio rural e o urbano, ou entre a agricultura e a industrialização como tem sido estu-

dado criticamente no contexto mundial e nacional (Woodhouse, 2009; Woodhouse, 2012b; Castel-Branco, 2012; Castel-Branco, 2008). As mesmas propostas assentam ainda no pressuposto de que uma maior eficiência dos mercados pode beneficiar os produtores mais pobres, o que constitui tema de contestação (Woodhouse, 2009).

Os planos para a intensificação da agricultura em Moçambique não surgem agora pela primeira vez, havendo antecedentes desde os anos 60 e 70 (Mosca, 2012), que se relacionam não apenas com a Revolução Verde na Ásia, mas também com as estratégias de exploração agrícola de grande escala durante a era socialista. Mais recentemente, a Estratégia da Revolução Verde de Moçambique 2007 (ERVM) (MINAG, 2007) articula discursivamente a lógica de ligação da crise alimentar mundial, como causa da subida dos preços dos insumos agrícolas e dos bens alimentares no país, à necessidade de aumentar a produção agrária para o consumo interno, aliada à expansão das culturas de rendimento para exportação. Um ano depois, o Plano de Produção de Alimentos 2008-2011 (PAPA) visou operacionalizar a referida estratégia em objectivos, metas, actividades e recursos a afectar por cultura específica (MINAG, 2008a). Em 2011, o PEDSA foi aprovado como “instrumento harmonizador” das várias “orientações estratégicas para a agricultura” (p. vi), mas reflectindo igualmente a subordinação ao novo Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014 (GdM, 2011), no qual o “aumento na produção e produtividade agrária e pesqueira” constitui o primeiro objectivo e a base do “crescimento económico inclusivo” que ambiciona reduzir a pobreza de 54,7% para 42%, entre 2009 e 2014 (GdM, 2011, p. 10). Como assinala Woodhouse (2012b), no Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) relativamente ao documento que o precede, PARPA II 2006-2010, o diagnóstico dos problemas que afectam a agricultura mantém-se e, logo, as soluções defendidas. Estas assentam em quatro pilares, enunciados no PEDSA, referentes a 1) aumento da produtividade, produção e competitividade (através de “tecnologias melhoradas”), 2) mercados (melhor acesso a infra-estruturas e serviços), 3) recursos naturais (uso sustentável de água, terra, florestas e fauna) e 4) instituições agrárias (GdM, 2011). O PARP preconiza, entre outros, o aumento do investimento público na agricultura, com especial relevo para o sector familiar, sem fornecer, no entanto, informações sobre os investimentos privados de grande escala (Woodhouse, 2012b). A relação entre o investimento privado e público e as medidas a tomar especificamente para a agricultura nas suas várias escalas constituem, assim, importantes interrogações.

Os investimentos privados na agricultura são já uma realidade em alguns pontos do país, encontrando-se ainda muitos outros em fase de projecto. Embora a conta-

bilização precisa dos investimentos na sua fase de realização actual não esteja disponível, mas apenas os projectos aprovados (Centro de Promoção do Investimento-CPI e Centro de Promoção da Agricultura-CEPAGRI), importa registar a tendência do crescente interesse e pressão do investimento reconhecida por estudos conjuntos do governo e doadores (MINAG, 2008b) e em estudos académicos onde Moçambique figura em lugar de destaque (Cotula, 2012; Deininger & Bayrlee, 2011). Tal fenómeno resulta, em grande medida, do fruto dos esforços envidados nesse sentido pelo GdM e doadores, tais como através do apoio administrativo e de benefícios fiscais facilitados pelo CPI, consagrados na legislação reguladora dos investimentos,³ ou através dos planos para parcerias público-privadas nos corredores de desenvolvimento no Centro e Norte do país, como o Corredor de Crescimento Agrícola da Beira (BAGC, 2013). Se era possível ler um abrandamento do número de autorizações concedidas para novos projectos após 2009, a especulação em torno de um acordo entre o GdM e o Governo do Brasil, conhecido por Prosavana, e a renegociação do projecto Procana em Massingir vieram reacender a polémica (Oakland Institute, 2011) e parecem fazer parte de um relançamento das pressões do investimento estrangeiro em algumas partes do país (Ganho, 2013; Ganho, 2012, estudo não publicado).

A necessidade de rega é uma realidade em grande parte da África subsaariana e também em Moçambique, predominando a agricultura de sequeiro. Contudo, apesar de o GdM reconhecer a necessidade de recorrer à irrigação para a intensificação da agricultura, tem havido dificuldade em torná-la uma realidade, decorrente da adequação e harmonização das políticas, da afectação de recursos e da concretização dos projectos no terreno. O GdM iniciou em 2008 uma revisão da despesa na agricultura, com um enfoque particular na irrigação, que apontava estes problemas.⁴ Apesar de o PEDSA agrupar a água com outros recursos naturais (como no documento-quadro regional, o CAADP), a sua utilização constitui evidentemente uma forma de tecnologia com grande impacto no aumento da produtividade e dos níveis de produção agrícola. Várias das medidas estratégicas referem-se efectivamente à criação de sistemas de armazenamento de água e de rega, mais especificamente direccionadas para os pequenos e médios agricultores, mas sem tratar de

³ A mais recente destas é o Código de Benefícios Fiscais (Lei 4/2009, RdM 2009). Para o sector da agricultura, são relevantes o Artigo 22 (Isenção de Direitos de Importação) e o Artigo 23 (Redução da Taxa do Imposto sobre o Rendimento) e benefícios genéricos complementares abrangidos pelos artigos 18 a 21.

⁴ O estudo foi consolidado como documento do Banco Mundial (2011), mas apenas o volume I está disponível *online*. O estudo sobre a irrigação é anunciado como volume III, mas não se encontra disponível. O que se pensa ser uma versão preliminar do estudo de base sobre a irrigação (MINAG, 2008b) foi gentilmente cedida pelo MINAG.

questões sobre a viabilidade financeira, técnica e administrativa, sobre o conhecimento profundo ou sistemático, nem assente em estudos necessários (Woodhouse, 2012b). O lugar ocupado pela irrigação de grande escala fica também por precisar no documento.

O PAPA previa, no primeiro ano, a produção nas áreas irrigadas operacionais e só nos dois anos posteriores a extensão do cultivo a novas áreas até então inoperacionais. Relativamente à irrigação, o PEDSA limita-se a condensar o potencial da agricultura de irrigação, 3,3 milhões de ha, contrastando-o com a actual situação, destacando a extensão irrigada, 50 000 ha (40% da área infra-estruturada),⁵ e contrastando o seu maior beneficiário, o sub-sector açucareiro (60%), com a taxa de utilização de irrigação do sector familiar, 8,8% (p. 18). A Estratégia de Irrigação (EI) de 2010 estabelece metas a curto, médio e longo prazos, sem especificar as áreas geográficas em que estão localizadas, mas apenas incrementos percentuais de utilização dos sistemas de irrigação e do número de hectares para culturas alimentares.⁶ É, contudo, o documento mais informativo de que se dispõe sobre a evolução do enquadramento estratégico e institucional, e reconhece que o planeamento tem sido “ad-hoc” na ausência de um programa nacional de irrigação (MINAG, 2010, p. 26).

O principal argumento avançado na EI para a ausência de planificação e gestão integrada do sub-sector da irrigação são as frequentes reorganizações ministeriais a que foi sujeita a pasta da agricultura. Com efeito, as alterações que o seu lugar sofreu na estrutura institucional parecem ter afectado a capacidade de a irrigação ser considerada de forma coerente e sistemática, a influência da tomada de decisões e, acima de tudo, a afectação dos necessários recursos. A título de exemplo, se em 1995 a hidráulica agrícola ganhou o estatuto de Direcção Nacional, dez anos depois constituía apenas um departamento, integrado na Direcção Nacional de Serviços Agrários (DNSA), e viu o financiamento partilhado com o fomento agrário no Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA). Tais reformas institucionais representam entraves à afectação de recursos direccionados para a irrigação: “Esta fusão coloca riscos de “diluição” na alocação prioritária de recursos à agricultura irrigada como consequência de uma procura e pressão mais amplas sobre os recursos do actual FDA” (MINAG, 2010, p 6). Embora existindo uma Política e Estratégia de Irrigação de 2000, não chegou a ser implementada (MINAG, 2008b). Prevista já na nova EI, a criação de uma entidade com poderes centrais foi levada a cabo apenas

⁵ A Estratégia de Irrigação, que data de um ano antes, situa o total irrigado em 60 000 ha.

⁶ A versão a que se teve acesso data de Dezembro de 2010.

recentemente, em 2012, dando origem ao Instituto Nacional de Irrigação (Decreto n.º 9/2012; GdM, 2012). As implicações deste acto são exploradas da perspectiva da sustentabilidade financeira e da gestão centralizada na última secção do presente trabalho. Importa de momento assinalar que o clima institucional tem registado alterações importantes que podem ser vistas, em parte, como resposta a maiores pressões de investimento externo privado.

A maioria das terras irrigadas encontram-se historicamente localizadas na região Sul, nas províncias de Maputo e Gaza, por terem sido as áreas de intervenção prioritária durante a época colonial e socialista, devido a um maior défice hídrico, de acordo com o MINAG (2008b, 2010). Em 1968, Moçambique contabilizava 65 000 ha irrigados, abrangendo sobretudo as províncias de Maputo e Gaza, e a expansão para 100 000 ha, até 1973, continuou a beneficiar as mesmas províncias (MINAG, 2008b, pp. 10-11). A extensão máxima de terras irrigadas foi de 120 000 ha, que parece ter sido alcançada no início dos anos 80, também o ponto alto da sua taxa de utilização,⁷ entrando em fase de sub-utilização e degradação com o fim da era das grandes empresas estatais, até à década de 2000. Segundo o levantamento do período de 2001-2003, o Sul possuía cerca de 64% dos 118 120 ha equipados e 57% da área operacional (40 063 ha) em todo o país, mas usava apenas 31% desta área, valor inferior à taxa de utilização na região Centro, de 42% (Tabela 1). Com base no mesmo documento, entre 2004 e 2009, terão sido, de um modo geral, construídas ou recuperadas infra-estruturas de rega correspondentes a uma área total de 13 356 ha, mas continuando a favorecer a região Sul, em especial a província de Gaza (MINAG, 2010, p. 8).

TABELA 1 ÁREAS DE IRRIGAÇÃO POR REGIÃO E PERÍODO (2001-2003 E 2004-2009)

		Total nacional	Sul	Centro	Norte
2001-2003	Área infra-estruturada	118 120 ha	75 738 ha (64%)	39 030 ha (33%)	3 352 ha (2,8%)
	Área infra-estruturada operacional	40 063 ha	23 145 ha (57%)	16 257 ha (40%)	661 ha (1,6%)
	Taxa de utilização	34%	31%	42%	20%
2004-2009	Área reabilitada/construída	13 356 ha	11 236 ha	1 347 ha	773 ha

FONTE: ADAPTADO DA ESTRATÉGIA DE IRRIGAÇÃO (MINAG, 2010).

Relativamente à fonte do financiamento das obras de reabilitação, esta foi na sua maioria o Estado, através de parceiros para o desenvolvimento. Embora o sector

⁷ Outra data também apontada é até 1997 (MINAG 2008b), beneficiando, para além do Sul, ainda Niassa e Cabo Delgado.

privado tenha igualmente contribuído, não existem dados claros sobre os montantes, apenas que houve forte participação das açucareiras e, na região Centro, também de “empresas agrícolas de média dimensão e milhares de pequenos ou micro-regadios em Sofala, Manica e Tete” (MINAG, 2008b). Um estudo do Banco Mundial (BM, 2011, p. 7) confirma serem escassas e incompletas as informações quantitativas sobre o investimento privado na irrigação, sobretudo a de pequena escala.

Todavia, o regime de uso dos regadios tem mudado ao longo dos diferentes períodos e os elementos para uma caracterização sistemática e exacta são escassos, incompletos e nem sempre fiáveis. De forma resumida, pode assinalar-se que, entre 1977 e as reformas iniciadas na sequência do IV Congresso da Frelimo (1983), os regadios eram utilizados sobretudo em regime intensivo e de grande escala, através de companhias estatais. Com a sua extinção, o sector privado foi chamado a desempenhar um papel ao lado do chamado “sector familiar”. Com a liberalização económica iniciada em 1987, os regadios foram negligenciados pelo Estado, confiando-se que as forças de mercado haveriam de dinamizar a agricultura. Na prática, sobretudo após a falência de companhias mistas como a LOMACO e o final da guerra (1976-1992), as famílias permaneceram nos regadios, embora sem apoio efectivo. A partir de meados dos anos 2000, as companhias privadas voltam a estar presentes, embora nem sempre através do cultivo directo da terra (por DUAT), como através de contrato de compra e venda de culturas, co-existindo com os pequenos produtores. A competição pelos recursos fundiários e hídricos entre os vários tipos de produtores e regimes de produção é tema de controvérsia actualmente e uma componente importante do debate sobre o fenómeno mundial conhecido por “açaambarcamento de terras” (“land-grabbing”), cujas diferentes abordagens e questões não podem ser aqui aprofundadas.⁸

Os projectos agrícolas privados estrangeiros de grande escala levam geralmente os investidores a procurar vastas áreas na proximidade de fontes de água renováveis (Murrin, 2010) e de preferência com infra-estruturas de grande porte ou a construí-las de raiz. Nesta óptica, em Moçambique os regadios podem constituir áreas preferenciais para os investidores e fazem parte das estratégias governamentais de relançamento da agricultura (MINAG, 2010). No entanto, não são também raros os casos em que os investidores se fixam em áreas fora dos regadios, como acontece na província de Gaza, quer por falta de terrenos contíguos dentro dos regadios, quer porque as culturas pretendidas não se adequam a um perímetro que o governo destina prioritariamente à produção de alimentos. Todavia, o exterior e

⁸ Vide, para diferentes abordagens: Hall, 2011; Mehta, Veldwisch & Franco, 2012; Peluso & Lund, 2011.

o interior dos regadios são espaços com dinâmicas de gestão distintas, em grande medida porque administrados por entidades diferentes, e representam hoje o que se poderia designar de “sub-regimes” fundiários diferentes, entendidos num sentido lato que abrange tanto a lei como a sua prática. A distinção dos espaços deve ser tida em conta na análise da gestão e da competição pelos recursos hídricos e fundiários.

O REGADIO DO CHÓKWÈ E O REGADIO DO BAIXO LIMPOPO: BREVE COMPARAÇÃO

A província de Gaza possui dois grandes regadios cuja criação remonta à década de 1950, o Regadio do Chókwè (RC), também conhecido por Regadio Eduardo Mondlane, e o Regadio do Baixo Limpopo (RBL), em Xai-Xai. Argumenta-se no presente trabalho que a evolução recente de ambos os regadios pode ser vista de modo mais interligado, isto é, que a nova dinâmica de desenvolvimento do RBL adquire mais significado tendo em consideração aquele com que costuma ser comparado, o RC. Actualmente, o RBL tornou-se a experiência-piloto e o modelo a transpor porventura para outros regadios do país, sendo o RC, sob alguns aspectos, o modelo a evitar.

O RC continua a ocupar um lugar de relevo no discurso de sucessivos governos, aos níveis central e provincial, desde os dias em que Samora Machel ambicionou fazer dele o “celeiro da nação”. A expansão da área após a Independência confirmou-o como o maior do país. Tem hoje uma área bruta de cerca de 33 000 ha, sendo a área aproveitável de quase 24 000 ha, mas, no final de 2012, apenas cerca de 8000 ha podiam ser utilizados após a sua reabilitação (HICEP, 2012; entrevista com funcionários da HICEP). Por seu lado, o RBL teve historicamente uma área de cerca de 12 000 ha, tendo sido alargada recentemente para 70 000 ha, englobando zonas de expansão futuras. Para ambos os regadios, a conclusão e manutenção das infra-estruturas têm exigido obras frequentes, para as quais nem sempre tem havido financiamento suficiente que permita o seu pleno funcionamento. Embora as cheias de 2000 tenham sido especialmente destrutivas, as inundações são uma ocorrência cíclica, expectável, mas pouco previsível naquela baixa planície aluvial. A salinização de partes dos solos, sobretudo devido à sua ocorrência natural e a uma drenagem deficiente (Woodhouse *et al.*, 1986; Chilundo, Munguambe & Namagina, 2012), e, em Xai-Xai, também pela proximidade do mar, é outro desafio. Todavia, a simples manutenção de tão extensa rede de vias terrestres e canais é só por si um enorme e constante desafio, necessitando de avultados fundos.

Na sequência das grandes cheias de 2000, estes regadios são objecto de atenção renovada do governo e parceiros de cooperação. A reabilitação de partes do RBL tem início em 2003, no âmbito do Projecto de Reabilitação da Barragem de Massingir e Desenvolvimento Agrícola (MOPH, 2008), totalizando cerca de 5000 ha (60% do previsto), em duas fases. Numa primeira fase foi trabalhada a área correspondente ao sector familiar e, numa segunda fase, sobretudo um bloco de irrigação comercial (Ponela) e a estação de bombagem (MOPH, 2008). Após vários diagnósticos, o RC beneficia de grandes reabilitações que culminaram actualmente na recuperação de cerca de 8000 ha, 1000 dos quais no último ano (entrevistas com HICEP). Entre 1998 e 2007, os parceiros foram a Cooperação Japonesa, a Cooperação Francesa, a Cooperação Portuguesa e, mais recentemente, a OPEP e o Banco Islâmico de Desenvolvimento, mas o RC é apontado como o exemplo de investimento público em irrigação sem frutos à vista. Todavia, algumas empresas privadas têm também contribuído para a reabilitação de áreas em que operam em ambos os regadios. O modo como lá operam pode ser o trabalho da terra reservada às empresas, ou indirecto, sob a forma de contrato com pequenos produtores, como se ilustra em seguida.

O RBL tem a operar, no interior do seu perímetro total, projectos de grande investimento que são vistos como provas de um dinamismo exemplar:

1. Wanbao African Agricultural Development (WAAD), companhia privada chinesa cuja actividade é a produção e o processamento de arroz, tendo começado a cultivar, em finais de 2012, três áreas que totalizavam cerca de 7000 ha (localidades de Xai-Xai e Chicumbane), de um total de 20 000 ha. Estabelecido inicialmente como projecto de cooperação com o governo chinês, tem uma componente de “transferência de tecnologias agrárias” (DPA, 2008) para produtores moçambicanos comerciais emergentes, em cerca de 300 ha (RBL-EP, 2012), numa área contígua, no bloco Ponela;
2. Companhia Agrícola de Fomento Algodeiro (CAFA), empresa portuguesa, cultivando uma área, em meados de 2012, cerca de 200 ha no bloco Magula (sujeito a deslocação durante a última fase da reabilitação do regadio) (entrevista com CAFA);
3. Companhia Agro-Social IGO Sanmartini, empresa italiana cultivando milho e arroz, em área própria a ser expandida para 2000 ha e prática de fomento, perto do Rio Lumane (RBL-EP, 2012).

Estava igualmente previsto o início de operações de uma companhia indiana de produção de arroz e estava em negociações uma área para o IFAD.

Expressa-se no presente artigo o entendimento que esta capacidade de atrair investimento estrangeiro se deve em grande medida à autoridade de que foi investida e com que actua a nova empresa gestora das terras, água e infra-estruturas, Regadio do Baixo Limpopo, Empresa Pública (RBL-EP), desde 2011, no contexto político e social de Xai-Xai, nomeadamente o facto de o perímetro ter ficado pouco densamente habitado desde as cheias.

Pelo contrário, o RC constitui um espaço mais densamente habitado, sobretudo como refúgio durante a guerra civil. Passou também por múltiplas vagas de redistribuição de terras desde a criação do Colonato do Limpopo e abrange ainda o local de nascimento da família de Samora Machel, Chilembene. Em consequência, estão em jogo forças políticas de maior peso que são fruto da evolução histórica do lugar. Também devido a dificuldades de reabilitação, não possui, de momento, área contígua disponível para grandes projectos (entrevista HICEP), sendo a maior parte ocupada pelo sector familiar dentro da zona irrigada por gravidade. Assim, este regadio é um dos raros casos em que os camponeses detêm algum poder, embora limitado, para manter o uso da terra, mas não podem necessariamente usufruir dela devido à falta de manutenção e de investimento. Esse poder é, todavia, limitado, como parece indicar a reorganização dos utentes pela HICEP, em colaboração com a empresa MIA (empresa do grupo Mozfoods), concentrando pequenos produtores de modo a perfazer áreas um pouco mais extensas do que os lotes individuais, para trabalharem sob contrato (Veldwisch, Beekman & Bolding, 2013).⁹

DISCUSSÃO: LEGISLAÇÃO NACIONAL E AS EMPRESAS HICEP E RBL-EP

A gestão da terra no interior e no exterior dos regadios estatais como o RC e o RBL está a cargo de entidades diferentes, o que tem implicações institucionais e práticas importantes. Fora dos regadios, a Direcção Provincial da Agricultura (DPA), como acima referido, administra a utilização da terra para fins agrícolas e agro-pecuários. O Departamento de Geografia e Cadastro da DPA gere ainda todos os pedidos de DUAT para terrenos até 1000 ha, mesmo quando se destinam a projectos

⁹ Embora os autores não o mencionem, é plausível que tal reorganização dos utentes só tenha sido possível devido às ligações da direcção da MIA à antiga companhia LOMACO, que operava na região e de que o Estado moçambicano era accionista (a LONRHO era o parceiro privado).

não agrícolas, delimitando e demarcando terrenos, atribuindo, revendo e revogando DUAT temporários e permanentes, e participando em consultas comunitárias com outras autoridades do governo local, como o Administrador e os Serviços Distritais de Actividades Económicas. No caso dos dois regadios estatais aqui analisados, as entidades gestoras são empresas públicas que têm a seu cargo as infra-estruturas hidráulicas e a água, a organização dos utentes, e, desde recentemente, também as terras, eliminando a separação entre os recursos hídricos e fundiários instituída nos primeiros anos após a independência. Fora dos regadios, actua a DPA. No entanto, verifica-se uma grande disparidade de recursos que cada uma dessas instituições recebe, dependendo em grande parte do utente-alvo que o governo deseja apoiar, mas também das dinâmicas políticas que pretende contornar ou rectificar e dos instrumentos legais ao dispor de cada uma.

Para a atribuição de recursos hídricos, a entidade gestora operacional são as várias dependências da Administração Regional das Águas (ARA). No caso dos regadios, a empresa pública negocia a atribuição do volume de água em função dos usos previstos para utentes no seu perímetro e distribui-a internamente por estes, mediante taxas de utilização. Fora dos regadios, a ARA atribui directamente as licenças com as respectivas tarifas, para usos privativos de irrigação superiores a 1 ha e/ou com recurso a meios mecânicos (Manjate, 2010; Decreto n.º 43/2007). Embora represente um menor grau de burocracia, a isenção de licenças para os pequenos utentes, em contrapartida, tem-nos tornado invisíveis, uma vez que não precisam de estar registados. Acresce ainda que a emissão de licença de uso de água (Direito de Uso e Aproveitamento de Água, ou DUAA) obriga à apresentação de DUAT, que a maioria dos utilizadores individuais não possui, a menos que registados em nome de uma colectividade, como uma associação de camponeses. As implicações destas distinções são analisadas na última secção do trabalho, no âmbito de uma reflexão sobre equidade e recursos hídricos.

Os regadios constituem efectivamente um sub-regime fundiário em que o Estado tem plenos poderes formais sobre o uso da terra, mas tal é um desenvolvimento recentemente formalizado. Em Moçambique, a terra é propriedade do Estado, mas o direito ao seu uso por todos os moçambicanos, consagrado na Constituição, permite a obtenção de certificados e títulos, para além do reconhecimento informal com base na ocupação comunitária e uso individual de boa fé (Decreto n.º 43/2007; MINAG, 2008), segundo a habitual dualidade das autoridades. Todavia, como se demonstra aqui, nos regadios estatais de Chókwè e

Xai-Xai, alterações aos estatutos das respectivas companhias gestoras, com base numa recente interpretação da legislação da terra e da água, permitiram a substituição dos DUAT por contratos de exploração e uma centralização da gestão. As mais-valias financeiras que representam os investimentos estrangeiros levaram ainda a uma expansão do território segundo argumentos que demonstram a base histórica dos direitos de parte das terras agora reclamadas pelo Estado em Xai-Xai. A interligação destas duas dinâmicas ilustra-se a seguir, através da análise do quadro legislativo em que se integram e dos estatutos das empresas, considerados como uma extensão da legislação (vide esquema ilustrativo do enquadramento legislativo no Anexo 2).

A HICEP foi criada em 1997 para gerir o Sistema de Irrigação Eduardo Mondlane (SIREMO), e os seus estatutos pretenderam dotá-la de “novas regras de organização e funcionamento, com autonomia de gestão” (Decreto n.º 3/97), conforme a Lei das Empresas Públicas (Lei n.º 17/91). Sem invocar a Lei de Águas (Lei n.º 16/91), faz, contudo, alusão breve às infra-estruturas hidráulicas como “bens de domínio público” (Artigo 4-2). O seu regulamento de funcionamento, aprovado em 2002, avançava no mesmo sentido, visando a adopção de medidas que possibilitassem “garantir a [sua] racionalidade”, entendida em termos financeiros, tendo em conta as necessidades de reabilitação e manutenção do perímetro. Entre outros, o Regulamento formulou explicitamente o valor económico da água e a relação entre “direitos diferenciados” e “custos diferenciados”, tal como espelhados no acesso prioritário à água ou a garantia de dado caudal. No Regulamento, embora ausente dos estatutos, a utilização da terra torna-se obrigatória “pelo menos uma vez e meia em cada campanha agrícola” e dota-se a HICEP de autoridade de atribuição e suspensão de DUAT. É de sublinhar que o Regulamento foi aprovado cinco anos depois dos estatutos (Diploma Ministerial n.º 58/2002; Diploma Ministerial n.º 58/2002), só então se invocando nominalmente a Lei de Águas. Os estatutos da HICEP são finalmente revistos em (Decreto n.º 41/2009) com o objectivo de integrar a gestão da terra e da água (Artigo 4-1; entrevista DNSA). A consequência mais directa desta revisão consiste no aparecimento de “contratos de exploração”, cuja atribuição e acompanhamento constitui agora a primeira função da HICEP (Decreto n.º 41/2009).

Argumenta-se no presente artigo que esta alteração, para a qual não é fornecido fundamento no texto legal, ocorre em consequência da discussão em torno do projecto de estatutos da nova empresa que virá a gerir o RBL. Por outras palavras, as

alterações aos estatutos da HICEP para o Regadio do Chókwè foram determinadas pelas inovações propostas para a RBL-EP e reflectem um processo muito significativo de reinterpretação legislativa que visa dotar as empresas de maiores poderes, numa altura em que se regista um interesse acentuado na procura de terras aráveis em Moçambique.

A RBL-EP foi criada em 2010 por decreto do Conselho de Ministros (Decreto n.º 5/2010), apenas uns meses antes da publicação da resolução, também do Conselho de Ministros, sobre os modelos de gestão dos regadios estatais (Resolução n.º 10/2010). No entanto, o processo foi preparado vários anos antes, no contexto de reabilitação do perímetro do RBL. Liderou o processo a ARA-Sul, sob a alçada do Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), cabendo a sua execução ao Projecto de Reabilitação da Barragem de Massingir e Desenvolvimento Agrícola (PRBMDA). Entre as principais funções do PRBMDA, contava-se o desenvolvimento da instituição que lhe sucederia, e assim elaborou um projecto de estatutos e regulamentos da futura companhia gestora do RBL, em consulta com os órgãos do governo central, local e associações de produtores a partir de 2006 (MOPH, 2008). O conceito de “domínio público” e a sua aplicação ao perímetro do RBL é destacado entre os pontos discutidos publicamente e no relatório onde se apresenta o modelo institucional a seguir. Reconhecendo a ausência de referências explícitas a perímetros irrigados na legislação em vigor, o PRBMDA interpreta-a, todavia, argumentando que as infra-estruturas de irrigação financiadas pelo Estado e as águas a elas associadas constituem um caso de “zonas de protecção parcial” (Decreto n.º 66/98) e “Domínio Público Hídrico” (Lei n.º 16/91), sujeitos a regras próprias:

apesar de não ser explícita a classificação dos terrenos com estruturas de irrigação, como zona de protecção parcial, emana do articulado conjugado da Lei de Terras com o seu Regulamento o espírito da lei que orienta claramente as áreas irrigadas com infra-estruturas para um tratamento cauteloso em relação ao uso e aproveitamento da terra. . . [e] a Lei de Águas clarifica definitivamente o conceito de domínio público hídrico incorporando as construções hidráulicas realizadas pelo Estado, que faz reverter automaticamente as áreas em zonas de protecção parcial (MOPH, 2008, p. 60, ênfase da autora).

Estende-se assim aos regadios a gestão “em benefício do interesse nacional” (Lei de Águas, Artigo 1) e a impossibilidade de neles “ser adquirido o direito de uso e aproveitamento da terra” (Regulamento da Lei de Terras, Artigo 7-1).

Apesar desta argumentação, no projecto de estatutos da empresa gestora do RBL, o PRBMDA deixa ainda a possibilidade de emissão de pareceres sobre atri-

buição ou revogação dos DUAT. Tal deve-se, em primeiro lugar, à existência de alguns DUAT no perímetro do RBL sobre os quais o PRBDMA não tinha sido consultado. Em segundo lugar, a possibilidade de existência de DUAT integrava-se num modelo de gestão de Sociedade Anónima (capitais públicos e direito privado), dotada de um Conselho Arbitral que se podia pronunciar sobre a atribuição ou revogação destes direitos e mediante a participação de associações de regantes e comissões agrárias. No entanto, aquando da criação da empresa, o governo decidiu-se por uma empresa pública, sem conselho arbitral e um papel bastante limitado para as associações de regantes. Privilegiou-se, assim, um maior grau de controlo, mesmo se tal implica igualmente um investimento público muito superior, como conclui o PRBMDA na análise comparativa das duas opções (p. 63-64).

É na sequência desta discussão que a revisão dos estatutos da HICEP regista, para além da integração da gestão da água e da terra prevista no projecto de estatutos da companhia RBL, a substituição dos DUAT por contratos de exploração. O mesmo princípio foi aplicado aquando da criação da RBL-EP, em 2010.

Uma importante conclusão a destacar da análise acima é que a revisão e interpretação de um quadro legal reflecte a evolução de circunstâncias económicas e políticas, como o interesse acrescido do investimento estrangeiro privado em terras aráveis (isto é, irrigáveis) e a necessidade de fazer face à subida do preço internacional dos alimentos através da expansão das áreas irrigadas. A associação inquestionada de uma maior produção de alimentos e a redução da pobreza alimentar que a narrativa governamental e os doadores em geral articulam permite ainda argumentar junto das populações que os novos investimentos os vêm “tirar da pobreza” (entrevistas Chicumbane).

Devido à falta de áreas aráveis extensas contíguas, à importância do sector familiar dentro do perímetro e a dificuldades de aplicação das normas a utentes individualmente mais importantes devido ao seu peso político, o RC tornou-se em grande medida o modelo a evitar. Se os seus estatutos serviram de base para a constituição da nova companhia de Xai-Xai, foi de uma óptica correctiva, de modo a dotar o Estado de instrumentos que permitissem um maior controlo e uma melhor sustentabilidade financeira do que no Chókwè. Contudo, o RBL, na sua expansão de 12 000 ha para 70 000 ha, ou seja, de uma área de metade do RC para mais do seu dobro, de modo a reservar áreas para investidores privados, acaba por invalidar uma vantagem importante que tinha sobre o seu congénere a montante. As dimensões demasiado ambiciosas constituem um desafio de sustentabilidade, não uma mais-valia.

SUSTENTABILIDADE, CONTROLO ESTATAL E EQUIDADE: DESAFIOS PARA O FUTURO

O modelo que emerge da análise dos regadios estatais RC e RBL e do seu enquadramento legal, desde a Lei das Empresas Públicas (Lei n.º 17/91) até aos documentos orientadores como o PEDSA, subscreve claramente os princípios de uso “racional” e “sustentável” dos recursos, entendidos do ponto de vista financeiro, produtivo, mas também ambiental, embora em relação tensa com este último. O grande desafio consiste então em como intensificar a produção agrícola, conservando simultaneamente os recursos hídricos existentes, e permitir a todos os tipos de produtores, incluindo os chamados “usos comuns”, beneficiarem desse crescimento. Como se pode concluir da primeira secção, os planos e estratégias apresentados não são nem suficientemente específicos, nem as diversas áreas de intervenção suficientemente articuladas entre si. Dado que a expansão da área irrigada é um imperativo para a intensificação da produção e a recuperação dos grandes regadios existentes, uma via escolhida pelo GdM, permanecem três desafios importantes. O primeiro é o da sua viabilidade financeira, dados os enormes custos que a sua manutenção têm tido historicamente. O segundo desafio diz respeito ao desiderato de fortalecer as entidades agrárias, expresso no quarto pilar do PEDSA. Por último, e decorrente dos pontos anteriores, está a forma de alocação de água aos utentes e questões de equidade.

Como analisado acima, devido a várias alterações orgânicas que deslocaram o lugar institucional da hidráulica agrícola, mas também ao seu peso orçamental, a agricultura irrigada viu limitados, desde os meados da década passada, a sua autoridade e recursos financeiros. Uma fonte de receitas previstas para a sua sustentabilidade financeira advém da aplicação de taxas segundo o princípio do utilizador-pagador, de forma escalonada, que só agora, e timidamente, começa a ser posta em prática. Constitui, no entanto, uma baixa contribuição proporcionalmente às despesas totais, uma vez que se destinam a cobrir as despesas de operação e manutenção e não o investimento capital para a reabilitação. Um aspecto essencial relativamente ao peso das taxas de utilização é a taxa de ocupação efectiva de um regadio e o tipo de utentes. Por exemplo, segundo os cálculos de sustentabilidade do PRBMDA, previa-se que, mesmo a partir do décimo ano, o fluxo de caixa continuava a ser negativo no cenário em que deixaram de fazer parte das possibilidades de exploração dois blocos comerciais de rega. Assim, os custos fixos passavam a ser apenas

parcialmente recuperados, em função dos utentes do sector familiar e dos comerciais emergentes, a quem não podiam ser cobradas taxas de utilização tão altas. Se os outros dois blocos em questão pudessem ser fazer parte do plano de exploração, previa-se que a empresa gestora atingisse o seu saneamento financeiro no nono ano (MOPH, 2008, p. 57). Para o RC, a HICEP estima que a área de utilização para atingir o ponto em que deixa de haver prejuízo seja de 20 000 ha (entrevista HICEP), dado que, num sistema por gravidade, é necessário o lançamento de um volume mínimo de água para que esta chegue a todos os sectores, e tal volume de água bruta traduz-se numa despesa cobrada pela ARA-Sul. Com o objectivo de obter receitas suplementares, as companhias preveem actividades na área do processamento ao longo da cadeia de valor (entrevistas RBL-EP & HICEP; MOPH, 2008).

Relativamente à via de financiamento estatal e privado, importa ressaltar as limitações estruturais que o recém-criado Instituto Nacional de Irrigação pretende solucionar.¹⁰ Para os regadios em Gaza, sob a autoridade nominal da Direcção Provincial de Agricultura, a relação tem oscilado entre a autonomia e alguma dependência administrativa, dado que o orçamento das empresas HICEP e RBL-EP, sob a forma de contrato-programa, tem sido apresentado ao MINAG através da DPA. Um subsídio de actividades de funcionamento é então atribuído, entre todas as empresas públicas, pelo Ministério das Finanças. Todavia, para actividades de manutenção das infra-estruturas, não havia estrutura legal para tal. A Direcção Nacional dos Serviços Agrários (DNSA) do MINAG, de que dependiam até 2012 os regadios, não tem autonomia administrativa nem financeira em matéria de infra-estruturas. A empresa RBL-EP foi dotada de autonomia administrativa e financeira para negociar financiamentos, mesmo de manutenção de rotina, mas para infra-estruturas, a DNSA tem de delegar essa função (entrevista DNSA). Espera-se que a criação do INIR, cujo Director-geral acaba de ser nomeado, venha a resolver estes constrangimentos. Apesar de continuar a fazer parte do MINAG, terá uma posição hierarquicamente superior à actual DNSA, dado que albergará três DN. As empresas públicas poderão continuar a angariar fundos, mas para novas áreas essa competência será atribuída ao INIR. Será assim uma das primeiras acções do Director-geral convencer o Ministério das Finanças a afectar mais recursos à agricultura irrigada. Tal como o PCA da RBL-EP, também o Director-geral do INIR foi nomeado pelo Primeiro-ministro, investindo-o de grande

¹⁰ Embora o INIR tenha sido criado e o seu Director-geral já tenha sido nomeado, não é claro em que ponto se encontra a reorganização institucional. Por essa razão, o modo de funcionamento aqui descrito refere-se ao que foi observado até Novembro de 2012.

autoridade. A criação e fortalecimento das empresas públicas como a HICEP e a RBL-EP, e do INIR, foram um passo no sentido de dar maior autonomia aos regadios do ponto de vista financeiro e administrativo, centralizando todavia a autoridade a que estão subordinados, do nível da província para o MINAG em Maputo.

O segundo desafio que se pode colocar decorre precisamente da centralização do corrente modelo. Como analisado na secção anterior, a opção de empresa pública como entidade gestora dos regadios representou uma diminuição da participação dos utentes nos organismos que os constituem relativamente ao modelo proposto pelo PRBMDA, com a ausência do conselho arbitral e a tendência para não convocar os conselhos paritários de gestão na RBL-EP. A agilidade e a autoridade que se pretende para as empresas poderem negociar com investidores acarretam uma diminuição do poder negocial dos utentes economicamente menos importantes. Em princípio, tal contraria também o desiderato de fortalecer as organizações agrárias, enunciado no PEDSA, e como evidenciado no poder da HICEP de deslocar produtores no RC Chókwè para disponibilizar terras para aqueles sob contrato com a MIA.

O último desafio que se deseja assinalar aqui diz respeito à alocação de água num quadro de competição por terras irrigadas e/ou recursos hídricos. Se, por um lado, o PEDSA enuncia o objectivo de utilizar e gerir de forma sustentável os recursos naturais como a água (quarto pilar), a Estratégia de Irrigação declara que a alocação será realizada com base no interesse económico das actividades: “Dada a crescente pressão sobre a água superficial de utilizadores em concorrência, especialmente em rios transfronteiriços a água utilizável será alocada progressivamente aos usos economicamente mais atractivos” (p. 11). Os outros usos ficarão dependentes de águas subterrâneas, de sistemas de armazenamento e de formas de planeamento integradas:

desse modo, os incentivos para o uso de fontes alternativas como a água subterrânea, poderão crescer. [M]ostra-se crítica a necessidade de desenvolver o aumento da capacidade de armazenamento de água em território nacional [...] [e de] dinamizar o planeamento integrado de aproveitamento dos recursos hídricos. (p. 11)

Efectivamente, a irrigação em Moçambique é feita essencialmente a partir de águas superficiais e, se a prioridade para estas for para os usos mais economicamente vantajosos, há a possibilidade de os pequenos produtores se verem relegados para a utilização das águas subterrâneas, de extracção mais onerosa. A situação é tanto mais preocupante no Baixo Limpopo se se tiver em consideração as conclusões do estudo que indica o volume de água disponível pode não ser suficiente para os usos projectados em todos os anos, dependendo em grande parte da extensão cultivada

e da variabilidade hídrica inter-anual (van der Zaag, *et al.* 2010). E se as decisões sobre alocação devem ser tomadas com a participação dos utentes representados em comités de bacia, essa estrutura institucional não favorece os produtores menos económica ou politicamente influentes. Por fim, o lençol freático é a fonte utilizada para abastecimento do uso doméstico “para aldeias, vilas e pequenas cidades” (MINAG, 2008b, p. 40), pelo que a agricultura irrigada, poderia vir a competir com este uso.

Por fim, importa lembrar um aspecto sobre o qual o quadro legislativo é deficiente ou mesmo silencioso, os chamados “usos comuns”. A EI trata predominantemente dos usos privados, mas na verdade não utiliza essa distinção, considerando irrigação “toda actividade de manejo de água na produção agrária, desde o manejo da água até à irrigação propriamente dita” (p. 3). O Regulamento de Licenças e Concessões de Águas (Decreto n.º 43/2007), no Artigo 11, considera a “rega em pequena escala” (até 1 ha) como sendo uso comum. Remete-se para as ARA a gestão de conflitos segundo uma hierarquia de critérios, que se destinam apenas a detentores de DUAA, isto é, dos usos privativos. Os usos comuns consideram-se habitualmente salvaguardados na prioridade que lhes é conferida na Política de Águas. No entanto, dado que por lei não necessitam de se registar, não são incluídos no cadastro. E embora a Lei de Águas preveja o registo dos usos tradicionais (Artigo 71), o respectivo instrumento legal não foi ainda criado (Manjate, 2010). Ora, não se conhecendo exactamente o número destes utentes, torna-se difícil salvaguardar os seus direitos. No entanto, sabe-se que representam a maioria da população rural. Em caso de seca, as autoridades locais podem proceder à requisição de água alocada a concessões, mas fica sujeita ao pagamento de indemnização (Artigo 43 e 60), o que pode constituir um elemento dissuasor da requisição.

Permanecem assim por debater e solucionar importantes questões relacionadas com a alocação equitativa da água na agricultura e o lugar dos usos comuns. Espera-se que a nova lei das águas, cuja proposta foi já apresentada à Direcção Nacional das Águas (Manjate, 2010), venha a merecer em breve o devido debate na Assembleia da República.

CONCLUSÕES

Ao longo das páginas precedentes, pretendeu-se analisar o discurso governamental em torno do aumento da produtividade e produção agrícolas e o lugar que nela ocupa a irrigação, relacionando-a, por um lado, com as mudanças institucionais dos

regadios e, por outro lado, com o aparecimento de investimento privado estrangeiro. Argumentou-se que o renovado interesse no recurso natural que é a terra irrigada levou o governo central a um reajustamento das formas de controlo da gestão dos regadios, no sentido de uma maior centralização. Ilustrou-se como o regadio estatal deve ser considerado, desde os finais da década passada, um sub-regime fundiário dotado de regras distintas das áreas que não constituem “domínio público”. Sob pretexto de viabilizar o investimento e, logo, a sustentabilidade financeira daquelas áreas, operam com base em contratos de exploração em vez de DUAT, embora tal dependa também das condições políticas locais. O RBL, desde a fase de projecto até à sua concretização, pretendeu ser um caso piloto a replicar noutros locais, possuindo grandes projectos e produtores comerciais emergentes. No Chókwè, a impossibilidade, por enquanto, de proporcionar áreas contíguas extensas para investidores, a importância política dos utentes e o nível de investimento necessário para tornar rentável um perímetro de tais dimensões torna-o implicitamente um modelo a evitar, sobretudo quando acompanhado pela elevação do RBL a modelo. No entanto, a recente expansão do RBL demonstra que esta vantagem pode ser de pouca duração, excepto se a nova instituição, o INIR, mobilizar efectivamente os imensos recursos financeiros e humanos necessários à reabilitação e manutenção dos regadios. Contudo, deveria fazer parte das novas estratégias repensar o lugar dos grandes regadios estatais em locais de alto risco de inundação como o Chókwè e o Baixo Limpopo.¹¹

Todavia, mesmo num cenário ideal em que os fundos sejam disponibilizados (o que não é certo, dado que o financiamento multilateral à irrigação, PROIRRI, privilegia as regiões Centro e Norte), a grande interrogação que permanece diz respeito ao lugar do “sector familiar” (e o modo como este grupo é entendido) no novo modelo, em competição com grandes operadores privados já no terreno, relativamente à irrigação e, com produtores vistos como “emergentes”, relativamente à assistência técnica. Do lugar dos produtores mais pequenos nos padrões de acumulação económica e estratégias integradas de desenvolvimento depende a consecução dos objectivos de redução da pobreza alimentar e das taxas de pobreza na província.

¹¹ As inundações mais recentes, de Janeiro de 2013, causaram, no RBL, estragos que necessitarão de US\$13 milhões “para reabilitar e recuperar a capacidade produtiva” (VdA 2013).

REFERÊNCIAS

- AGRA (2013) Growing Africa's Agriculture. Disponível em: <http://www.agra.org/> [Acedido a: 1 de Setembro de 2012].
- Banco Mundial (2011) *Mozambique: Analysis of Public Expenditure in Agriculture*, Volume I Core Analysis. Report N.º 59918-MZ. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/05/11/000333037_20110511005047/Rendered/DF/599180ESW00_public00BOX358354B.pdf [Acedido a: 1 de Setembro de 2012].
- Castel-Branco, C.N. (2012) "PARP 2011-2014: Contradições, Tensões e Dilemas". In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 105-115.
- Chilundo, M., Munguambe, P. & Namagina, C. (2012) *Contextualização e Sintetização dos Estudos Realizados no Âmbito do Regadio do Chókzwè, Relatório Final*. Maputo, Universidade Eduardo Mondlane.
- Corredor de Crescimento Agrícola da Beira (2013) "Estimulando o Crescimento e o Investimento no Setor Agrário". Disponível em: http://www.beiracorridor.com/index.php?lang_=pt [Acedido a: 5 de Abril de 2012].
- Decreto 3/97. *Boletim da República*, I Série, n.º 9, 2.º Suplemento, de 4 de Março de 1997.
- Decreto 66/98. In: Serra, C. (org.). *Colectânea de Legislação sobre a Terra 2009*. 3.ª ed. Maputo, Ministério da Justiça. pp. 89-99.
- Decreto 43/2007. *Boletim da República*. I Série, n.º 43, 5.º Suplemento, de 30 de Outubro de 2007.
- Decreto 41/2009. *Boletim da República*, I Série, n.º 33, 2.º Suplemento, de 21 de Agosto de 2009.
- Decreto 5/2010. *Boletim da República*. I Série, n.º11, 5.º Suplemento, de 23 de Março de 2010.
- Decreto 9/2012. *Boletim da República*. I Série, n.º 19, 2.º Suplemento, de 11 de Maio de 2012.
- Decreto 18/2012. *Boletim da República*. I Série, n.º 27, Suplemento, de 5 de Julho de 2012.
- Deininger, K. & Byerlee, D. (2011) "The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries. Do They Have A Future?" *World Bank Policy Research Working Paper* N.º 5588. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/>

- bitstream/handle/10986/3355/WPS5588.pdf?sequence=1 [Acedido a: 1 de Setembro de 2012].
- Diploma Ministerial 58/2002. *Boletim da República*. I Série, n.º 18, de 1 de Maio.
- Ganho, A.S. (2012) *Overview of private investment in Gaza province, 2005-2011, relatório de estudo realizado para o IESE, Dezembro 2012*. Mimeo.
- (2013) “‘Friendship’ Rice, Business, or ‘Land-Grabbing’? The Hubei-Gaza rice project in Xai-Xai. Land Deals Politics Initiative”. *LDPI Working Papers Series* n.º 32. Disponível em: http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/LDPI_WP_32.pdf [Acedido a: 1 de Junho 2012].
- GdM (2011) *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020*. Aprovado na V Sessão do Conselho de Ministros, Maio 2011. Maputo, Governo de Moçambique.
- Hall, R. (2011) “Land Grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush”. *Review of African Political Economy*, 38(128), 193-214.
- HICEP (2012) *Apresentação do Regadio do Chókwè. Chókwè, Hidráulica do Chókwè, E.P., Moçambique*.
- Lei 17/91. *Boletim da República*. I Série, n.º 31, 2.º Suplemento, de 3 de Agosto de 1991.
- Lei 4/2009. *Boletim da República*. I Série, n.º 1, 3.º Suplemento, de 12 de Janeiro de 2009.
- Lei 16/91. In: Serra, C. (Org.) *Colectânea de Legislação sobre a Terra, 2009*, 3.ª ed. Maputo, Ministério da Justiça, pp. 319-335.
- Mehta, L., Veldwisch, G.I. & Franco, J. (2012) “Introduction to the Special Issue: Water Grabbing? Focus on the (re) appropriation of finite water resources”. *Water Alternatives*, 5 (2), 193-207.
- MINAG (2007) *Estratégia da Revolução Verde em Moçambique 2007*. Documento aprovado na XXVI Sessão do Conselho de Ministros do dia 2 de Outubro de 2007. Maputo, Governo de Moçambique.
- (2008a) *Plano de Produção de Alimentos 2008-2011*. Maputo, Ministério da Agricultura.
- (2008b) (versão preliminar sem título) [“Revisão da Despesa Pública na Irrigação 1998-2007”]. Maputo, Ministério da Agricultura.
- (2010) *Estratégia de Irrigação (revista Dezembro 2010)*. Maputo, Ministério da Agricultura.

- MOPH (2008) *Estudo de Viabilidade Económico-Financeiro e do Desenvolvimento Institucional do Regadio de Xai-Xai, revisão Março 2008, Projecto de Reabilitação da Barragem de Massingir e Desenvolvimento Agrícola (PRBMDA)*. Maputo, Ministério das Obras Públicas e Habitação.
- Mosca, J. (2011) *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*. Maputo, Escolar Editora.
- Murrin, D. (2010) “Breaking the Code of History”. Apresentação na conferência Agriculture Outlook Europe 2010. 23-25 de Junho 2010, Londres.
- Notícias (2007) “Vale do Limpopo: Redistribuição de terras relança Chókwè”. *Notícias*. 15 de Outubro. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:r0oaC74rHgoJ:macua.blogs.com/moambique_para_todos/files/a_terra_foi_distribuda_de_forma_desordenada_vale_do_limpopo.doc+&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=uk&client=firefox-a [Acedido a: 16 de Janeiro de 2013].
- (2012) “GAZA – Investidos 250 milhões para exploração do Baixo Limpopo”. *Notícias*. 20 de Agosto. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2012/08/gaza-investidos-250-milh%C3%B5es-para-explora%C3%A7%C3%A3o-do-baixo-limpopo.html [Acedido a: 16 de Janeiro de 2013].
- Peluso, N. & Lund, C. (2011) “New Frontiers of Land Control: Introduction”. *Journal of Peasant Studies*, 38 (4), 667-681.
- Portal do Governo de Moçambique (2011) “Tornar o baixo Limpopo em pólo de desenvolvimento”. 14 de Abril. Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/agricultura/marco-de-2011/tornar-o-baixo-limpopo-em-polo-de-desenvolvimento/> [Acedido a: 17 de Janeiro de 2013].
- RBL-EP (2011) *Contrato de Exploração de Parcela. Xai-Xai, Regadio do Baixo Limpopo, E.P.*
- (2012) *RBL Ponto de Situação de Operação do Regadio – Setembro de 2012. Xai-Xai, Regadio do Baixo Limpopo, E.P.*
- Resolução 10/2010. *Boletim da República*. I Série, n.º 16, de 21 de Abril de 2010.
- Veldwisch, G.J., Beekman, W. & Bolding, A. (2013) “Smallholder Irrigators, Water Rights and Investments in Agriculture: Three cases from rural Mozambique”. *Water Alternatives*, 6 (1), 125-141.
- Voz da América (2013) Moçambique: “Cheias causam prejuízos de 13 milhões no Baixo Limpopo”. 8 de Maio. Disponível em: <http://m.voaportugues.com/a/1657040.html> [Acedido a: 8 de Maio de 2013].

- Woodhouse, P. (2009) “Technology, Environment and the Productivity Problem in African Agriculture: Comment on the World Development Report 2008”. *Journal of Agrarian Change*, 9 (2), 263-276.
- (2012a) “New investment, Old Challenges. Land deals and the water constraint in African agriculture”. *Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 777-794.
- (2012b) “Agricultura, Pobreza e a Receita do PARP”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE, pp. 165-183.
- Woodhouse, P. *et al.* (1986) *Smallholder Farming Systems Research in the Chókwè Irrigation Area. Field Document 4*. UNDP/FAO/MOZ.
- Zaag, Van Der *et al.* (2010) “Does the Limpopo River Basin have Sufficient Water for Massive Irrigation Development in the Plains of Mozambique?”. *Physics and Chemistry of the Earth*, 35, 832-837.

ENTREVISTAS

- Companhia Agrícola de Fomento do Algodão, 13 de Junho de 2012.
- Chicumbane (população e membros das estruturas do governo local), 21 de Setembro, 25 de Setembro e 26 de Setembro de 2012.
- Direcção Nacional dos Serviços Agrários, 6 de Setembro, 30 de Outubro de 2012.
- Hidráulica do Chókwè, Empresa Pública: 6 de Junho, 6 de Agosto, 7 de Outubro, 10 de Outubro e 11 de Outubro de 2012.
- Regadio do Baixo Limpopo, Empresa Pública, 10 de Maio, 12 de Maio, 18 de Maio, 9 de Junho, 12 de Junho, 17 de Julho, 18 de Julho e 20 de Outubro de 2012.

PARTE III
SOCIEDADE

A FORMALIZAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO NA CIDADE DE MAPUTO: DESAFIOS PARA O ESTADO E ORGANIZAÇÕES LABORAIS

Ruth Kélia Castel-Branco

Estamos a 16 de Junho de 2012, Dia Internacional dos Trabalhadores Domésticos, e Josina¹ está entre as dezenas de trabalhadores domésticos reunidos na simbólica Praça dos Heróis em Maputo, para exigir que o Estado ratifique a Convenção 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o trabalho digno para os trabalhadores domésticos assalariados. Seguindo uma tradição geralmente reservada aos feriados oficiais, Josina deposita uma coroa de flores no monumento comemorativo dos heróis Moçambicanos, antes de dirigir o grupo na canção: *Meu pai é um jardineiro, minha mãe é uma cozinheira, por isso, sou sindicalista, sou sindicalista, sou sindicalista*. Originária da África do Sul, a canção representa o crescente movimento transnacional pelos direitos dos trabalhadores domésticos – um movimento que procura fazer com que os trabalhadores *saíam da sombra para a luz*, e que sejam finalmente reconhecidos como trabalhadores com direito a um trabalho digno. Ironicamente, este movimento tem surgido num contexto de desregulamentação ao nível global dos mercados de trabalho.

Com as suas origens no período colonial, o trabalho doméstico assalariado em Moçambique hoje faz parte integral da vida urbana moderna. Os trabalhadores domésticos exercem as funções reprodutivas e produtivas necessárias para manter os lares em funcionamento e a economia em movimento. Com mais de 39 000 trabalhadores domésticos registados na cidade e nos arredores de Maputo – um aumento de mais de 30 por cento em apenas 10 anos –, é a ocupação mais importante para as mulheres depois da de artesão independente (INE, 2007). Apesar da sua contribuição

¹ A fim de proteger as suas identidades, os trabalhadores domésticos serão referidos pelos seus pseudónimos.

para o lar e para a economia, este sector – caracterizado por salários baixos, longas jornadas, condições de trabalho pouco saudáveis e vulnerabilidade ao abuso sexual, físico e mental – continua como um dos mais precários no país (Chipenembe, 2010).

Assente numa relação laboral directa entre empregado e empregador, o trabalho doméstico é uma profissão como qualquer outra. Porém, os trabalhadores domésticos não usufruem dos mesmos direitos que outros trabalhadores. A relação entre o trabalhador doméstico e o empregador é, em princípio, regulamentada pela Lei do Trabalho (Lei n.º 23/2007) e, onde requer especificidade por causa das peculiaridades do sector, pelo Regulamento de Trabalho Doméstico (Decreto n.º 40/2008). Na prática os trabalhadores domésticos são excluídos do âmbito da Lei do Trabalho. A adopção do Regulamento de Trabalho Doméstico em 2008, o culminar de anos de mobilização por parte de organizações de trabalhadores domésticos, é, por um lado, uma vitória e reflecte um reconhecimento crescente da contribuição deste sector. Segundo a Assembleia da República, *“O trabalho doméstico constitui em Moçambique um sector de capital importância, quer no que diz respeito ao número de postos de trabalho que este sector possui quer no que se refere às implicações sociais e económicas que dele decorrem”* (Decreto N.º 40/2008). Por outro lado, o Regulamento de Trabalho Doméstico proporciona menos direitos do que a Lei do Trabalho: não estabelece um salário mínimo, não regulamenta de forma específica o trabalho desempenhado por menores e não faz referência ao assédio. Segundo o movimento global pelos direitos dos trabalhadores, ao reproduzir o cuidado feminino, o trabalho doméstico não é considerado trabalho *verdadeiro*, sendo assim pouco valorizado. Porém, o que também é certo é que, num contexto onde o Estado não assume responsabilidade pelo fornecimento de serviços públicos de cuidado de crianças e idosos, e no entanto depende da participação de mulheres num mercado laboral onde a grande maioria dos salários mínimos são inferiores a Mtn 7700,00 – o valor mensal que segundo os sindicatos é necessário para a sobrevivência de uma família de cinco pessoas – o trabalho doméstico mal-remunerado surge como solução à crise de trabalho de cuidado. Segundo o Conselho de Ministros, um salário mínimo poria em causa a capacidade dos empregadores de garantirem cuidados para os jovens e idosos, ameaçando assim a sua participação no mercado laboral, e causando, nesse processo, despedimentos em grande escala.

Os proponentes da ratificação da Convenção 189 sugerem que o próprio processo de ratificação pode servir como instrumento para reforçar o Regulamento de Trabalho Doméstico, melhorar os mecanismos de implementação, e criar um foco de mobilização, com o potencial de tornar o trabalho digno uma realidade

para este sector historicamente marginalizado. A Convenção 189 estabelece direitos básicos como a liberdade de associação, a proteção contra todas as formas de abuso, o assédio e a violência, e condições justas de emprego; dá orientações práticas relativas à jornada de trabalho, remuneração, normas de saúde e segurança laboral, segurança social, trabalho infantil, residência no domicílio de trabalho, trabalhadores migrantes e regulamentação de agências privadas; e propõe mecanismos administrativos de queixa, inspeção e acesso à justiça.

Porém, existe um debate significativo sobre o poder transformativo da regulamentação em relação às condições de trabalho dos trabalhadores domésticos. Com base em entrevistas semi-estruturadas com trabalhadores domésticos, funcionários públicos, prestadores de serviços jurídicos e representantes sindicais na cidade de Maputo, este estudo discute os desafios em termos da legislação, os mecanismos de implementação e o papel de organizações de trabalhadores domésticos. A cidade de Maputo é uma selecção atípica. Mais ligada ao aparelho do Estado do que outras regiões, a implementação das leis e regulamentos nacionais é certamente mais forte. Isto permite que o investigador conclua que, se a formalização tem pouco impacto nas condições dos trabalhadores domésticos em Maputo, não é provável que tenha mais impacto noutras regiões.

A primeira secção deste estudo traça a evolução do trabalho doméstico assalariado, desde o período colonial até ao presente. Faz-se dois pontos principais. Em Moçambique o trabalho doméstico já foi uma profissão altamente regulada, mas pouco protegida. A formalização em si não é suficiente para melhorar as condições de trabalho; os termos de formalização e os mecanismos de fiscalização são importantes. Além disso, a formalização é um processo que tem de ser continuamente negociado e renegociado. A segunda secção apresenta uma breve revisão do debate sobre o poder transformativo de legislação neste sector. As três próximas secções apresentam os desafios em termos da legislação, os mecanismos de implementação e o papel de organizações de trabalhadores domésticos. O estudo conclui com uma discussão das possíveis recomendações.

DE MAINATO A TRABALHADOR: A EVOLUÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO EM MOÇAMBIQUE

O movimento global pelos direitos dos trabalhadores domésticos enfatiza a falta de regulamentação neste sector. A própria história de Moçambique, porém, está repleta de legislação destinada a controlar a mobilidade do trabalho, a manter os salários

baixos e a dar aos empregadores a exclusividade do poder de negociação relativamente aos trabalhadores.

Em 1904, o Governo Português aprovou o Regulamento de Serviçais e Trabalhadores Indígenas, forçando os trabalhadores domésticos a comprar uma chapa que provava que trabalhavam para um único empregador (Penvenne, 1994). Em 1914, o Estado colonial pôs em prática um sistema de cartões de identificação e em 1918 proibiu os Moçambicanos negros de viverem em Lourenço Marques sem um destes cartões (O’Laughlin, 2000). O cartão de identificação foi substituído por uma *caderneta* em 1926, que especificava a história laboral do trabalhador e as suas obrigações fiscais. Com a ascensão ao poder do regime fascista de Salazar em 1930, foram proibidos os sindicatos e as organizações políticas para os trabalhadores negros. Em 1944, o Regulamento de Serviçais e Trabalhadores Indígenas foi substituído por um sistema de registo urbano mais abrangente, concebido para limitar ainda mais a mobilidade e os salários dos trabalhadores negros. Os aumentos salariais tinham de ser aprovados pela administração local, o desemprego tornou-se um delito penal e os trabalhadores tinham de registar-se na Administração Municipal do Trabalho num prazo de três dias após a chegada à cidade (Penvenne, 1993). O não cumprimento destas regras podia resultar em castigo corporal, *chibalo* ou, em casos extremos, na deportação para São Tomé e Príncipe (Africa Today, 1958).

QUADRO 1 EXEMPLAR DE UMA CADERNETA DE TRABALHO DE EMPREGADO DOMÉSTICO

CADREIRA DE TRABALHO DE EMPREGADO DOMÉSTICO

(Medidas 12 cm X 8 cm)

Modelo 1
Páginas 1 e 2

Fotografia

N.º /
Emitida em de .. de 19.

Qualificação profissional ...

Carteira de trabalho de (a) ..., filho de .. e de .., nascido em ... de ... de 19. (b) ..., de estado com (c) ..., natural de ..., regedoria, posto administrativo de ..., concelho ou circunscrição de ..., distrito de ..., residente em ..., portador do boletim de sanidade n.º /, emitido em / /19 por ... e do documento de identificação n.º /, emitido em / /19 por ..., em .., de ... de 19.

O (d) ,
(e)
(f)

(a) Nome completo do interessado
(b) Escrever por extenso os algarismos da dezena e unidade do ano (Exemplo sessenta e quatro)
(c) Se casado indicar o nome do cônjuge
(d) Subdelegado do I T P A S ou adjunto do subdelegado
(e) Assinatura do funcionário, autenticada com o selo em branco ou carimbo a tinta de óleo
(f) Categoria do funcionário

FONTE: DIPLOMA LEGISLATIVO N.º 2702/1966

Os trabalhadores domésticos eram particularmente vulneráveis aos castigos corporais (Zamparoni, 2000). A mais pequena infracção, desde partir uma chávena ou queimar um lençol ao engomar, até acusações como desobediência, dava azo a uma visita ao administrador local para ser corporalmente castigado com uma palmatória (Penvenne, 1993). Com o início da luta armada, o *chibalo* foi abolido e entrou em vigor o Regulamento dos Empregados Domésticos (1966). Embora (Penvenne, 1994) sugira que, neste período posterior, o Estado fazia cumprir a protecção laboral, inspecionava casas, e multava os empregadores que prevaricavam, os trabalhadores domésticos continuaram a trabalhar jornadas muito longas, e com elevados níveis de controlo e de abuso. A Secretária-Geral da Associação das Mulheres Empregadas Domésticas (AMUEDO) recorda a dolorosa experiência:

Como completei a quarta classe e a minha mãe não tinha maneira de assimilar, fui trabalhar como empregadinha em casa de uns brancos. Eu tinha um prato de alumínio, e comia a comida que restava nos pratos deles. Eu não tinha chávena, tomava chá numa latinha de *jam*, na varanda, sentada no tanque. Não tinha um lugar para pôr a minha roupa, as minhas roupas ficavam na varanda e, quando chovia, molhavam. A cozinha servia só para dormir. À noitinha tinha que estender jornais. Tinha um gada-mbongola, cobertor que não tem nenhum valor, até muitas das vezes cortavam para limpar o chão. Me tratavam como um remote control, carregavam um botão. Aquilo era anti-humanidade. (Secretária-Geral da AMUEDO, 2011).

No regime colonial, os trabalhadores domésticos eram altamente regulados mas pouco protegidos. A formalização não é suficiente para melhorar as condições de trabalho. Os termos de formalização e os mecanismos de fiscalização são de importância fundamental.

Após a independência, a fuga em massa da maioria dos colonos portugueses, muitos dos quais tinham sido empregadores, resultou numa grande caída no número de trabalhadores domésticos. Só em Maputo, este sector diminuiu quase 30% entre 1970 e 1983, apesar do aumento do desemprego e um influxo de refugiados da guerra. As dinâmicas de género também se alteraram. A migração de mulheres e famílias refugiadas durante a guerra, a preferência dos patrões Moçambicanos por trabalhadores femininos, e mais oportunidades de emprego para os homens, resultou na feminização deste sector. Ao contrário da África do Sul, onde a extensão de proteções laborais aos trabalhadores domésticos foi considerada essencial para corrigir as injustiças do apartheid, os trabalhadores domésticos em Moçambique não foram integrados nas novas estruturas trabalhistas. O que deu ao trabalho doméstico um carácter informal após a independência não foi a exclusão deste sector do quadro da lei laboral.

Em 2008 este sector foi integrado através do Regulamento de Trabalho Doméstico. Segundo um representante do Ministério do Trabalho, o regulamento foi inspirado pelo regulamento colonial dos empregados domésticos de 1966, com as alterações necessárias feitas para reflectir a relação empregador-empregado contemporânea (CanalMoz, 2007). Como mostra a Tabela 1, os direitos e os deveres do empregador, assim como os deveres dos trabalhadores domésticos, mudaram pouco desde o período colonial.

TABELA 1 COMPARAÇÃO ENTRE O REGULAMENTO DOS EMPREGADOS DOMÉSTICOS DE 1966 E O REGULAMENTO DE TRABALHO DOMÉSTICO DE 2008

Regulamento dos Empregados Domésticos (1966)	Regulamento de Trabalho Doméstico (2008)
<p>Art.º 24. São direitos dos patrões Exigir do empregado a prestação do trabalho que tiver sido ajustado; Dirigir e fiscalizar o modo como o serviço é prestado; Determinar as medidas de higiene e de prevenção de acidentes de trabalho e de doenças profissionais; Manter a disciplina.</p>	<p>Art.º 12. São direitos do empregador: Exigir do empregado doméstico a prestação do trabalho que tiver sido acordado; Dirigir e fiscalizar o modo como o serviço é prestado; Determinar as medidas de higiene e segurança no trabalho e de prevenção de acidentes de trabalho e de doenças profissionais; Manter a disciplina.</p>
<p>Art.º 25. São deveres dos patrões: Pagar pontualmente os salários convencionados, Tratar os seus empregados com correcção e fornecer-lhes os meios necessários à execução do seu trabalho; Facilitar aos empregados assistência médica por acidentes de trabalho ou doenças profissionais e satisfazer as respectivas indemnizações; Zelar pela elevação do nível cultural e profissional do empregado.</p>	<p>Art.º 13. São deveres do empregador: Pagar pontualmente a remuneração convencionada; Tratar o empregado doméstico com correcção e fornecer-lhe os meios necessários à execução do seu trabalho; Prestar ao empregado doméstico assistência médica por acidentes de trabalho ou doenças profissionais e satisfazer as respectivas indemnizações;</p>
<p>Art.º 27 São deveres dos empregados. Cumprir com diligência e honestidade o trabalho ajustado; Prestar obediência e respeito ao patrão, às pessoas de sua família e às que vivam ou estejam transitoriamente no seu lar; Observar as medidas de higiene estabelecidas pelas entidades competentes; Proceder lealmente com o patrão e manter boas relações com os outros empregados, se os houver, de modo a não prejudicar o serviço de cada um e a tranquilidade da vida doméstica; Zelar pelos interesses do patrão.</p>	<p>Art.º 11. Deveres dos empregados: Comparecer ao serviço com pontualidade e assiduidade; Cumprir com diligência e honestidade o trabalho acordado; Prestar obediência e respeito ao empregador, às pessoas de sua família e às que vivam ou estejam transitoriamente no seu lar; Observar as medidas de higiene e segurança estabelecidas pelo empregador e pelas entidades competentes; Proceder lealmente com o empregador e manter boas relações com os outros empregados domésticos, se os houver, de modo a não prejudicar o serviço de cada um e a tranquilidade da vida doméstica; Zelar pelos interesses do empregador.</p>

FONTE: DIPLOMA LEGISLATIVO NO 2702/1966; DECRETO N.º 40/2008.

A mudança significativa foi em relação aos direitos dos trabalhadores domésticos. Os trabalhadores domésticos têm agora direito a uma jornada de trabalho de nove horas; uma pausa de 30 minutos para o almoço; um dia de folga por semana; entre 12 e 30 dias de férias por ano; três dias de enfermidade; 60 dias

de licença de maternidade; cinco dias em ocasião de casamento ou morte de cônjuge, pai, mãe, filho, enteado, irmão, avós, padrasto e madrastra; registo voluntário no INSS; um contrato por escrito ou verbal; compensação por acidentes de trabalho; e direito a serem tratados com respeito e consideração. Outras alterações importantes são a eliminação das exigências de uma caderneta, a ausência de um salário mínimo e a abolição de multas por infracção. Apesar da re-regulamentação do trabalho doméstico em Moçambique, (Chipenembe, 2010) conclui, no seu estudo de 350 trabalhadores e empregadores na cidade de Maputo, que o trabalho doméstico continua caracterizado por baixos salários, longas jornadas de trabalho, normas de trabalho pouco saudáveis, e vulnerabilidade a abusos sexual, físico e mental.

O PODER TRANSFORMATIVO DE REGULAMENTAÇÃO

Existe um debate significativo sobre o poder transformativo de regulamentação em relação às condições de trabalho dos trabalhadores domésticos. Por um lado, a regulamentação pode melhorar o poder negocial dos trabalhadores, redefinir o seu trabalho como trabalho qualificado constituído por funções claramente definidas, protegê-los contra retaliação por parte dos empregadores, e criar um enfoque de mobilização para organizações de trabalhadores domésticos (Tomei, 2011; Varia, 2011; Walsum, 2011; Albin & Mantouvalou, 2012).

Por outro lado, o trabalho doméstico não é uma profissão como qualquer outra. É exercido de forma isolada, atrás das portas fechadas de casas particulares, consiste em tarefas íntimas, o que dá um carácter pessoal à relação de trabalho, e as condições de trabalho são negociadas individualmente com os empregadores. Os fracas mecanismos de aplicação da lei, as relações assimétricas de poder empregado-empregador e a natureza privada do local de trabalho reduzem o impacto de protecção laboral neste sector (Fish, 2006; King, 2007; Du Preez, 2010).

Outros sugerem que a formalização do trabalho doméstico pode prejudicar o próprio trabalhador, porque os trabalhadores domésticos negociam as suas condições de trabalho individualmente com os empregadores, muitos procuram cultivar uma relação íntima, a fim de obter benefícios em espécie e melhorar as condições de trabalho (Romero, 1992; Parreñas, 2001; Walsum, 2011). A intimidade é de particular importância quando as oportunidades do mercado de trabalho são poucas, a concorrência entre trabalhadores é elevada e o poder

de negociação dos trabalhadores é reduzido. Se os laços de clientelismo entre empregador e empregado são substituídos por direitos e deveres contratuais, pode reduzir a flexibilidade para negociar informalmente melhores condições de trabalho e usufruir de benefícios em espécie, pondo em causa as suas práticas de poder (Ally, 2010). No seu estudo dos trabalhadores domésticos filipinos em Hong Kong, (Constable, 1997) ilustra como os trabalhadores se sujeitam a altos níveis de disciplina, pressionando-se mutuamente para se conformar a manifestações de profissionalismo. A auto-disciplina pode limitar a capacidade de os trabalhadores domésticos transformarem fundamentalmente as condições de trabalho. No entanto, ela também pode melhorar as suas relações com os empregadores (Constable, 1997).

Da mesma forma, os trabalhadores domésticos em Moçambique recorrem a formas de resistência e acomodação por vezes contraditórias, num contexto em que a regulamentação é, no mínimo, considerada irrelevante ou não aplicada e o mercado de trabalho é precário. Alguns trabalhadores apresentam elevados níveis de paciência, preferindo esperar que surjam melhores oportunidades em vez de fazer abertamente exigências aos empregadores. Outros procuram cultivar uma relação de respeito mútuo, como forma de garantir a segurança do emprego, melhoria das condições de trabalho e uma boa referência. Josina explica como negociar com o empregador:

“Arranja um tempo, um dia, quando você vê que o patrão está mais calmo. Senta com ele. ‘Patrão, naquele dia foi isto, foi aquilo, mas eu não gostei do que aconteceu.’ Se ele tentar se desculpar, aceita; se ele tentar subir por cima de ti, já não é bom. Se ele sobe, você abaixa, você também terá seu tempo. Se já não consigo trabalhar, vou ter com ele: “Patrão, estou a pedir ir para casa, porque não estou em condições para trabalhar. Não quero fazer besteira, porque neste momento posso partir muita loiça, de ponto da confusão que tivemos aqui não estou em condições de trabalhar.”

Contudo, os empregadores também podem manipular as relações pessoais em seu proveito. Fernanda descreve como o seu empregador “a despertou” e a levou a aspirar a mais do que ser apenas empregada doméstica. Muitos empregadores fazem promessas, mas nem sempre as cumprem, diz ela:

“A senhora foi esperta para mim. Sabe, nem me pagou [pelas horas extras] quando ela foi embora? Eu trabalhei um ano e três meses para ela e quando acabou contrato dela, ela tinha que me dar qualquer coisa. Sabia que precisava de registar a minha casa em meu nome, e disse que ia pagar por isso. Mas quando ela estava a sair, a entrar dentro do táxi, ela só tirou 100 dólares e me deu. 100 dólares não é nada, mas ela já tinha ido, então não tinha maneira de reclamar.”

Além disso, os empregadores têm o privilégio de recusar o diálogo, às vezes de forma veemente. Maria descreve a reacção da empregadora quando ela começou a ser mais assertiva:

“Ela dizia que eu estava a falar mal, mas eu não estava a falar mal. Até muitas das vezes, quando ela estava a falar, eu estava a chorar. Chegou um momento quando parei de chorar. Depois, ela olhou para mim, pensou: ‘Agora não chora porquê?’ Depois comecei a responder, não respondi mal, só respondi as coisas que ela estava a me fazer. Eu perguntava: ‘Senhora está a me bater porquê? Eu não fiz nada a ti, nunca fiz mal às tuas crianças, mas a senhora hoje está a me bater assim mesmo.’”

DESAFIOS PARA O QUADRO DE REGULAMENTAÇÃO

Em comparação com legislação semelhante nos países vizinhos, o Regulamento de Trabalho Doméstico é fraco. Em primeiro lugar, os trabalhadores domésticos não têm o direito a um salário mínimo. Segundo, o Sindicato Nacional dos Empregados Domésticos (SINED) assegura que o estabelecimento de um salário mínimo é a única maneira de melhorar os rendimentos extremamente baixos dentro do sector. Dada a relação desigual entre empregado e empregador, e o mercado de trabalho precário em que os trabalhadores domésticos operam, a remuneração é geralmente deixada ao capricho do empregador. Desesperados por um emprego, os trabalhadores domésticos preferem esperar até terem criado um certo relacionamento com os empregadores para lhes pedirem aumento. Na pesquisa de (Chipenembe, 2010), mais de um quarto dos trabalhadores domésticos ganhavam entre Mtn 500 e 800. A maioria residia em casa do empregador e aceitou este salário baixo porque precisava de habitação, tinha poucas alternativas ou esperava que, a longo prazo, os salários viessem a melhorar. Metade dos trabalhadores, principalmente os não-residentes, recebiam entre Mtn 1200 e 2000 e um quarto entre Mtn 2500 e 4500. Filomena, uma trabalhadora doméstica residente em casa do empregador no Alto Maé, explica:

“Eu, como preciso [de emprego], naquele momento, mesmo se ela for a dizer vamos pagar 2[000] Mts, eu tenho que aceitar. Enquanto estiver ali naquele emprego, se aparecer alguém que quer alguém para trabalhar, oferecer mais do que aquilo que eu ganho, eu aceito, independentemente das condições.” (Filomena, 2012).

Nem todos os sindicalistas, porém, são a favor de um salário mínimo. Alguns temem que um salário mínimo possa efectivamente fazer baixar os salários:

“Podem surgir empregadores oportunistas há colegas que recebem 3000, 4[000] ou 5[000] Mts. Se se estabelece um salário mínimo, duvido muito que no sector doméstico possa atingir mais do que 2000 Mts. Se for 1500 Mts, já é um favor. Estabelecendo um salário

mínimo, se este empregador tem má fé, pode dispensar o trabalhador que ganha 3000 Mts, e empregar 2 trabalhadores ao nível do salário mínimo estabelecido.” (Secretária-Geral da SEDOMO, 2011).

O Regulamento de Trabalho Doméstico também estipula uma jornada de trabalho mais longa, menos pausas para as refeições, e fins-de-semana mais curtos do que as leis dos países vizinhos. Na África do Sul, os trabalhadores domésticos não podem trabalhar mais de 45 horas por semana ou 12 horas por dia, e têm direito a 36 horas de folga ininterrupta. No Zimbábwe, os trabalhadores têm direito a um intervalo de 30 minutos, um de 15 minutos, e uma pausa para o almoço de uma hora (OIT, 2012). As longas jornadas de trabalho prejudicam também a vida pessoal dos trabalhadores domésticos. Fernanda, uma mãe solteira com três filhos, explica que os longos dias de trabalho a impedem de exercer o controlo devido:

“Tinhas que chegar antes de ela acordar, fazer o matabicho. Quando chegava a hora de despegar, às 17:00, hora combinada, ela não queria deixar-te ir para casa. De manhã, usa o relógio, se você atrasa; quando toca a sair do trabalho, usa o sol. A que hora vais chegar em casa? Ainda fazer os teus trabalhos de casa. E assim as crianças começam a viver de qualquer maneira, parece que não têm educador, porque a mamã não mora em casa, vive na rua, só dorme em casa.” (Fernanda, 2011).

Muitos trabalhadores que não vivem em casa do empregador, além de terem um horário pesado, gastam muito tempo em transporte. A expansão urbana, o aumento dos congestionamentos e um sistema de transporte público inadequado transformam o transporte diário para o trabalho numa batalha quotidiana. Como a maioria dos trabalhadores domésticos, Josina deve chegar antes de o seu empregador sair para o serviço. Com medo de chegar tarde, apanha um chapa na direcção oposta, e depois volta em sentido contrário, em direcção à cidade. Acaba por pagar o dobro, mas, se esperasse por um chapa directo, nunca conseguiria arranjar um lugar. Os empregadores, pondera ela, preferem ignorar a crise de transporte:

“Antigamente, quando o trânsito ainda era razoável, eu era pontual. Ultimamente, com os problemas que enfrentamos com os transportes, já é muito difícil e há muito barulho. Não é porque a gente não quer, a gente não consegue. A verdade é que eles sabem muito bem que temos problemas de transporte. São coisas que dão na nossa televisão dia após dia. Talvez não sabem porque eles gostam de assistir a televisão deles de lá de fora.” (Josina, 2012).

Em terceiro lugar, o Regulamento do Trabalho Doméstico não estabelece normas para as tarefas realizadas, equipamentos necessários ou normas de saúde ocupacional e de segurança. A sua aplicação é, portanto, difícil e os trabalhadores

domésticos têm pouco controlo sobre os meios físicos em que trabalham, explica um inspector:

“Quando faz uma inspecção de uma fábrica, vai a um lugar onde há um grande número de trabalhadores. Você quer garantir que as normas de segurança ocupacional estão a ser seguidas. Mas com o trabalho doméstico, normalmente, só há um ou dois trabalhadores num local de trabalho. Cada empregador é diferente do outro. Os trabalhadores trabalham num espaço privado e não existem normas.” (Inspector do Trabalho da Secção de Maputo, 2012).

Além do equipamento de segurança, como máscaras e luvas, Josina acha que os trabalhadores domésticos devem receber as ferramentas adequadas para executar as tarefas necessárias. Por exemplo, o seu empregador gosta que ela lave a roupa à mão. O apartamento tem um tanque de lavar roupa, mas o tanque tem uma fuga de água. Apesar de inúmeras solicitações, o seu empregador não o reparou, e então Josina é obrigada a lavar a roupa em bacias de plástico. Horas agachada, com a água fria a molhar-lhe os pés, vieram agravar um problema do útero que ela já tinha antes. O regulamento estipula que os empregadores compensem os trabalhadores domésticos em caso de lesões e doenças de trabalho. No entanto, como acontece com a folga, os entrevistados dizem que, em última análise, depende da disposição do empregador.

Em quarto lugar, os contratos escritos são opcionais e, ao contrário da Lei do Trabalho (2007), o ónus da prova cabe ao trabalhador e não ao empregador. Sem um contrato escrito, é difícil para os trabalhadores domésticos defenderem a sua posição. Depois de quase 16 anos a trabalhar para a mesma família, Maria foi despedida sem justa causa. Quando o caso chegou à Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral (COMAL), sem contrato escrito, a Maria teve de aceitar um compromisso. No entanto ela diz que, no futuro, não irá exigir um contrato por escrito, pois sente-se intimidada pela linguagem legalista e não acha que um contrato escrito irá protegê-la (Maria, 2011). Além disso, os trabalhadores domésticos não têm direito a indemnização se forem demitidos sem justa causa, apenas se se demitirem com justa causa. Segundo o regulamento, os trabalhadores domésticos só podem rescindir o contrato se o empregador os obrigar a realizar actos ilegais; se forem violados os seus direitos, tal como definidos pela regulamentação; se forem vítimas de abusos; ou se o seu empregador mudar de casa. Se um trabalhador doméstico rescindir o contrato sem a devida notificação ou justa causa, está sujeito a pagar uma multa ao empregador. Num contexto em que o processo disciplinar favorece quase sempre o empregador; em que a legislação é, no mínimo,

considerada irrelevante ou não é aplicada; e em que a possibilidade de abandonar um emprego é uma importante prática de poder, a recusa em assinar um contrato é um meio de manter algum nível de autonomia relativamente ao seu próprio trabalho.

Por fim, há uma discrepância entre o regulamento e as realidades do trabalho doméstico remunerado. Por exemplo, o regulamento estipula uma pausa de 30 minutos para refeição. Enquanto a maioria dos entrevistados têm teoricamente possibilidade de fazer essas pausas, na prática, as expectativas dos empregadores e a natureza do trabalho impedem-nos de descansar:

“O meu patrão já me disse que eu tinha direito de 30 minutos para descansar, mas não é possível, porque o trabalho é intenso, o trabalho é muito. Não chego a ter aquele tempo para descansar. Quando dá, eu fico uns minutinhos numa esquina, porque às vezes me sinto um pouco tonta quando estou muito tempo em pé. Mas se o patrão diz que está a te precisar para fazer alguma coisa, tens que deixar.” (Josina, 2012).

Tirar férias anuais também é difícil. O principal obstáculo é que muitos empregadores esperam que os trabalhadores domésticos arranjam um substituto. Isto significa que os trabalhadores não só perdem os salários como se arriscam também a perder definitivamente o emprego. Os trabalhadores domésticos preferem, por conseguinte, não tirar férias. Filomena explica:

“Se eu quero sair de férias tenho que arranjar outra pessoa, pôr no meu lugar, eu vou, quando volto a pessoa tem que sair, eu vou ceder o meu espaço. Agora se for eu a sair, meus patrões arranjam alguém, é difícil tirar aquela pessoa e eu fico a perder o meu emprego.” (Filomena, 2012).

Uma das razões da fraqueza do regulamento pode ser a falta de participação directa dos trabalhadores domésticos no processo de elaboração da legislação. Apesar da participação das centrais sindicais, a contribuição dos trabalhadores domésticos limitou-se a três sessões de aprovação, depois de ter sido redigido um anteprojecto da legislação. A Secretária-Geral do Sindicato de Empregados Domésticos de Moçambique enfrentou grandes os desafios para garantir que os interesses dos trabalhadores domésticos fossem devidamente representados:

“Após a elaboração, nós recebemos aqui um documento vindo do Ministério do Trabalho mandado para a AEDOMO para fazer a apreciação e dar as nossas propostas. Lembro-me que reunimos colegas do conselho directivo. O tempo era muito curto para a observação do anteprojecto e dar as propostas. Após isso, fui convidada pela OTM central para fazer parte do grupo que estava a fazer o mesmo trabalho. Lembro-me que discutiu-se muito alguns pontos, eu sempre dizia «não se esquece que aqui estão perante uma empregada doméstica. Afinal, estamos aqui na qualidade de patrões ou de representante dos trabalhadores?»” (Secretária-Geral da AEDOMO, 2011).

DESAFIOS PARA AS INSTITUIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO

Existe um quadro incipiente de regulamentação, protecção e organização, constituído pela Inspeção do Trabalho, a Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral (COMAL) e o Tribunal de Trabalho. Segundo o Regulamento de Trabalho Doméstico, a fiscalização do regulamento será feita pela Inspeção Geral do Trabalho e, nos locais onde esta não esteja representada, pelas autoridades administrativas locais. A intervenção da Inspeção Geral do Trabalho e das autoridades administrativas locais depende da apresentação de queixa, verbal ou escrita, do trabalhador doméstico. O direito de apresentar uma queixa caduca no prazo de 6 meses, contados a partir da data de rescisão do contrato de trabalho doméstico.

Na prática, a Inspeção Geral do Trabalho já não trata de muitos casos de trabalhadores domésticos. Em primeiro lugar, a Inspeção não tem o mandato, competências ou capacidade para inspeccionar as dezenas de milhares de casas particulares que empregam trabalhadores domésticos (Inspector do Trabalho, Secção de Maputo, 2012). A ausência de normas em relação ao salário, tarefas e ambiente de trabalho significa que, neste sector, é difícil um inspector fazer o seu trabalho. Como resultado, a Inspeção Geral só convocava mediações se o trabalhador apresentasse uma queixa no seu gabinete. Com a criação da COMAL, disputas laborais não penais, como salários não pagos, são encaminhadas para a COMAL, e os delitos penais, como a agressão sexual, para a Secção de Trabalho do Tribunal da Cidade de Maputo (Inspector do Trabalho, Secção de Maputo, 2012). Os representantes dos trabalhadores domésticos apoiam esta mudança:

“Antigamente costumávamos ir à Inspeção, mas quando o inspector ia para casa, o empregador dizia que não havia nenhum problema. O inspector ia embora e depois o empregador encontrava algum motivo para se mandar o trabalhador embora. Às vezes, os trabalhadores domésticos eram agredidos, outras vezes o empregador chamava a polícia e mandava prender o trabalhador. Assim, o sindicato chegou à conclusão que a mediação e conciliação eram um melhor caminho para garantir que os trabalhadores não perdem os seus empregos.” (Secretário do SINED para as Relações Internacionais, 2011)

Do ponto de vista das organizações de trabalhadores domésticos, a mediação é mais desejável porque cria uma oportunidade e preserva a relação de emprego.

Embora relativamente jovem, a COMAL, concebida segundo o modelo da Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem da África do Sul (CCMA), tem proporcionado um mecanismo rápido e acessível para resolver conflitos entre trabalhadores e empregadores. Os trabalhadores não têm de pagar nenhuma taxa nem têm

de ter representação legal para abrir um processo contra um empregador, e obtém-se frequentemente uma resolução num prazo de 30 dias. O papel da mediação é tentar chegar a um acordo consensual vinculativo entre as duas partes. A ênfase na mediação, pelo menos em teoria, ajuda a preservar a relação de emprego. Se não se chegar a acordo, o mediador declara um impasse e os casos devem ser enviados para arbitragem. Entre Janeiro de 2010 e Abril de 2011, a COMAL supervisionou 9297 casos, 64% dos quais terminaram em acordos, 11% são casos acudados, e 25% resultaram num impasse (Responsável das Relações Jurídico-Laborais e Sociais da OTM, 2011).

Não há actualmente uma secção de arbitragem, devido à falta de pessoal com formação, pelo que os casos são encaminhados directamente para a Secção do Trabalho do Tribunal da Cidade de Maputo. Para um trabalhador doméstico que procure uma resolução rápida, porém, não é este o desfecho ideal (Mediador da COMAL, Secção de Maputo, 2012). A falta de pessoal na COMAL significa também que compete aos trabalhadores domésticos a tarefa de entregar a intimação ao empregador. Dadas as desigualdades das relações de poder, é difícil convencer o empregador a levar a sério a intimação (Secretário do SINED para as Relações Internacionais, 2011). Segundo a Lei, pode requisitar-se a polícia para escoltar os empregadores à COMAL. Raramente, porém, a polícia assume este papel. (Mediador da COMAL, Secção de Maputo, 2012)

Outro problema é que os mediadores não receberam formação sobre o Regulamento de Trabalho Doméstico. Segundo um mediador, têm de comprar pessoalmente exemplares do regulamento, estudá-lo e interpretá-lo o melhor que sabem e podem (Mediador da COMAL, Secção de Maputo, 2012). A interpretação do Decreto 40/2008 é difícil, dado o carácter vago e por vezes contraditório das cláusulas. Por exemplo, os trabalhadores não têm tecnicamente direito a indemnização se forem demitidos sem justa causa, só se despedirem com justa causa (Decreto N.º 40/2008). A contradição entre o que se encontra no regulamento e o que, com base no conhecimento da Lei do Trabalho (2007), os trabalhadores domésticos sentem como sendo os seus direitos, alimenta o cepticismo entre os trabalhadores relativamente às instituições reguladoras. Se teoricamente a mediação pode ajudar a preservar a relação de emprego, em realidade só em casos raros é que os trabalhadores domésticos voltam ao trabalho. Em geral a mediação serve como maneira de conseguir alguns meses de indemnização.

O Tribunal do Trabalho é a última instância de recurso para os trabalhadores domésticos. Na realidade, poucos casos chegam a este nível, devido aos elevados custos de apresentar uma reclamação, à grande acumulação de casos em atraso, à

falta de confiança no processo judicial, e à mediação eficaz por parte da COMAL, dos sindicatos de trabalhadores domésticos e dos prestadores de serviços jurídicos. Para marcar uma audiência, o queixoso, geralmente o trabalhador, tem de pagar uma taxa. Os juízes podem dar dispensa do pagamento desta taxa, mas poucos queixosos o sabem. (Juíza do Tribunal da Cidade de Maputo, Secção Laboral, 2011). Apesar de não ser necessário ter representação legal, mesmo mediadores sindicais experientes sentem que precisam de orientação para se movimentarem no complexo processo judicial (Secretário para as Relações Internacionais do SINED, 2011). As baixas margens de lucro e o processo moroso, porém, levam a que muitos advogados não se mostrem disponíveis para este trabalho (Secretária-Geral da AMUEDO, 2011). Teoricamente, o Instituto de Patrocínio e Advocacia Jurídica (IPAJ) deveria prestar assistência jurídica, mas os advogados faltam muitas vezes a audiências e encontros (Nahe, Mabota *et al.*, 2009). Ismael, um trabalhador doméstico com pouco mais de 20 anos, é um exemplo disso. Abriu um processo contra o seu empregador pedindo indemnização e pagamento de salários atrasados. Embora tenha pedido ajuda ao IPAJ, o IPAJ não apresentou a documentação necessária e no dia da audiência, o seu advogado não compareceu. Finalmente, como explica o Secretário para os Assuntos Laborais e Jurídicos da CONSILMO, com 15 000 casos acumulados em atraso, é improvável que o processo de uma pessoa chegue a ser examinado (Secretário para os Assuntos Laborais e Jurídicos da CONSILMO, 2012).

DESAFIOS PARA AS ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES DOMÉSTICOS

Existem quatro organizações de trabalhadores domésticos em Moçambique: a Associação Moçambicana de Empregados Domésticos (AMUEDO) filiada à Confederação Nacional dos Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique (CONSILMO), baseada em Maputo com 7990 membros; o Sindicato Nacional de Empregados Domésticos (SNED) filiado à Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-CS), baseado em Maputo, com 2038 membros; e o Sindicato de Empregados Domésticos de Moçambique (SEDOM) também filiado à OTM-CS com 800 membros. Recentemente, surgiu o Sindicato Nacional de Guardas e Empregados Domésticos (SINGED), filiado à OTM-Beira. A reorientação das organizações sindicais para o sector informal em geral e para o trabalho doméstico em particular marca uma mudança não só na estratégia e tácticas organizativas, mas também na

ideologia, uma vez que as interpretações rígidas da consciência de classe são substituídas por concepções mais abertas de acção colectiva que integram actos individuais de resistência quotidiana realizados a um nível colectivo.

As organizações de trabalhadores têm desempenhado um papel fundamental na aplicação do Regulamento de Trabalho Doméstico. Através de formação, sensibilização e mobilização, têm dado mais visibilidade a este sector, têm-se organizado politicamente à volta de reivindicações importantes e têm tentado mudar a percepção que os empregadores têm dos trabalhadores domésticos. O Estado depende das organizações de trabalhadores para a divulgação de informação:

“O MITRAB não fez nenhuma disseminação do regulamento. Receberam dinheiro da OIT, mas não fizeram nada para nos ajudar. Nem nos deram as 100 cópias do regulamento que nos prometeram.” (Secretária-Geral da AMUEDO, 2011).

As organizações de trabalhadores têm divulgado informação sobre o regulamento nas paragens de chapa, parques e esquinas. Esta estratégia, porém, coloca nos próprios trabalhadores o ónus de difundir a informação entre os empregadores. A desigualdade da relação empregador-empregado leva, contudo, a que os empregadores muitas vezes ignorem esta informação, explica a Secretária-Geral da SEDOMO:

“Uma trabalhadora entregou o decreto ao patrão. Em contrapartida, o que é que o patrão disse? Disse: ‘Olha, você, vai dizer a essa pessoa que entregou-te isto aqui, que isto aqui está ultrapassado. Existe uma nova lei que regula o trabalho doméstico, mas não é isto.’ E aí já é acompanhado de palavras: ‘Não é esta merda que esta pessoa te entregou. Vai dizer a essa pessoa para te entregar a lei que está em vigor.’ Quando cheguei à esquina, as senhoras estavam furiosas. Achavam que eu fui dar a elas um documento que estava fora do prazo e que eu só estava lá para mafiar a elas.” (Secretária-Geral da SEDOMO, 2011).

As organizações de trabalhadores também prestam serviços de mediação. Os membros em pleno gozo dos seus direitos podem obter gratuitamente os serviços de mediação do sindicato, os não membros pagam uma taxa equivalente a 15% da compensação estipulada pelo tribunal. A mediação constitui um ponto de entrada para o recrutamento de membros. Num contexto em que os trabalhadores domésticos se mostram cépticos relativamente ao Regulamento de Trabalho Doméstico e às organizações que dizem representá-los, os resultados imediatos das mediações servem como maneira de mostrar que as organizações de trabalhadores são instituições legítimas e eficazes, e que vale a pena tornar-se membro delas. O enfoque das três organizações de Maputo é na conciliação e não no confronto:

“Ninguém ganha se uma trabalhadora é demitida. Então tentamos ajudar os trabalhadores a desenvolverem formas de acalmar a situação através de comunicar directamente com

empregadores. Se o caso chega a mediação, falamos com uma voz calma, baixinha, tentamos entender o ponto de vista dos empregadores, fazemos lembrar ambas as partes da longa história que tiveram juntos.” (Secretário das Relações Internacionais do SINED, 2011).

No entanto, as organizações de trabalhadores enfrentam muitos obstáculos: o medo de represálias por parte dos empregadores, horários de trabalho pesados e a concorrência entre organizações de trabalhadores têm feito com que os trabalhadores domésticos se mostrem reticentes em aderir a organizações de trabalhadores. À medida que o trabalho doméstico se foi tornando uma área estratégica de crescimento para as organizações sindicais, também se transformou num campo de batalha por autonomia, poder e recursos. Até recentemente, a SEDOMO, a AMUEDO e o SINED não comunicavam entre si, e muito menos colaboravam umas com as outras. É um fenómeno desconcertante, visto que têm reivindicações, estratégias e táticas quase idênticas.

Relacionado com este problema está a falta de recursos. Salários baixos, incapacidade de desconto automático de quotas e pouca capacidade de cobrança regular de quotas fazem com que as organizações de trabalhadores tenham dificuldade em obter os recursos para servir adequadamente os seus associados, recrutar novos membros e levar a bom termo os programas das suas campanhas. O desenvolvimento de membros com cargos dentro da estrutura sindical, e uma forte dependência destes para implementar as actividades do sindicato, tem fortalecido o SINED.

Finalmente, embora o Regulamento de Trabalho Doméstico alargue os benefícios da segurança social, incluindo subsídios para dias de doença, licença de maternidade e aposentação para os trabalhadores domésticos, através do Instituto Nacional de Segurança Social, o registo é voluntário e da responsabilidade do trabalhador e não do empregador. O Secretário de Organização do SINED afirma que isto não funciona, dado o baixo salário dos trabalhadores domésticos e a desigualdade na relação de poder entre empregado e empregador. Com o sistema actual, os trabalhadores domésticos têm de convencer os empregadores a contribuir regularmente para o fundo (Secretário de Organização do SINED, 2011). No entanto, na altura do estudo, nenhum trabalhador doméstico entrevistado estava registado no INSS porque o Ministério do Trabalho ainda não publicou o protocolo para a sua integração.

CONCLUSÃO

Em comemoração do Dia Internacional do Trabalhador Doméstico, membros do SINED apresentam uma peça de teatro, mostrando as lutas das suas vidas. Rodeados

por câmaras de televisão e repórteres, usam o humor para inverter os padrões de dominação. Na primeira história, um trabalhador doméstico pede folga para assistir ao funeral da avó:

EMPREGADOR: Toda a hora morreu tua avó, morreu tua mãe, morreu teu tio, e porquê?

TRABALHADOR: Tinha falecimento.

EMPREGADOR: Todos os dias você tem falecimento?

TRABALHADOR: Eu mandou mensagem ontem.

EMPREGADOR: Vou-te cortar salário, vou-te cortar salário. Toda a hora morreu tua avó, amanhã vai ser sobrinho, outro dia vai ser você mesmo.

Entre risadas catárticas, desenvolve-se uma segunda peça, desta vez sobre uma trabalhadora que pede à empregadora para levar a filha doente para o trabalho:

TRABALHADOR: Senhora, 'tou a pedir.

EMPREGADOR: Você quer falar de questões de bebé? Vai para casa.

TRABALHADOR: Sim, mas quando bebé está doente precisa de acompanhar. Senhora, não tenho ninguém para ajudar sustentar a minha filha.

EMPREGADOR: Olha lá, eu já me cansei de ouvir as suas histórias, até onde é que vamos chegar com isto? Vai lá, vai lá, você é que sabe, vai lá. Isto aqui não é creche.

Olhando para a multidão, Josina sente-se encorajada. Dois empregadores vieram apoiar a acção. Por muito que a protecção laboral seja útil, diz ela, são os trabalhadores domésticos que, em última análise, hão-de transformar este sector historicamente marginalizado e desvalorizado:

“Eles não têm problema. Nós é que temos que nos abrir, lutar, fazer entender, ter um diálogo mesmo profundo com eles. Nós é que temos que fazer.” (Josina, 2012).

O estudo sugere que o Regulamento de Trabalho Doméstico teve até agora pouco impacto nas condições de trabalho. A linguagem ambígua, a falta de divulgação por parte do Estado e a fraca estrutura regulatória, juntamente com a precariedade do mercado de trabalho de Maputo e as relações de poder enraizadas entre trabalhadores e empregadores, faz com que os trabalhadores domésticos apresentem níveis elevados de acomodação ou paciência, preferindo esperar que as condições melhorem ou que surjam melhores opções, em vez de fazer directamente exigências aos empregadores.

Num contexto em que os trabalhadores domésticos são responsáveis por negociar as condições de trabalho individualmente com os empregadores, as intervenções devem destinar-se a reforçar o poder negocial dos trabalhadores domésticos. Actualmente, o Regulamento de Trabalho Doméstico não estipula um salário mínimo;

estabelece jornadas de trabalho mais longas, menos pausas para as refeições e fins-de-semana mais curtos do que os previstos pela protecção laboral dos países vizinhos; não inclui normas de saúde ocupacional e segurança; os contratos escritos são opcionais; os processos disciplinares são quase sempre a favor do empregador; e não há protocolo para alargar a protecção social a este sector historicamente marginalizado. A ratificação da Convenção 189 pode fornecer uma base para alterar o Regulamento de Trabalho Doméstico, especificamente no que diz respeito a um salário mínimo, procedimentos disciplinares, papel dos inspectores do trabalho e protocolos de segurança social.

Em segundo lugar, deve reforçar-se a divulgação do Regulamento de Trabalho Doméstico. Dada a assimetria de poder enraizada na relação empregador-empregado, é necessária uma campanha de educação pública com bons meios, destinada tanto a empregadores como a trabalhadores. Além disso, os empregadores têm um papel a desempenhar. Na África do Sul, por exemplo, a lei exige que os empregadores forneçam aos trabalhadores domésticos um resumo oficial da legislação.

Em terceiro lugar, a fiscalização do Regulamento de Trabalho Doméstico deve ser reforçada. Se teoricamente a mediação pode ajudar a preservar a relação de emprego, só em casos raros é que os trabalhadores domésticos regressam ao trabalho. O actual quadro institucional permite antes que os trabalhadores domésticos, na melhor das hipóteses, recebam alguns meses de indemnização. Na África do Sul, os inspectores do trabalho têm o direito de entrar em residências e, embora isso raramente aconteça, têm feito campanhas periódicas visando agregados familiares numa determinada área geográfica.

Em quarto lugar, é necessário que haja incentivos ao cumprimento da lei. A formalização é um processo lento e contínuo visando diferentes graus de formalidade e os incentivos precisam de ser cuidadosamente negociados e renegociados com empregadores e empregados. No Brasil, por exemplo, os trabalhadores domésticos registados recebem um passe ou *carteira assinada*, que lhes dá direito a todas as regalias sociais. Os empregadores podem deduzir as contribuições feitas para a segurança social dos trabalhadores dos seus impostos sobre os rendimentos. Isto faz parte de um esquema estatal mais amplo para alargar a protecção social aos trabalhadores vulneráveis em geral e melhorar as condições dos trabalhadores domésticos em particular (Tomei, 2011).

Apesar das suas limitações, o Regulamento de Trabalho Doméstico tem galvanizado a organização dos trabalhadores domésticos, criando um foco de mobilização

e advocacia com o potencial de afectar profundamente as condições de trabalho neste sector. As organizações de trabalhadores têm desempenhado um papel decisivo na garantia dos direitos reais dos trabalhadores domésticos, informando-os dos seus direitos, ajudando-os a resolver conflitos laborais, prestando valiosos serviços de mediação e aumentando a visibilidade deste sector historicamente marginalizado. Os baixos salários e a pouca capacidade de cobrança regular de quotas aos membros, porém, fazem com que as organizações de trabalhadores tenham dificuldade em obter os recursos para servir adequadamente os seus associados, recrutar novos membros e levar a bom termo os programas das suas campanhas.

A actual campanha para a ratificação da Convenção 189 tem o potencial de fortalecer ainda mais a organização, proporcionando um espaço de colaboração entre organizações rivais, uma oportunidade para cultivar aliados não tradicionais, uma abertura para sensibilizar os doadores e um espaço para propor intervenções políticas.

No entanto, é importante reconhecer as limitações da protecção laboral. O Regulamento do Trabalho Doméstico não resolve as forças estruturais que levam milhares de mulheres e homens ao trabalho doméstico. Para a maioria dos entrevistados, tornar-se trabalhador doméstico não foi uma escolha. Pelo contrário, foi uma resposta à escassez de oportunidades em momentos de crise. Mudanças estruturais na forma como o trabalho doméstico é organizado estão fora do âmbito de protecção laboral.

UMA NOTA FINAL: A IMPORTÂNCIA DE CULTIVAR ALIADOS NÃO TRADICIONAIS

Durante o trabalho de campo, um guarda prisional da prisão civil de Maputo entrou no escritório da AMUEDO. Uma trabalhadora doméstica, disse ele, tinha sido presa por roubo e estava agora encarcerada. Desesperado por encontrar alguma ajuda para ela, tinha parado no caminho para o trabalho, para ver se a associação podia intervir. A trabalhadora doméstica, afirmou ele, alegava que os seus patrões a estavam a incriminar sem razão. Poucos dias depois, uma empregadora entrou nos escritórios do SINED com a sua empregada doméstica que, segundo ela, lhe tinha roubado as extensões de cabelo. Com pena dela, a empregadora decidiu levá-la ao sindicato em vez de a levar à esquadra, na esperança de que os dirigentes sindicais lhe batessem. Estas duas histórias ilustram o importante papel de arbitragem de conflitos que a

polícia desempenha. Nos primeiros três meses de 2012, houve 1300 trabalhadores acusados de roubo pelos empregadores. (Verdade, 2012) Os trabalhadores domésticos raramente têm o mesmo peso que os empregadores, aos olhos da lei. Segundo o secretário-geral do SINED, a constante ameaça de criminalização cria um medo profundamente enraizado nos trabalhadores domésticos e enfraquece a sua posição negocial:

“Se você vai queixar, ou você pensar em queixar, ele vai dizer aqui desapareceu alguma coisa, como maneira de ameaçar. Não tem como, o patrão é que manda, ele faz o quer.” (Fernanda, 2011).

No entanto, a polícia também tem a responsabilidade de defender os direitos dos trabalhadores domésticos. Segundo a lei, a polícia pode ser requisitada para escoltar os empregadores à COMAL. Apesar da colaboração recente entre o Ministério do Trabalho e do Ministério do Interior, a polícia raramente assume este papel. Seria útil que num estudo futuro se analisasse o papel da polícia e as eventuais possibilidades de intervenção nesta área.

Uma segunda reflexão para futuras pesquisas é sobre o potencial papel das agências no processo de formalização e alargamento da protecção real aos trabalhadores domésticos. As agências de formação e colocação de trabalhadores domésticos têm vindo a tornar-se cada vez mais populares em Maputo. Uma dessas agências é a Celeste Hospitality, que fornece serviços de alto nível, incluindo recrutamento e formação para expatriados (Co-fundadora da Celeste Hospitality, 2012). As condições de trabalho são negociadas directamente entre o empregador e o empregado, embora a Celeste Hospitality dê informações sobre os direitos dos trabalhadores domésticos e os deveres de ambas as partes. Segundo a co-fundadora da empresa, ao profissionalizar o trabalho doméstico, dar aos formandos um certificado e ajudá-los a desenvolver uma rede de referências, as condições de trabalho podem melhorar. Quando lhe foi perguntado se consideraria a possibilidade de uma parceria com um sindicato, respondeu que não:

“Acho que colaborar com os sindicatos me faria parcial aos trabalhadores. Se houvesse uma associação que não era associada com o movimento laboral, eu podia trabalhar com eles, mas não os sindicatos.” (Co-fundadora da Celeste Hospitality, 2012).

Celeste Hospitality é uma das relativamente poucas empresas que prestam serviços de formação e colocação. A Mãos e Artes já teve uma parceria com o SINED. Segundo o SINED, o sindicato encaminhava membros para a Mãos e Artes para formação e esta enviava estagiários para o sindicato, quando havia

conflito com os empregadores. (Secretário de Organização do SINED, 2011) Esta relação rapidamente se desintegrou. Ela fornece, todavia, um modelo para como fundir os objectivos paralelos de acesso ao trabalho e melhoria das condições de trabalho. A AMUEDO também experimentou gerir uma agência de formação e colocação. Esta iniciativa foi, no entanto, afectada pela falta de recursos. Os trabalhadores domésticos “preferem pagar 10 000 meticais para fazer um curso na Escola Andaluçia, que tem um programa de formação muito mais limitado, mas mais respeitado.” (Secretária-Geral da AMUEDO, 2011).

REFERÊNCIAS

- A Verdade (2012) “1300 Empregados Domésticos Encaminhados à Polícia por Roubo”. *A Verdade*. Disponível em <http://www.verdade.co.mz/nacional/27086-1300-empregados-domesticos-encaminhados-a-prm>. [Acedido a: 9 de Maio de 2012].
- Africa Today (1958) “Portugal’s African ‘Wards’: a First Hand Report on Labor and Education in Mozambique”. Londres, *Africa Today*.
- Albin, E. & Mantouvalou, V. (2012) “The ILO Convention on Domestic Workers: From the Shadows to the Light”. *UCL Labour Rights Institute On-Line Working Papers* – LRI WP 1/2011.
- Ally, S. (2010) *From Servants to Workers: South African Domestic Workers and the Democratic State*. Scottsville, University of KwaZulu-Natal Press.
- CanalMoz (2007) “Ministério do Trabalho Quer Regulamentar o Serviço Doméstico”. Disponível em: <http://www.canalmoz.co.mz/component/content/article/2-artigos-2007/11810-ministerio-do-trabalho-quer-regulamentar-o-servico-domestico.html>. [Acedido a: 12 de Julho de 2012].
- Chen, A. (2011) “Recognizing Domestic Workers, Regulating Domestic Work: Conceptual, Measurement, and Regulatory Challenges”. *Canadian Journal of Women & the Law*. 23 (1), 167-184.
- Chipenembe, M. J. M. (2010) “Dinâmicas de Género no Mercado de Trabalho Doméstico na Cidade de Maputo”. In: N. Teles & E. J. Brás (eds.) *Género e Direitos Humanos em Moçambique*. Maputo, Departamento de Sociologia, Universidade Eduardo Mondlane.
- Constable, N. (1997) *Maid to Order: Stories of Filipina Workers*. Ithaca, Cornell University Press.

- Decreto 40/2008. *Boletim da República*. I Série, n.º 48, de 26 de Novembro de 2008.
- Diploma Legislativo 2702/1966. *Boletim Oficial de Moçambique*. I Série, n.º 22.
- Du Preez, J. *et al.* (2010) “The Employment Relationship in the Domestic Workplace in South Africa: Beyond the Apartheid Legacy”. *Social Dynamics*, 36 (2), 395-409.
- Fish, J.N. (2006) “Engendering Democracy: Domestic Labor and Coalition Building in South Africa”. *Journal of Southern African Studies*, 32 (1), 107-127.
- Hertz, T. (2004) “Have Minimum Wages Benefited South Africa’s Domestic Service Workers? African Development and Poverty Reduction: the Micro-Macro” Linkage, Forum Paper.
- Hobden, C. (2010) “Winning Fair Labour Standards for Domestic Workers: Lessons Learned from the Campaign for a Domestic Worker Bill of Rights in New York State”. In: *GURN Winning Fair Labour Standards for Domestic Workers*. Geneva, International Labour Organisation.
- ILO [OIT] (2012) *Guide to Design a Law for Domestic Workers. Conditions of Work and Employment Programme*. Geneva, Industrial and Employment Relations Department, International Labour Organization.
- INE (2007) *III Censo Geral da População*. Maputo, INE.
- King, A.J. (2007) *Domestic Service in post-Apartheid South Africa: Deference and Disdain*. Aldershot, Ashgate.
- Marshall, J. (1990). “Literacy and People’s Power in a Mozambican Factory”. *Comparative Education Review*, 34 (1), 61-84.
- Nahe, L.S.B. *et al.* (2009) *Relatório Anual sobre Direitos Humanos em Moçambique, 2008*. Maputo, Liga Moçambicana dos Direitos Humanos.
- O’Laughlin, B. (2000) *Class and the Customary: the Ambiguous Legacy of the Indigenato in Mozambique*. African Affairs. 99, 5-42.
- Parreñas, R.S. (2001) *Servants of Globalization: Women, Migration and Domestic Work*. Stanford, Stanford University Press.
- Penvenne, J. (1993) *Trabalhadores de Lourenço Marques: Antologia de Artigos*. Maputo, Arquivo Histórico de Moçambique.
- (1994) *African Workers and Colonial Racism: Mozambican Strategies and Struggles in Lourenço Marques, 1877-1962*. Johannesburg, Witwatersrand University Press.
- Romero, M. (1992) *Maid in the USA*. Nova Iorque, Routledge.

- Sixpence, E. (2007) “Empregados Domésticos Serão Inscritos no INSS”. *Notícias*. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples>.
- Tomei, M. (2011) “Decent Work for Domestic Workers: Reflections on Recent Approaches to Tackle Informality”. *Canadian Journal of Women & the Law*, 23, 185-211.
- Varia, N. (2011) “Sweeping Changes? A Review of Recent Reforms on Protections for Migrant Domestic Workers in Asia and the Middle East”. *Canadian Journal of Women & the Law*, 23 (1), 265-287.
- Walsum, V. (2011). “Regulating Migrant Domestic Work in the Netherlands: Opportunities and Pitfalls”. *Canadian Journal of Women & the Law*, 23 (1), 141-165.
- Zamparoni, V. (2000) *Género e Trabalho Doméstico Numa Sociedade Colonial: Lourenço Marques, Moçambique, c. 1900-1940*. Afro-Asia, Universidade Federal da Bahia. 23, 145-172.

ENTREVISTAS

- Fernanda, 8 de Novembro de 2011.
- Filomena, 13 de Junho de 2012.
- Ismael, 14 de Junho de 2012.
- Josina, 16 de Junho de 2012.
- Maria, 18 de Novembro de 2011.
- Secretária-Geral da AEDOMO, 9 de Julho de 2011.
- Secretária-Geral da AMUEDO, 1 de Julho de 2011.
- Co-fundadora da Celeste Hospitality, 15 de Junho de 2012.
- Mediador da COMAL, Secção de Maputo, 8 de Abril de 2012.
- Secretário para os Assuntos Laborais e Jurídicos da CONSILMO, 1 de Fevereiro de 2012.
- Inspector do Trabalho, Secção de Maputo, 1 de Fevereiro de 2012.
- Juiza do Tribunal da Cidade de Maputo, Secção Laboral, 13 de Julho de 2011.
- Responsável das Relações Jurídico-Laborais e Sociais da OTM, 5 de Julho de 2011.
- Secretário de Relações Internacionais do SINED, 30 de Julho de 2011.
- Secretária-Geral do SINED, 30 de Junho de 2012.

“NÃO BASTA INTRODUIZIR REFORMAS PARA SE TER MELHORES SERVIÇOS PÚBLICOS”: SUBSÍDIO PARA UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS REFORMAS NO SUBSECTOR DE ÁGUA RURAL EM MOÇAMBIQUE

Salvador Forquilha

INTRODUÇÃO¹

Em Setembro de 2012, o Governo de Moçambique anunciou a mudança de critérios para o cálculo das taxas de cobertura de abastecimento de água nas zonas rurais. Com efeito, de 500 pessoas para um poço ou furo equipado com uma bomba manual, num raio de 500 metros, passou-se para 300 pessoas para um poço ou furo equipado com uma bomba manual. Esta mudança de critérios acontece mais de 15 anos depois da aprovação da Política Nacional de Águas (PNA)² e resulta da constatação de que, em muitos casos, os números oficiais estão longe de reflectir o que realmente se passa no terreno em termos de taxas de cobertura. Uma das consequências imediatas desta medida é, provavelmente, a revisão em baixa das taxas de cobertura de abastecimento de água rural,³ o que vai reforçar a ideia de que, à semelhança do que acontece com outros serviços públicos, o abastecimento de água rural ainda está longe de satisfazer as reais necessidades das populações.

¹ Este artigo foi elaborado com base numa pesquisa exploratória que abrangeu os distritos de Nacaroa, Gorongosa, Mecuburi e Boane de 2011 a 2013, no âmbito da preparação do projecto de pesquisa intitulado “Governança, Serviços Públicos e Construção do Estado”, que está sendo desenvolvido pelo Grupo de Investigação Cidadania e Governança do IESE.

² A Política Nacional de Águas foi aprovada em 1995 e revista em 2007, no contexto dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

³ Dados do Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PRONASAR) estimam a taxa de cobertura de abastecimento de água rural em 48,5%.

Mas, independentemente da discussão que, eventualmente, possa haver sobre as taxas de cobertura do serviço de abastecimento de água rural, a mudança de critérios acima referida remete-nos para a questão da baixa provisão de serviços públicos. Nos últimos trinta anos, muitos países da África subsaariana (incluindo Moçambique) embarcaram em programas de reformas do sector público, visando, entre outros objectivos, a melhoria da qualidade na oferta de serviços públicos. Concebidos como resposta à crise do Estado, estas reformas têm produzido resultados modestos. Com efeito, se em alguns casos as reformas têm contribuído para aumentar o volume na provisão de serviços (aumentando a taxa de cobertura, por exemplo), em outros casos não só não há aumento no volume como também a qualidade oferecida não melhorou. Seja como for, os programas de reformas do sector público têm vindo a mobilizar substanciais recursos financeiros, que não se têm traduzido necessariamente em resultados esperados, a ponto de alguns autores falarem de falhanço dos programas (Booth, 2010; Crook, 2010). Mas, se é verdade que os resultados dos programas das reformas do sector público estão longe do que seria de esperar em termos de melhoria dos serviços públicos prestados, também não é menos verdade que ainda são poucas as análises baseadas em casos empíricos que discutem os factores explicativos desses mesmos resultados.⁴

Partindo da observação do sector de águas em Moçambique, este artigo procura analisar as condições em que é feita a provisão do serviço de água rural, interrogando a maneira como as dinâmicas institucionais afectam o processo da provisão. Mais do que medir a qualidade do serviço, o artigo olha para os factores que estruturam os resultados do processo da provisão do serviço de abastecimento de água rural, argumentando que as dinâmicas institucionais, quer do lado da oferta quer do lado da demanda, estruturam os resultados da provisão do serviço de água rural. Neste sentido, o artigo parte da análise das dinâmicas institucionais para compreender os resultados obtidos na provisão de serviços de abastecimento de água no contexto rural. O argumento principal do artigo é desenvolvido em dois momentos. No primeiro momento, discute-se a questão dos serviços públicos no contexto dos programas das reformas do sector público, com um enfoque particular na África subsaariana. No segundo momento, o artigo debruça-se sobre dinâmicas institucionais na provisão de serviços de abastecimento de água rural em Moçambique.

⁴ Relativamente à África subsaariana, um dos poucos casos que produzem análises empiricamente fundadas é o programa de pesquisa Africa Power & Politics Programme (APPP). Para mais detalhes, ver www.institutions-africa.org

SERVIÇOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS DAS REFORMAS DO SECTOR PÚBLICO

A literatura sobre o Estado em África mostra que o papel central que o Estado teve no processo de desenvolvimento, no período imediatamente a seguir às independências, mudou significativamente nos anos 1970 e 1980 (Boone, 2003; Bratton & Van de Walle, 1997; Chabal & Daloz, 1999; Hyden, 2000, 1980; Médard, 1991, 1990; Migdal, 1988; Mkandawire, 2001; Olowu & Wunsch, 1990; Rothchild & Chazan, 1988). Do Estado impulsionador do desenvolvimento passou-se para um Estado qualificado de predador, parasita, dependente, neo-colonial, patrimonial, enfim um Estado disfuncional em matéria de desenho e implementação de políticas públicas e de gestão dos processos ligados ao desenvolvimento (Mkandawire, 2001).⁵

Foi neste contexto que muitos países da África subsaariana, particularmente a partir dos anos 1980, com o financiamento de doadores internacionais, iniciaram programas de reforma do sector público. Estes programas, na sua maioria, podem ser vistos como uma resposta à crise do Estado, que se manifestou essencialmente a dois níveis: regulação política e provisão de serviços públicos. Com efeito, a euforia das independências africanas e o processo da construção do Estado desenvolvimentista cedo se viram confrontados com a queda da capacidade de regulação política efectiva e de provisão de serviços básicos. Por conseguinte, partia-se do pressuposto segundo o qual as reformas do sector público não só iriam melhorar a provisão dos serviços públicos como também tornar o Estado mais efectivo e legítimo.

Mas, para compreender a questão dos serviços públicos no contexto das reformas do sector público na África subsaariana, é importante olhar para as diferentes gerações das reformas, nos últimos trinta anos. Refira-se, no entanto, que estas gerações não podem ser vistas como estando nitidamente separadas, uma vez que, em alguns casos, elas existem simultaneamente (Kiragu, 2002).

AS TRÊS GERAÇÕES DAS REFORMAS DO SECTOR PÚBLICO NA ÁFRICA SUBSAARIANA

Kiragu (2002) e Crook (2010) identificam essencialmente três gerações de reformas do sector público na África subsaariana. A primeira fase vai de meados

⁵ No entanto, é importante referir que a literatura também menciona excepções, nomeadamente Botswana, Maurícias e Cabo Verde. Além disso, o papel do Estado na África subsaariana, nos últimos trinta anos, foi afectado pelo processo de implementação de planos de ajustamento estrutural, que, em muitos casos, diminuiu consideravelmente o espaço de actuação do Estado, particularmente em matéria de serviços públicos.

dos anos 1980 a meados dos anos 1990. Trata-se do período em que as reformas se resumiam essencialmente aos programas de ajustamento estrutural, financiados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, com um enfoque particular na reestruturação dos serviços públicos. Sob fundo de políticas económicas neo-liberais, as reformas desta primeira vaga caracterizavam-se pela clara redução do papel do Estado não só na economia como também na provisão de serviços básicos, através da redução de custos e contenção da despesa pública, aprofundamento da privatização e racionalização da máquina governamental. Consequentemente, estas medidas tiveram um impacto significativo na redução da capacidade do Estado em fazer face à provisão de serviços públicos. Aliás, “em geral os programas de ajustamento estrutural tiveram pouco impacto positivo directo nos serviços públicos. Pelo contrário, eles, em muitos casos, foram um constrangimento para a criação de capacidades e provisão de serviços. A redução do número dos funcionários e o congelamento do emprego provocaram a escassez de profissionais qualificados [...] e trabalhadores necessários para sustentar e melhorar a qualidade e expandir serviços públicos em áreas tais como educação, saúde e extensão agrícola.” (Kiragu, 2002, p. 3)

No que se refere a Moçambique, as medidas preconizadas pelo programa de ajustamento estrutural tiveram consequências imediatas no plano social, fazendo-se sentir particularmente nos serviços de saúde e educação e na subida do desemprego. Além disso, as reformas tiveram igualmente um impacto significativo no plano político, na medida em que o aumento da penúria e da precariedade, especialmente nas zonas urbanas, contribuiu para o aumento do descontentamento de uma boa parte da base social da Frelimo, maioritariamente urbana, até então poupada pelas acções da guerra civil em curso na altura.

Abandonando a abordagem da primeira geração, a segunda geração de reformas destacou-se sobretudo na segunda metade dos anos 1990 e estruturou-se à volta da ideia segundo a qual a redução da função pública necessita de um acompanhamento em termos de criação de capacidades em matéria de sistemas de gestão financeira e desempenho dos orçamentos no contexto da provisão de serviços públicos (Crook, 2010). Foi um período caracterizado por forte investimento em termos de assistência técnica nos programas das reformas do sector público. Neste contexto, as reformas passaram a integrar uma série de aspectos técnicos preconizados pela Nova Gestão Pública (*New Public Management*), como, por exemplo, o reforço das capacidades dos funcionários, a ênfase colocada nos resultados, o uso de parcerias público-

-privadas na provisão de serviços públicos, descentralização, entre outros aspectos (Kiragu, 2002; Crook, 2010). Mas estas medidas também tiveram um impacto reduzido na provisão dos serviços públicos, em grande parte devido ao carácter fragmentário e pouco coordenado do processo da sua implementação.

A partir dos finais dos anos 1990 e começos dos anos 2000, surgiu a terceira geração das reformas do sector público. Muito influenciadas ainda pela Nova Gestão Pública, as reformas da terceira geração têm uma ligação com as estratégias de redução da pobreza (no caso de Moçambique os PARPA e PARP) e colocam um acento particular na questão da descentralização e na melhoria dos serviços públicos. A pressão pela busca de resultados fez emergir, nesta geração de reformas, um conjunto de medidas visando resultados rápidos. Conhecidas por *quick wins* (programas de impacto imediato), estas medidas em determinados assuntos, como por exemplo a flexibilização dos processos administrativos, trouxeram resultados interessantes. Mas, como Kiragu (2002) sublinha a partir do caso da Tanzânia, os *quick wins* não são uma base sistemática e sustentável para o melhoramento dos serviços públicos, particularmente em sectores como saúde, educação ou ainda água e saneamento.

QUE RESULTADOS DEPOIS DE TRINTA ANOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS?

Quando se olha para o balanço das reformas dos últimos trinta anos, tomando em conta as três gerações de reformas acima mencionadas, constata-se que os resultados são mistos. Aliás, hoje, a literatura sobre reformas do sector público nos Estados da África subsaariana vai mais longe ao realçar que os dois principais objectivos das reformas, nomeadamente a melhoria na gestão dos orçamentos e programas dos governos e a melhoria na oferta dos serviços, não foram alcançados (Crook, 2010, p. 485). As pesquisas que têm vindo a ser desenvolvidas neste âmbito, sublinham, cada vez mais, a ideia da influência, por um lado, da governação e política (*politics*) no processo da provisão dos serviços e, por outro lado, a influência do efeito da provisão dos serviços na legitimação e construção do Estado (Olivier de Sardan, 2009; Bierschenk, 2010; Crook, 2010; Booth, 2010; Manor, 2011; Batley, McCourt & Mcloughlin, 2012).

Relativamente a Moçambique, embora o país tenha iniciado uma série de reformas económicas e políticas a partir dos finais dos anos 1980,⁶ foi sobretudo

⁶ A este propósito, é importante distinguir os dois tipos de reformas: económicas, que começaram em 1984 e aceleraram a partir de 1987, e políticas, que se iniciaram com a aprovação da Constituição de 1990 e

com o lançamento da estratégia global da reforma do sector público, em 2001, no contexto da terceira geração das reformas do sector público, que a questão da melhoria da qualidade na provisão de serviços públicos ganhou maior visibilidade (CIRES, 2001).⁷ Com efeito, o documento da estratégia global da reforma do sector público não só menciona a provisão de serviços públicos como um dos elementos fundamentais dos objectivos da reforma como também apresenta a racionalização e descentralização das estruturas e processos de prestação de serviços como uma das principais componentes da reforma. Entre os resultados esperados nesta componente, por exemplo, destacam-se os seguintes: “serviços públicos prestados não mais por unidades de administração directa do Governo Central, mas por unidades das administrações locais do Estado, autarquias locais, parcerias entre o sector público e privado ou organizações da sociedade civil, sector privado ou institutos públicos; em curso e monitoradas as relações entre órgãos locais do Estado e as comunidades; em funcionamento mecanismos institucionalizados de responsabilização perante os cidadãos na prestação de serviços” (CIRES, 2001, p. 23). É neste contexto que se enquadram, por exemplo, a reforma dos órgãos locais do Estado (Lei 8/2003, n.d.) e a descentralização de fundos sectoriais.

Mas como é que estas reformas afectam o processo da provisão de serviços públicos (em cobertura e qualidade)? À semelhança do que aconteceu, nos últimos trinta anos, em muitos países da África subsaariana (Crook, 2010), os resultados que Moçambique conseguiu no âmbito da reforma do sector público são modestos, sobretudo no que se refere aos serviços públicos. Com efeito, os serviços básicos em sectores vitais tais como os da água e saneamento, educação, saúde, estradas, justiça, segurança, etc. continuam longe de satisfazer as necessidades das populações, não só em termos de cobertura como também da qualidade oferecida, apesar dos recursos investidos na estratégia global da reforma do sector público⁸ e em diferentes programas sectoriais. A segunda pesquisa sobre governação e corrupção, levada a cabo no âmbito da implementação da estratégia global da reforma do sector público, apesar de falar de melhorias assinaláveis na prestação de alguns serviços públicos, como por exemplo educação e saúde, sublinha também desafios importantes que

aceleraram a partir da assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992.

⁷ Apesar de o Estado moçambicano, logo depois da independência, ter investido significativamente na expansão de alguns serviços, nomeadamente de educação e saúde, a questão da qualidade de serviços ganhou um novo impulso no âmbito da implementação da estratégia global da reforma do sector público.

⁸ Uma avaliação da reforma do sector público levada a cabo pela *Oxford Policy Management*, em 2011, considera que o Programa da Reforma do Sector Público em Moçambique custou aproximadamente 230 milhões de dólares americanos (Scott, Macuane, Salimo *et al.*, 2011).

ainda persistem relativamente à qualidade dos serviços prestados (CEEL/ISRI, 2010). Com efeito, falando da qualidade na prestação de serviços, o relatório da pesquisa sublinha que os desafios dizem respeito “ao mau atendimento; longas filas de espera; fraco domínio por parte de alguns funcionários; burocracia; incumprimento de prazos; falta de informação sobre requisitos, padrões e formas de acesso aos serviços; falta de pessoal qualificado e absentismo” (CEEL/ISRI, 2010, p. 10). Aliás, já em 2009, alguns destes aspectos tinham sido mencionados pela pesquisa da avaliação da satisfação dos serviços públicos como estando na origem da insatisfação dos utentes. Especificamente, este documento da UTRESP refere que “‘o tempo de resposta ao expediente’ e ‘o tempo de espera para ser atendido’, o ‘não cumprimento do tempo prometido para obtenção do serviço’ são tidos como principais factores causadores da insatisfação do utente no acesso ao serviço” (UTRESP, 2009, p. 5). Prosseguindo, o relatório sublinha que “os resultados revelaram significativamente, um nível crítico no processo geral de atendimento, no que se refere ao ‘tempo’. Vezes sem conta este factor foi apontado pelos utentes como sendo a principal causa da sua insatisfação no processo geral de obtenção do serviço, seja pela ausência de flexibilidade e/ou dinamismo do funcionário, seja pela desorganização institucional” (UTRESP, 2009, p. 5).

É importante referir que as duas pesquisas acima mencionadas foram encomendadas pelo Governo de Moçambique. Embora cada uma delas aponte os desafios persistentes no processo da provisão de serviços públicos em Moçambique, é interessante verificar que nenhuma destas pesquisas aprofunda os eventuais factores explicativos de pouco progresso na qualidade dos serviços oferecidos aos utentes. Que factores explicam os actuais resultados das reformas, particularmente em matéria de serviços públicos?

Crook (2010), partindo da análise dos programas de reformas do sector público na África subsaariana, considera que existem essencialmente duas categorias de explicações do que ele chama falhanço das reformas do sector público. A primeira categoria é composta por explicações contidas nos relatórios oficiais dos Governos e consultores. Para esta categoria de explicações, o fracasso das reformas tem a ver com a falha de implementação, falta de pessoal qualificado, falta de linhas claras de comando do lado dos Governos, falta de vontade política, entre outros factores. A segunda categoria de explicações refere-se às análises académicas particularmente focalizadas nas lógicas neo-patrimoniais do funcionamento dos Estados africanos.

Na perspectiva de Crook (2010), embora as análises acima mencionadas sejam relevantes, elas não trazem explicações convincentes sobre as razões do falhanço das

reformas do sector público e, por isso mesmo, ele propõe uma nova abordagem explicativa do fracasso das reformas do sector público, sublinhando, entre outros factores, a escassez de pessoal e recursos, a cultura organizacional e a fraca pressão dos utentes.

Para o caso de Moçambique, se por um lado alguns dos factores explicativos acima mencionados são relevantes, por outro lado, os actuais resultados das reformas na oferta de serviços exigem outro tipo de factores explicativos mais centrados nas dinâmicas institucionais, na medida em que o processo das reformas tem a ver com uma mudança institucional. O conceito de instituição é tomado aqui na perspectiva do neo-institucionalismo, englobando não apenas procedimentos formais/oficiais e informais/oficiosos mas também sistemas simbólicos e esquemas cognitivos nos quais e a partir dos quais se orienta o comportamento político dos actores (Hall & Taylor, 1997; Steinmo, Thelen & Longstreth, 1992). Neste sentido, as dinâmicas institucionais remetem-nos para a análise dos procedimentos e lógicas de funcionamento institucional que estruturam a acção dos actores e, por via disso, os resultados das reformas.

Assim, buscar factores explicativos centrados nas dinâmicas institucionais é questionar, por exemplo, em que medida as grandes intervenções governamentais relativas à melhoria na provisão de serviços (programas nacionais) reflectem complementaridade e coerência institucional no processo da sua concepção e implementação.⁹ Tratando-se do sector de água, como é que diferentes aspectos das reformas sectoriais se relacionam no processo de provisão de serviços de água? Em que medida os comités de água e saneamento estão integrados nos conselhos locais e, por via disso, participam no processo de planificação distrital e garantem que as necessidades em matéria de água e saneamento estão reflectidas nos planos distritais? Em que medida os artesãos locais treinados no contexto de programas ou projectos específicos de água e saneamento são efectivamente absorvidos pelo sector, a nível local, para pequenas obras de reparação de bombas de água ou infra-estruturas de saneamento? Em que medida os comités de água funcionam como instâncias de concertação e defesa dos interesses das populações locais em matéria de água e saneamento? Que implicações tem, na provisão de serviços, a forte dependência que os comités de água têm em relação a programas e projectos implementados com financiamento externo? Em que medida o sector privado local tem capacidade efectiva para responder aos concursos para a construção de infra-estruturas de água e saneamento com exigências de qualidade requerida? Que condições efectivas os

⁹ Por exemplo, o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD) e o Programa Nacional de Água e Saneamento Rural (PRONASAR).

governos distritais possuem para planificar, implementar e monitorar projectos de água e saneamento e gerir contratos de construção de infra-estruturas de água e saneamento? Em que medida os governos distritais coordenam efectivamente as diferentes intervenções, em matéria de água e saneamento, provenientes de actores tais como ONG, agências de cooperação e sector privado?

No que se refere ao subsector de água rural, as respostas ao conjunto de perguntas acima colocadas trazem consigo alguns factores explicativos do actual estágio dos resultados das reformas, que podem ser resumidos essencialmente a dois factores: um diz respeito ao lado da oferta dos serviços e o outro refere-se ao lado da demanda dos serviços. Assim, o primeiro factor (do lado da oferta) é a incoerência institucional do ponto de vista não só das dinâmicas e lógicas do funcionamento das instituições como também da articulação dos próprios instrumentos da reforma (políticas, estratégias, directrizes, etc.) com o que se passa a nível mais amplo das reformas do sector público como um todo, acabando por afectar os resultados. O conceito de incoerência institucional é empregue aqui no sentido sugerido e desenvolvido pelos pesquisadores do Africa Power & Politics Programme (APPP), para designar a fraca coordenação institucional, a sobreposição de mandatos e jurisdições no funcionamento das instituições e políticas populistas de incentivos na implementação das reformas (Booth, 2010). O segundo factor (do lado da procura) é a fraca articulação entre a abordagem da participação comunitária na provisão de serviços de água rural e as lógicas e dinâmicas de funcionamento das comunidades locais, na medida em que, muitas vezes, se toma as comunidades como entidades homogéneas, minimizando a diversidade e divergência de interesses no seu seio. Mas em que medida os dois factores acima mencionados afectam os resultados das reformas no subsector de água rural? Isso é o que vamos discutir na secção seguinte, com base em três aspectos importantes do processo das reformas em curso no sector de água em geral, nomeadamente a descentralização, o envolvimento do sector privado na provisão de serviços de abastecimento de água e o princípio da procura.

DINÂMICAS INSTITUCIONAIS NA PROVISÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA RURAL

Nos últimos vinte anos, o sector de águas tem sido palco de importantes reformas consubstanciadas em políticas, estratégias e programas, tais como a lei de águas, o Manual de Implementação de Projectos de Abastecimento de Água Rural (MIPAR),

a Política de Água (PA), o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PESA-ASR), o Programa Nacional de Água e Saneamento Rural (PRONASAR), além de projectos implementados ao nível dos distritos com o financiamento de Parceiros de Cooperação e ONG internacionais que actuam no sector (Uandela, 2012). As reformas trouxeram aspectos importantes, nomeadamente a descentralização, o envolvimento do sector privado na provisão de serviços de abastecimento de água e o princípio da procura, que marcam as diferentes intervenções que têm lugar ao nível do subsector. Todavia, o processo de implementação destes aspectos tem estado a revelar incoerência institucional e fraca articulação entre a abordagem da participação comunitária e as lógicas e dinâmicas do funcionamento das comunidades locais, o que acaba afectando os resultados das reformas no subsector. Em que sentido? Isso é o que vamos discutir nas linhas a seguir.

DESCENTRALIZAÇÃO: MESMO DISCURSO DE SEMPRE, PRÁTICAS DIFERENTES

Nos anos 1990, Moçambique iniciou o processo de descentralização sem nenhuma política e estratégia claramente definida. Com efeito, as leis 2/97 e 8/2003, referentes às autarquias locais e aos órgãos locais do Estado, respectivamente, foram aprovadas na ausência completa de uma política ou estratégia de descentralização. É importante referir que, nos últimos 15 anos, o processo da elaboração de uma política e estratégia de descentralização foi várias vezes objecto de discussão, no contexto do diálogo entre o Governo de Moçambique e os seus Parceiros de Cooperação (Weimer, 2012). A ausência de uma política e estratégia de descentralização,¹⁰ em parte, explica o modelo de descentralização prevalecente em Moçambique, que funciona essencialmente a “duas velocidades”, nomeadamente uma descentralização política, que implica a devolução do poder para as autarquias locais, e uma descentralização administrativa, implicando apenas uma desconcentração de funções e competências para entidades do Estado a nível local.

Contudo, a ausência de uma política e estratégia de descentralização não significou ausência de reformas sectoriais com enfoque na descentralização. Aliás, tal como Weimer (2012) sublinha na sua análise sobre estratégia de descentralização em Moçambique, “existem muitas estratégias adicionais (sectoriais), tanto elaboradas como aprovadas, incidindo sobre governos locais, que não estão necessariamente harmonizadas ou enquadradas no pensamento estratégico [...]” (Weimer, 2012, p. 19). O problema é que, muitas vezes, as iniciativas de reformas sectoriais com

¹⁰ A aprovação da política e estratégia nacional de descentralização só veio a acontecer em 2012.

ênfoque na descentralização são concebidas e implementadas de uma maneira fragmentada, sem uma referência concreta ao que se passa ao nível de outros sectores ou programas nacionais.

Quando se olha para os diferentes sectores, particularmente educação, saúde, água e saneamento, estradas e agricultura, constata-se que as reformas carecem de um pensamento estratégico e de uma certa harmonização. Além disso, a ausência de uma política e estratégia com uma visão clara de médio e longo prazo sobre o porquê da descentralização, o que descentralizar, como descentralizar, quando descentralizar dificulta o processo de implementação das reformas e, muitas vezes, aumenta a pressão sobre os níveis mais baixos do Estado, que estão na linha da frente do processo da provisão de serviços. A este propósito, as palavras de um dos membros do governo do distrito de Gorongosa são elucidativas:

[...] não se pode descentralizar competências, sem descentralizar os meios, os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para o exercício dessas competências. Quando isso acontece assim, estamos a descentralizar problemas... Por exemplo, o administrador tem competências para gerir recursos humanos do quadro de pessoal privativo do distrito. Mas, para que isso aconteça é preciso que o distrito tenha gestor de recursos humanos e gestor financeiro...e não é o que está a acontecer. Um outro problema que há é na planificação... Há lacunas no processo da planificação. Quando se fez a descentralização pensava-se que o plano ficaria completo no distrito...mas, isso não funciona assim. Por exemplo, para o PESOD de 2012, na altura da sua elaboração, o distrito não tinha informação sobre o que vinha dos sectores em termos de actividades e orçamento... o que quer dizer que o PESOD para 2012 foi elaborado sem informação sobre actividades e orçamento provenientes dos sectores [educação, saúde, agricultura, obras públicas, etc.]. Nestas circunstâncias, muitas vezes, o que acontece é que o distrito só recebe informação sobre actividades e fundos ao longo do processo da execução do PESOD... A nível do distrito foram criados vários serviços distritais, mas alguns fundos e pessoal técnico ainda continuam centralizados a nível dos respectivos sectores na província [...].¹¹

O extracto da entrevista acima citado cristaliza as dificuldades prevaletentes no contexto da planificação descentralizada. Com efeito, enquanto o discurso no âmbito da lei dos órgãos locais do Estado fala da planificação territorial, na prática, a planificação distrital ainda continua a ser amplamente afectada pelas lógicas de planificação sectorial, acabando por esvaziar o sentido e alcance do PESOD como instrumento da governação local, particularmente no que se refere à provisão de serviços públicos. A ausência de uma visão clara sobre descentralização tem também implicações relativamente à gestão dos recursos humanos ao nível distrital, consubstanciada numa grande mobilidade de quadros, com um impacto na provisão de

¹¹ Entrevista com o Sr. P. M., membro do governo do distrito de Gorongosa, Gorongosa, 1 de Novembro de 2011.

serviços públicos. A este respeito, o relatório nacional de desempenho dos processos distritais, referente ao ano de 2010, por exemplo, sublinha que “a grande mobilidade dos quadros [...] é muito preocupante quando se considera que apenas 10% dos quadros que exercem funções nos processos de planificação e finanças descentralizadas têm trabalhado no distrito num período superior a 2 anos [...]. É preocupante que a estadia da maioria dos quadros no distrito é tão curta que se deve questionar até que ponto eles possam (i) contribuir para o desenvolvimento do seu posto de trabalho e (ii) ganhar experiência útil que poderão transmitir no novo lugar de trabalho para onde estão sendo transferidos” (MAE & MPD, 2012).

Uma das consequências desta alta mobilidade de quadros a nível distrital é o seu efeito negativo sobre as acções de capacitação dos recursos humanos, um aspecto presente em muitos programas e projectos de capacitação institucional, no âmbito das reformas do sector público. Com efeito, às vezes, acontece que os quadros formados no âmbito de programas de capacitação institucional não servem o propósito para o qual foram treinados, uma vez que são transferidos e recebem tarefas completamente diferentes daquelas que têm a ver com a capacitação que tiveram. Além disso, há casos em que o distrito simplesmente não tem quadros para responder à demanda em matéria de provisão de serviços. Por exemplo, falando do seu distrito, um dos membros do governo do distrito de Boane dizia:

“[...] Ainda não foi feito um trabalho de fundo de adequar a estrutura do Governo distrital para satisfazer a demanda do distrito. Por exemplo, o quadro de pessoal não está completo. O quadro de pessoal aprovado no âmbito das reformas de descentralização não responde à realidade concreta... Resultado, há muitos funcionários fora do quadro. E isso tem implicações na provisão de serviços. Por exemplo, Boane... estamos a falar de desenvolvimento, mas não temos um economista, um jurista... os Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas não têm técnicos qualificados. Nestes casos, em determinados serviços, como educação, saúde, água, o distrito ainda consegue contratar fora do quadro. E nos casos em que o Governo não está em altura de providenciar os serviços recorre aos privados [...]”¹²

Mas a incoerência institucional não é só a este nível. Ela manifesta-se também a nível do próprio processo de planificação, com a entrada em cena da Presidência Aberta e Inclusiva (PAI). A influência da PAI sobre o processo político local é relativamente bem conhecida. Aliás, um estudo sobre a matéria, levado a cabo em alguns distritos de Moçambique, sublinha que “com a criação das matrizes [no contexto da PAI], são estabelecidos instrumentos de planificação paralelos, que potencialmente reduzem, ou pelo menos interferem, nos processos políticos formais ao nível

¹² Entrevista com o Sr. J. L., membro do governo do distrito de Boane, Boane, 14 de Fevereiro de 2013.

sub-nacional. Além disso, a PAI, adicionalmente, consolida a dependência das instituições locais do governo central, na medida em que não proporciona recursos financeiros ou humanos adicionais para implementar estas matrizes. Desta forma, a PAI não conduz à melhoria da capacidade e a decisões políticas mais descentralizadas; pelo contrário, tende a agravar, se não a impedir, a implementação de políticas por parte de instituições locais” (Leininger, Heyl, Maihack, *et al.*, 2012, p. 236). A este propósito, o exemplo do que se passou no distrito de Mecuburi, na sequência da PAI em 2012, é bem elucidativo.

“[...] este ano tivemos uma Presidência Aberta [PAI] e o Presidente deixou orientações para a colocação de energia no posto administrativo de Ratane. Mas esta actividade não estava prevista no nosso PESOD. Mas, porque se tratava de orientação superior, tivemos que procurar dinheiro para colocar energia lá em Ratane. Onde fomos buscar dinheiro? [risos...]. Bom, é orientação superior, aí tinha que se fazer tudo por tudo para se encontrar dinheiro para se poder cumprir com a orientação superior.”¹³

Como nos referimos acima, a ausência de uma política e estratégia de descentralização não impediu que os sectores levassem a cabo reformas com enfoque na descentralização. Mas a consequência disso foi a acentuação da incoerência institucional e uma clara falta de ligação sistemática entre os diferentes programas e projectos de reformas sectoriais. Vejamos o caso do sector de águas.

O sector de águas é um dos sectores pioneiros em matéria de descentralização sectorial. Com efeito, em 1995, a Política Nacional de Águas (PNA), ao falar da capacitação institucional, na sua secção referente a políticas principais, já estabelecia que “a descentralização e a tomada de decisões por gestores locais junto dos próprios utentes e clientes, deverá melhorar e ampliar os serviços que actualmente disponibiliza [...]. A descentralização e a tomada de decisões por gestores locais junto dos próprios utentes e clientes, deverá melhorar a qualidade dos serviços prestados. A duração de todo este processo será ditada pelo calendário a adoptar pelo Governo para a criação das condições reguladoras deste processo de descentralização” (Resolução 7/95).

A descentralização é, assim, vista como um elemento importante para o aumento das taxas de cobertura e melhoria da qualidade dos serviços prestados. Nos documentos posteriores à Política Nacional de Águas (PNA), a questão da descentralização foi reforçada com a indicação de responsabilidades para os diferentes níveis do Estado em matéria de provisão de serviços de água. No que se

¹³ Entrevista com o Sr. H. D.A., membro do governo do distrito de Mecuburi, Mecuburi, 4 de Dezembro de 2012.

refere ao subsector de água rural, por exemplo, o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PESA-ASR) estabelece as responsabilidades da seguinte forma: *a)* Os Governos distritais são responsáveis pela sustentabilidade das fontes e pela manutenção da cobertura de abastecimento de água, o que implica a reabilitação das fontes; *b)* Os Governos provinciais responsabilizam-se pelo aumento da cobertura, o que significa novas construções de fontes de água; *c)* O Governo central é responsável pelas acções estratégicas, inovação, padronização e normação. A materialização destas responsabilidades, particularmente ao nível dos distritos, depende, em grande medida, da existência de recursos humanos qualificados no subsector de água rural. Os Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas (SDPI), instituição responsável pela provisão de serviços de água a nível distrital, na sua maioria, não têm técnicos qualificados em matéria de água. Aliás, o problema da mobilidade de quadros distritais mencionado acima também afecta o sector de águas, o que significa que os Governos distritais dispõem de pouca gente qualificada para fazer a implementação de programas e projectos de água. Neste sentido, as reformas sectoriais focalizadas na descentralização dificilmente poderão produzir resultados em termos de expansão e melhoramento da provisão dos serviços de água rural.

Um estudo feito pela SNV em 43 distritos das províncias de Nampula, Cabo Delgado e Niassa em 2011 traz uma ideia interessante da realidade dos recursos humanos no subsector de água rural. Nos 43 distritos abrangidos pelo estudo, existem 156 técnicos, dos quais apenas 8 têm o nível superior, 97 possuem o nível médio, 32 e 19 têm o nível básico e o nível elementar, respectivamente (SNV, 2011). Das três províncias, Cabo Delgado apresenta a situação mais crítica, na medida em que, nos 13 distritos abrangidos pelo estudo, existem apenas 23 técnicos, dos quais nenhum tem formação superior.

Ao nível do sector de águas parece haver plena consciência do problema dos recursos humanos qualificados, tal como sublinha um dos quadros da Direcção Nacional de Águas.

“[...] um dos desafios da descentralização no sector de águas é a escassez de recursos humanos qualificados para os distritos. O sector de águas não é competitivo em termos salariais. Muitos jovens que acabam a formação nos institutos médios, mesmo nas universidades, quando ouvem que têm que ir trabalhar para os distritos, às vezes vão, espreitam, vêem o que existe e pouco tempo depois desistem, porque as condições de trabalho e os salários não são atractivos. Como consequência, temos uma alta rotação de quadros nos distritos (vão e vêm). Portanto, se falamos de descentralização, tem que haver mecanismos de retenção de quadros a nível dos distritos... porque se isso não acontecer, não vamos ter pessoas qualifi-

condições suficientes para fazer a implementação correcta e em tempo útil das intervenções no sector de águas [...]”¹⁴

Facto curioso é que os programas nacionais com componentes de capacitação institucional, que poderiam jogar um papel importante na questão dos recursos humanos, não parecem ter uma abordagem articulada uns com os outros. Os programas ainda funcionam e são implementados como se se tratasse de ilhas. Exemplos disso são o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD) e o Programa Nacional de Água e Saneamento Rural (PRONASAR). Embora os dois programas tenham iniciado a sua implementação mais ou menos no mesmo período,¹⁵ eles têm uma fraca articulação. Com efeito, se por um lado o PRONASAR, no seu documento de programa, se refere ao PNPFD como um programa importante, por outro lado, essa referência não se traduz em acções concretas de colaboração e sinergias entre os dois programas ao longo do processo de implementação.¹⁶

Além disso, os níveis mais descentralizados do sector não são os que necessariamente recebem mais recursos financeiros para a execução das actividades. Aliás, o relatório de avaliação do desempenho do sector de águas, referente a 2011, ao analisar um dos indicadores dourados do subsector de água e saneamento rural sublinha o seguinte: “em 2011, entre os indicadores de investimento, apenas um foi avaliado: o rácio da redução das actividades do AASR fora do plano/fora do orçamento no PESOD. A evolução deste indicador tem sido lenta mas satisfatória. Actualmente, o rácio de actividades realizadas fora do plano é de 0,6 [...]. O rácio apresentado mostra que existe ainda uma grande desconexão nos processos de planificação, sendo os níveis descentralizados os mais prejudicados. A alocação dos investimentos por nível tem mostrado que as províncias e as ARA têm recebido 13%-16% dos investimentos, mas o mandato de execução das actividades recai sobre estes dois níveis. O esforço do sector deverá ser o de distribuir o orçamento para concretizar a descentralização [...] a descentralização do sector de águas requer um acompanhamento por parte de outras entidades de apoio, tais como o Tribunal Administrativo” (DNA, 2011, p. 20). A ausência de uma visão integrada de descentralização tem

¹⁴ Entrevista com o Sr. M. M., Técnico de planificação, Direcção Nacional de Águas, Maputo, 3 de Abril de 2013.

¹⁵ O processo de implementação dos dois programas começou em 2010.

¹⁶ Por exemplo, o financiamento dos postos distritais para técnicos de água e saneamento, previsto em cada um dos programas, poderia ser melhor coordenado, o que poderia racionalizar os recursos e evitar duplicação.

implicações na maneira como o processo tem vindo a ser implementado ao nível do subsector, o que acaba afectando a provisão de serviços.

Desde 2008, o sector de águas tem vindo a descentralizar fundos para o nível local, no contexto de fundos sectoriais descentralizados.¹⁷ De acordo com a DNA (Direcção Nacional de Águas), existem essencialmente cinco critérios para o acesso aos fundos descentralizados para as províncias/distritos, nomeadamente a taxa de cobertura, o número de fontes inoperacionais, o número da população, os Parceiros de Cooperação e a incidência de doenças de origem hídrica e morbilidade.

Uma das implicações da ausência de uma visão integrada de descentralização é o fraco fluxo de informação relativamente aos fundos descentralizados, na medida em que, em muitos casos, os distritos não têm a informação sobre as razões da não recepção dos fundos num determinado ano. Aliás, o relatório elaborado pela SNV, com base num estudo envolvendo os distritos de Nampula, Cabo Delgado e Niassa é elucidativo a este respeito, ao mencionar o seguinte: “constatou-se haver também enormes défices de informação entre os níveis central, provincial e distrital. Por um lado, os distritos reclamam falta de informação precisa sobre a existência de fundos para água e saneamento. Por outro, os DAS (Departamentos de Água e Saneamento) reclamam não ter informações precisas sobre o número de beneficiários e a situação operacional das fontes. Esta deficiente produção e gestão de informação está a constituir um real problema de desenvolvimento porque afecta a planificação e a alocação de recursos” (SNV, 2010, p. 14).

As reformas no sector de águas não trazem apenas a questão da descentralização. Elas sublinham também a ideia da co-produção do serviço público de abastecimento de água rural, com o envolvimento do sector privado. Mas, à semelhança do que acontece com a descentralização, o envolvimento do sector privado no subsector de água rural também tem cristalizado incoerência institucional, particularmente quando se olha para a maneira como funcionam as instituições e os actores locais. Nas linhas a seguir vamos, ainda que resumidamente, olhar para algumas destas questões.

ENVOLVIMENTO DO SECTOR PRIVADO: COMO E ATRAVÉS DE QUE MECANISMOS?

Como mencionámos na primeira parte deste artigo, o envolvimento do sector privado nos programas da reforma do sector público na África subsaariana aparece sobretudo a partir da segunda vaga de reformas, em meados dos anos 1990, nas

¹⁷ A decisão de descentralizar fundos sectoriais foi tomada em 2007 pelo Conselho de Ministros, reunido na sua 17.^a sessão, com o objectivo de garantir a implementação da Lei dos órgãos locais do Estado (Lei 8/2003), o PARPA II e o Plano Quinquenal do Governo (2005-2009).

chamadas parcerias público-privadas. No que se refere ao subsector de água rural, em Moçambique a questão do envolvimento do sector privado está presente nos principais instrumentos de políticas e directrizes do sector de águas em geral, tais como a Política de Águas (PA), o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PESA-ASR), o Manual de Implementação de Projectos de Abastecimento de Água Rural (MIPAR). Por exemplo, na secção consagrada ao abastecimento de água em áreas rurais, a Política de Águas (PA) estabelece que “é encorajado o envolvimento do sector privado na preparação e suporte às comunidades, projectos, construção, fiscalização, apoio à manutenção, provisão de peças sobressalentes, investigação e produção de equipamento. Onde o sector privado não esteja capaz ou interessado em envolver-se, serão encontradas de forma flexível outras soluções adaptadas a cada região” (Resolução 46/2007, p. 52). De acordo com a Política de Águas (PA), o envolvimento do sector privado visa dois objectivos principais, nomeadamente “beneficiar do dinamismo do sector privado e conseguir um mais rápido crescimento socioeconómico atraindo o investimento privado” (Resolução 46/2007, p. 61).

Mas, à semelhança do que acontece em outros sectores, o envolvimento do sector privado na co-produção de serviços de abastecimento de água rural não é assim tão linear. Isso deve-se a vários factores. Alguns destes factores dizem respeito, por um lado, à própria capacidade do Estado em criar condições para o envolvimento efectivo do sector privado e, por outro lado, ao estágio embrionário do sector privado, particularmente a nível local. Por exemplo, relativamente ao Estado, nem todos os distritos têm uma capacidade efectiva instalada para planificar, implementar, monitorar e gerir contratos de projectos de construção de infra-estruturas de água. Alguns contratos de construção continuam sendo geridos a nível provincial e, muitas vezes, com uma fraca comunicação com os distritos, acabando por resultar em atrasos significativos nos pagamentos aos empreiteiros e má qualidade das obras (SNV, 2010). Além disso, a escassez de técnicos qualificados de água ao nível dos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas (SDPIs) não permite que os distritos fiscalizem adequadamente as obras construídas de modo a garantir um serviço de qualidade. Um outro aspecto, que mostra a incoerência institucional relativamente ao envolvimento do sector privado, é a questão dos artesãos.

No contexto das políticas e linhas estratégicas do sector de águas, os artesãos são um elemento importante no processo da co-produção de serviços de água. No caso do abastecimento de água rural, os artesãos podem representar uma mais-valia

na medida em que se trata de provedores, inseridos nas comunidades para as quais prestam serviço e, por isso mesmo, elas podem mais facilmente pedir-lhes contas, caso o trabalho tenha sido mal feito (Estamos, 2003). De facto, o Governo e os Parceiros que operam no subsector de água rural têm investido recursos na formação dos artesãos locais como forma de apoiar a emergência de um sector privado mais inserido nas comunidades. Constata-se, todavia, que os artesãos locais, uma vez treinados, nem sempre são absorvidos nas obras de reabilitação de infra-estruturas dos governos distritais. Uma das razões para a não absorção é o facto de muitos artesãos não reunirem condições para se apresentarem em concursos públicos lançados pelos governos distritais, uma vez que não possuem alvarás. Aqui a pergunta é: porquê investir recursos na formação de artesãos locais quando, depois, o próprio Estado não cria mecanismos para a sua absorção e, desta forma, contribuir para a emergência dum sector privado local capaz de jogar um papel importante na co-produção de serviço de abastecimento de água rural? A este propósito, um dos membros do governo do distrito de Nacaroa dizia:

“[...] a questão dos artesãos locais precisa dum tratamento a outro nível, porque aqui no distrito não podemos fazer nada. Nós aqui já temos muitos artesãos que participaram em cursos promovidos pelos projectos. Mas, quando lançamos concursos, por exemplo, de reabilitação de fontes de água, estes nossos artesãos não podem participar porque não têm alvarás. E isso traz muita frustração nas pessoas, sobretudo nos próprios artesãos porque não podem fazer render o que aprenderam na formação [...]”¹⁸

Mas os problemas não estão só do lado do Estado. Eles existem também do lado do próprio sector privado. Falando do envolvimento do sector privado no subsector de água rural, um técnico da Direcção Nacional de Águas dizia:

“[...] o sector privado é um parceiro essencial para nós. Nós precisamos do sector privado para construção, fiscalização, participação e educação comunitária, consultoria. Mas muitas vezes o nó de estrangulamento é a capacidade que eles têm para responder aos concursos em tempo útil. O sector privado ainda é embrionário, não se assume como profissional. Aconteceu, por exemplo, algumas vezes que uma empresa ganhou o concurso para construção de infra-estruturas de água, nós próprios tivemos que insistir várias vezes para que passasse pelos nossos serviços para assinar contrato. Outras vezes, eles têm dificuldades em apresentar a documentação como deve ser [...]”¹⁹

Além dos aspectos acima mencionados, o envolvimento do sector privado na provisão do serviço de água rural requer também que as condições do mercado a nível local existam efectivamente. Mas, tal como mostra um estudo levado a cabo

¹⁸ Entrevista com o Sr. G. E., membro do governo do distrito de Nacaroa, Nacaroa, 26 de Outubro de 2011.

¹⁹ Entrevista com o Sr. M. M., técnico de planificação, Direcção Nacional de Águas, Maputo, 3 de Abril de 2013.

sobre a matéria na província do Niassa pela Estamos, essas condições muito provavelmente ainda precisam de ser construídas (Estamos, 2003).

A questão da capacidade do sector privado e das condições do mercado estão devidamente identificadas como assuntos relevantes do subsector de água rural, tal como sublinha o documento do programa do PRONASAR, num dos seus anexos. Com efeito, o anexo 3 do PRONASAR menciona que “diversas organizações reportam fraco desempenho e/ou atrasos significativos dos prestadores de serviços do sector privado, principalmente os empreiteiros de perfurações. Os constrangimentos de capacidade também são reportados em serviços relacionados, como pesquisas geofísicas, testagem da qualidade da água e, mais importante, serviços de reparação de furos e bombas manuais. Estes factores contribuem para o baixo resultado, elevadas taxas de furos negativos e aumento de custos dos *inputs* e serviços. O desempenho geral do sector é negativamente afectado pelas insuficiências do mercado de *inputs*, devidas em parte ao número limitado de fornecedores desses *inputs* em relação à procura crescente, aos impostos e taxas de importação, e à falta de partilha atempada de informação sobre preços e de actividades orientadas de promoção de investimentos, para mencionar algumas causas” (DNA, 2009, p. 14).

Os dois aspectos tratados até aqui, nomeadamente a descentralização e o envolvimento do sector privado, situam-se do lado da oferta e cristalizam o que acima chamámos incoerência institucional. A seguir, vamos, ainda que resumidamente, olhar para um terceiro aspecto – o princípio da procura – que se situa do lado da demanda e cristaliza a fraca articulação entre a abordagem da participação comunitária e as lógicas e dinâmicas do funcionamento das comunidades locais.

PRINCÍPIO DA PROCURA:

QUANDO COMUNIDADE NÃO SIGNIFICA NECESSARIAMENTE CONSENSO

A ideia segundo a qual os beneficiários finais têm de participar no processo da provisão dos serviços de água está bem presente nos principais instrumentos de política e directrizes do sector de águas. Esta ideia está na origem do chamado princípio da procura, o qual “prevê que na planificação das actividades do projecto as comunidades solicitem a fonte e participem nos custos de investimento” (DAR, 2001, p. 20). De acordo com o Manual de Implementação de Projectos de Abastecimento de Água Rural (MIPAR), o princípio da procura visa “garantir a sustentabilidade das infra-estruturas; satisfazer as necessidades básicas dos utentes; investir a comunidade de poderes de decisão; atribuir à comunidade a propriedade das infra-estruturas;

reforçar a capacidade organizacional e de gestão da comunidade; mobilizar recursos locais através dos diferentes intervenientes” (DAR, 2001, p. 20)

O princípio da procura está muito focalizado na participação comunitária. Neste âmbito, o MIPAR sublinha que, num projecto de abastecimento de água, a comunidade deve “ser prévia e adequadamente informada sobre a existência do projecto, as oportunidades que este oferece, suas implicações e formas de acesso aos serviços; tomar decisões claras sobre o tipo e nível de serviços que pretende; escolher a zona preferida para instalação da fonte, em respeito aos requisitos técnicos; responsabilizar-se pela operação, manutenção, reposição e gestão dos sistemas; eleger os elementos dos comités de água e do grupo de manutenção.” (DAR, 2001, p. 20)

Assim, no âmbito do princípio da procura, a construção de fontes de água acontece com a comparticipação das comunidades, não só do ponto de vista do seu envolvimento no processo da planificação, implementação, gestão e manutenção, como também no que se refere à contribuição monetária, como forma de garantir a sustentabilidade das fontes. Mas, se por um lado o princípio da procura promove o envolvimento das comunidades na provisão dos serviços de água nas zonas rurais, por outro lado, a sua implementação requer uma harmonização com o processo de planificação participativa, no contexto da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), em que os planos devem reflectir as prioridades comunitárias, que são encaminhadas através das instituições de participação e consulta comunitárias, nomeadamente os conselhos locais. Com efeito, em algumas povoações, acontece que, uma vez reunida a comparticipação monetária da comunidade, o encaminhamento da necessidade da construção do furo de água não é feito através do processo da planificação distrital, mas, sim, via contacto directo com as autoridades distritais, nomeadamente os Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas (SDPI), tal como ilustra o caso do Comité de Desenvolvimento Comunitário da povoação de Inlavanía, no distrito de Mecuburi:

“[...] Quando nós queremos ter mais um furo de água aqui na zona, já sabemos como funciona... pedimos às pessoas da zona para contribuir. Cada família contribui com algum dinheiro e há pessoas que passam a colectar o dinheiro. Depois de colectar o dinheiro, nós vamos levar esse dinheiro para alguém que pode fazer um furo para nós [...]”²⁰

Um dos aspectos marcantes da participação comunitária no subsector da água rural é a criação e o funcionamento dos comités de água. Concebidos como instâncias de gestão do abastecimento de água a nível comunitário, os comités de água

²⁰ Entrevista colectiva com membros do Comité de Desenvolvimento Comunitário da povoação de Inlavanía, Localidade de Monane, Distrito de Mecuburi, Mecuburi, 27 de Novembro de 2012.

respondem pelo “acompanhamento do funcionamento e manutenção das fontes, pela existência de peças sobressalentes, pelo controlo das contribuições dos utentes, pela promoção e divulgação dos projectos e desenvolvimento das actividades comunitárias no abastecimento de água rural.” (DAR, 2001, p. 14) Neste contexto, a construção de infra-estruturas de água exige a criação e funcionamento de comités de água, que passa por um trabalho de preparação social levado a cabo por ONG ou empresas da área social.

Criados com base em metodologias participativas, os comités de água têm forte dependência em relação a programas/projectos com financiamento externo, para custear as actividades de formação dos membros, em assuntos ligados à manutenção das fontes, liderança, higiene, etc. Nestes casos, o que acontece é que, com o término dos referidos programas/projectos, os comités de água não têm tido o devido acompanhamento e, às vezes, alguns comités acabam ficando inoperacionais, trazendo implicações para a sustentabilidade das fontes de água. Quando os comités de água não têm acompanhamento regular em termos de formação, a sua governação interna fica enfraquecida e muito dependente de pessoas que ficam na liderança, sem mandatos determinados. Quando essas pessoas, por várias razões, acabam deixando a liderança, muitas vezes, os próprios comités ficam inoperacionais, tal como ilustra o caso de uma das comunidades de Rádio Marconi, no distrito de Boane.

“[...] este furo da nossa zona foi construído em 2003. Quando construíram o furo, foi criado o comité de água com 10 membros. Fazíamos cobrança mensal de 10 meticais por família. Quando uma família não tivesse dinheiro, podia pagar no mês seguinte. Havia um caderno para controlo das contribuições... Por mês, conseguíamos fazer 500, 600, 700 meticais. Depois decidimos abrir uma conta bancária. Cada dois ou três meses informávamos as pessoas quanto dinheiro tínhamos na conta. Esse dinheiro era usado para reparar as avarias... as avarias eram constantes. Nessa altura, nós tínhamos um privado que vinha fazer a reparação da bomba... Por motivos de saúde, saí do comité de água há quatro anos. Quando saí, a conta bancária do comité de água tinha cerca de 16 mil meticais. Mas, já naquela altura, nós vimos que este furo que temos aqui não era suficiente para toda a população da zona. Na altura fui reclamar ao distrito, numa reunião. Eles [as autoridades distritais] disseram-me fala com a comunidade e organiza 2 mil 500 meticais e a comunidade, depois, iria decidir onde colocar o furo de água. Mas aconteceu que, quando saí do comité de água, o assunto não teve seguimento... o assunto foi abaixo. Hoje a cobrança já não existe e o comité de água deixou de funcionar [...]”²¹

O problema da sustentabilidade não é só em relação às fontes de água construídas. Ele se põe igualmente em relação aos próprios comités de água. Mas a questão da fraca sustentabilidade dos comités de água não pode ser vista apenas como resultado do fraco acompanhamento em termos de formação dos membros

²¹ Entrevista com o Sr. C. L., ex-presidente do comité de água de uma comunidade de Rádio Marconi, distrito de Boane, Boane, 19 de Fevereiro de 2013.

dos comités. Ela resulta também da fraca articulação entre as abordagens de participação comunitária e as dinâmicas e lógicas do funcionamento das comunidades locais. Com efeito, as abordagens da participação comunitária são baseadas na ideia da existência de comunidades rurais organizadas, que seriam caracterizadas pela partilha de valores comuns e representadas pela figura de pessoas tais como os chefes tradicionais, os chefes de aldeias ou os secretários de bairros, que teriam uma capacidade de mobilização para desencadear a participação comunitária. As abordagens da participação comunitária remetem-nos, assim, para uma visão de comunidade bastante homogénea, idealizada, que não permite captar a dinâmica das relações sociais nesses conjuntos populacionais. Ora, a realidade mostra que essas comunidades estão longe de ser entidades homogéneas, na medida em que elas são marcadas por clivagens internas que resultam das dinâmicas históricas e sociopolíticas locais, que cristalizam diferentes interesses da parte dos seus membros. Neste sentido, um comité de água não pode ser visto como uma instância que representa interesses duma comunidade homogénea. Aliás, em alguns casos, a própria ligação dos comités de água, por um lado, com as respectivas populações e, por outro lado, com todo o processo da planificação participativa envolvendo os conselhos locais, não é assim tão evidente. Nestes casos, os comités de água, no lugar de reforçar a capacidade da acção colectiva das populações locais, com vista a uma demanda mais estruturada dos serviços de água, eles acabam enfraquecendo essa capacidade, facto que, por sua vez, acaba afectando o próprio princípio da procura, no contexto do envolvimento comunitário na produção dos serviços de água rural.

CONCLUSÃO

À semelhança do que acontece com os programas de reformas do sector público em geral, os resultados das reformas no subsector de água rural estão longe do que se poderia esperar, tendo em conta o volume de recursos financeiros investidos nos últimos vinte anos. Entender os factores explicativos desses resultados exige uma análise do contexto sociopolítico em que as reformas são implementadas, olhando para as dinâmicas institucionais, não só do lado da oferta como também do lado da demanda dos serviços de abastecimento de água rural.

Assim, com base em três aspectos das reformas no subsector de água rural, nomeadamente a descentralização, o envolvimento do sector privado e a participação comunitária, a discussão desenvolvida ao longo deste artigo sugere que os

resultados das reformas no subsector de água rural são estruturados por dois factores essenciais: o primeiro factor refere-se à incoerência institucional, consubstanciada, por um lado, na falta de visão e de linhas claras de comando na implementação do processo da descentralização e, por outro lado, na fraca harmonização dos diferentes instrumentos e programas que afectam o subsector em matéria da provisão dos serviços de abastecimento de água rural; o segundo factor diz respeito à fraca articulação entre as abordagens de participação comunitária e as dinâmicas e lógicas do funcionamento das comunidades locais. Por conseguinte, não basta introduzir reformas para se ter melhores serviços públicos. É preciso tomar em consideração as dinâmicas institucionais, que afectam significativamente os resultados das reformas.

REFERÊNCIAS

- Batley, R., McCourt, W. & McLoughlin, C. (2012) “The politics and governance of public services in developing countries”. *Public Management Review*, 14 (2), 131-144.
- Bierschenk, T. (2010) *States at work in West Africa: sedimentation, fragmentation and normative double-binds*.
- Boone, C. (2003) *Political topographies of the african State. Territorial authority and institutional choice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Booth, D. (2010) *Towards a theory of local governance and public goods’ provision in sub-Saharan Africa*.
- Bratton, M. & Van de Walle, N. (1997) *Democratic experiments in Africa: regime transition in comparative perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CEEL/ISRI (2010) “Segunda pesquisa nacional sobre governação”. Maputo. Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C122_Segunda%20Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20Governação%20e%20Corrupção.pdf [Acedido a: 27 de Janeiro de 2013].
- Chabal, P. & Daloz, J.-P. (1999) *L’Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*. Paris, Economica.
- CIRESP (2001) *Estratégia global da reforma do sector público*. Maputo, Governo de Moçambique.
- Crook, R. (2010) “Rethinking civil service reform in Africa: ‘islands of effectiveness’ and organisation commitment”. *Commonwealth & Comparative Politics*, 48 (4), 479-504.

- DAR (2001) *Manual de implementação de projectos de abastecimento de água rural*. Maputo, MOPH.
- DNA (2009) “Programa nacional de abastecimento de água e saneamento rural”. Documento do programa. Versão final. Maputo, MOPH.
- (2011) *Relatório anual de avaliação do desempenho do sector de águas*. Maputo, MOPH.
- Estamos (2003) *Small-scale private sector participation in Niassa*. London, WaterAid & Tearfund.
- Hall, P. & Taylor, R. (1997) “La science politique et les trois néo-institutionnalismes”. *Revue française de science politique*, 47 (3-4), 469-496.
- Hyden, G. (1980) *Beyond ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an uncaptured peasantry*. London, Ibadan, Nairobi, Heinemann.
- Hyden, G. (2000) *The governance challenge in Africa*. In: *African perspectives on governance*. Trenton, Asmara, AWP. pp. 5-31.
- Kiragu, K. (2002) *Improving service delivery through public service reform: lessons of experience from select sub-saharan Africa countries*. Nairobi, KK Consulting Associates.
- Lei 8/2003. *Boletim da República*. I Série, n.º 20, de 20 de Maio de 2003.
- Leininger, J., Heyl, C., Maihack, H. & Reichenbach, B. (2012) “Instituições informais e descentralização em Moçambique”. In: B. Weimer (ed.) *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE.
- MAE & MPD (2012) *Relatório nacional de desempenho dos processos distritais*. Maputo, Governo de Moçambique.
- Manor, J. (2011) *Perspectives on decentralization*. Visby, ICLD.
- Médard, J.-F. (1991) “L’État néo-patrimonial en Afrique noire”. In: J.-F. Médard (ed.) *États d’Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*. Paris, Karthala. pp. 323-353.
- (1990) “L’État patrimonialisé”. *Politique africaine*, (39), 25-36.
- Migdal, J. (1988) *Strong societies and weak states. State-society relations and state capabilities in the third world*. Princeton, Princeton University Press.
- Mkandawire, T. (2001) “Thinking about developmental states in Africa”. *Cambridge Journal of Economics*, (25), 289-313.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2009) *The eight modes of local governance in west Africa*. London, Africa power & politics.

- Olowu, D. & Wunsch, J. (1990) *The failure of the centralised state: institutions and self-governance in Africa*. Boulder, Westview Press.
- Resolução 46/2007. *Boletim da República*, I Série, n.º 43, 5.º Suplemento, de 30 de Outubro de 2007.
- Resolução 7/95. *Boletim da República*, I Série, n.º 34, de 8 de Agosto de 1995.
- Rothchild, D. & Chazan, N. (1988) *The precarious balance: state and society in Africa*. Boulder, Westview Press.
- Scott, Z., Macuane, J., Salimo, P. & Orłowski, D. (2011) *PSGR country case study. Public sector governance reform in Mozambique 2001-2010: what has been learnt?* Oxford, Oxford Policy Management.
- SNV (2010) *Desafios da descentralização dos fundos do sector de água e saneamento para o nível distrital: experiências das províncias do Niassa, Cabo Delgado e Nampula*. Maputo, Swiss Agency for Development and Cooperation.
- (2011) *Relatório global sobre a capacitação institucional no sector de água e saneamento nas províncias de Nampula, Cabo Delgado e Nampula*. Maputo. Swiss Agency for Development and Cooperation.
- Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F. (1992) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. New York, Cambridge University Press.
- Uandela, A. (2012) “Gestão descentralizada dos sistemas de abastecimento de água: desafios de eficiência e sustentabilidade. Três estudos de casos”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE. pp. 395-422.
- UTRESP (2009) *Pesquisa de avaliação de satisfação de serviços públicos*. Maputo, GSC Research.
- Weimer, B. (2012) “Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘mantendo a falta de clareza’: conjunturas, críticas, caminhos, resultados”. In: B. Weimer (ed.) *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE. pp. 76-102.

“ACÇÃO SOCIAL PRODUTIVA” EM MOÇAMBIQUE: UMA FALSA SOLUÇÃO PARA UM PROBLEMA REAL

António Francisco

*“Benefícios destinados exclusivamente a pobres
acabam convertendo-se em benefícios pobres”*
(Sen, 1995)

INTRODUÇÃO¹

Há quem diga que o maior erro que se pode cometer na vida é procurar soluções certas para problemas errados (Drucker, n.d.; Kanitz, 2005). O presente artigo lida com um assunto deste tipo.

“Acção Social Produtiva” (ASP) é a designação atribuída pelo Governo de Moçambique (GdM) a uma recente iniciativa de política pública no domínio da assistência social que visa “... a inserção social e económica das pessoas com capacidade para o trabalho, mas vivendo em situação de pobreza extrema” (GdM, 2012, p. 4). Trata-se de uma iniciativa que integra o conjunto dos outros instrumentos de política pública do Estado Moçambicano, estabelecidos antes e depois da aprovação da Lei de Protecção Social de Fevereiro de 2007 (Lei no 4/2007) e subsequentes instrumentos operacionais, nomeadamente: Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica de 2009 e a Estratégia Nacional de Segurança Básica para 2010-2014 (Decreto no 85/2009; Resolução no 17/2010).

Recentes trabalhos elaborados pelo autor deste texto e outros investigadores do IESE, sobre protecção social, têm procurado entender e explicar o quadro legal e administrativo da segurança e assistência social formais, no contexto mais amplo das dinâmicas

¹ O autor agradece a leitura atenta e sugestões recebidas de Ivette Fernandes, Gustavo Sugahara e Moisés Siúta.

demográficas, económicas, sociais e culturais da população moçambicana. De igual modo, a análise da iniciativa ASP, visando avaliar seus méritos, deméritos e impactos, positivos e negativos, deve também ser considerada no contexto social e político mais amplo. Acima de tudo, precisa de ser tratada como uma iniciativa eminentemente política, em vez de meramente técnica, administrativa ou burocrática, que dispense uma reflexão qualificada sobre as ideias e os valores em que se inspira e que veicula.

Não é fácil interpretar o compromisso assumido pelo Estado moçambicano e sucessivamente reiterado pelo seu Executivo, relativo à pretensão de "... promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidade física para trabalhar" (Decreto no 85/2009, p. 13), através da assistência social. O que este compromisso tem de corajoso e ingénuo tem também de arrogante e dissimulado. Corajoso e ingénuo, tendo em conta a dimensão da missão em causa, os meios que precisaria de mobilizar e os poucos recursos disponibilizados para o efeito. Arrogante e dissimulado, pela presunção de que a iniciativa da ASP seja realista e realizável, bastando para o efeito um amplo e militante intervencionismo, qual "promessa de 'entrega ao domicílio' a uma população supostamente inerte" (Sen, 1995, p. 35).

A anterior dúvida será esclarecida ao longo do texto, nomeadamente na terceira e quarta secções, beneficiando da informação e análise apresentadas nas secções precedentes. Na verdade, ao longo do artigo, a dúvida anterior servirá de referência, uma espécie de hipótese de investigação que orientará a reflexão sobre o contexto e motivação, significado e implicações da assistência social como instrumento de política pública em Moçambique.

Várias são as interrogações suscitadas pelo uso da assistência social pública, e em particular da chamada ASP, como instrumento de política pública. A assistência social pública tem razão de existir? Se sim, quando e em que circunstâncias? E a ASP? Como justificar a selecção das chamadas "populações vulneráveis aptas a trabalhar" como grupo-alvo da assistência social, sabendo que simultaneamente existe um grupo de pessoas, que por diversas razões, são ou estão física ou mentalmente incapacitadas para trabalhar? Se a exclusão social e económica das chamadas "populações vulneráveis aptas a trabalhar" passa a ser o objecto prioritário da assistência social pública, o que faz o resto do Governo, nomeadamente os organismos supostamente responsáveis por lidar com as pessoas aptas para trabalhar? Porque é que a maioria dos moçambicanos, sobretudo rurais, permanece mergulhada na estagnação económica? Será por causa da exploração do homem pelo homem perpetrada pelo sistema capitalista, como defendeu o partido Frelimo na primeira década de

independência? Ou é por causa da mentalidade miserabilista das pessoas, como tem defendido, nos dias de hoje, a liderança do mesmo partido Frelimo? Qual o sentido do discurso de “combate à pobreza”, dissociado dos principais meios de aquisição de riqueza, os “meios económicos” e os “meios políticos”, uma distinção fundamental que será esclarecida mais adiante?

Não é objectivo deste trabalho preencher o espaço que lhe é reservado a discutir e tentar responder às questões acima enumeradas. Tais questões surgem, nesta introdução, como ignição analítica indispensável para pensar sobre um assunto, que à partida, parece incontroverso e consensual, pelo facto de a assistência social e humanitária, privada e sobretudo pública, ser geralmente revestida de uma auréola benfeitora, caritativa e bem-intencionada. Algumas das perguntas acima enunciadas têm sido respondidas em trabalhos do IESE e de outros investigadores; outras questões ficarão sem resposta ou darão origem a novas perguntas que oportunamente deverão ser respondidas.

O artigo está organizado em quatro secções. A primeira secção aborda a seguinte questão: “Qual é a essência do real problema que o conteúdo e a operacionalização da ASP não identifica correctamente?” Esta questão é respondida em dois momentos ou subcapítulos. Inicia-se por sublinhar a importância da distinção entre os principais meios de aquisição da riqueza para a identificação do problema real da sociedade moçambicana e relevante para o debate sobre a pobreza. De seguida, apresenta-se um breve enquadramento da protecção social formal moçambicana, com destaque para o quadro da actual ortodoxia oficial sobre a natureza e as causas da pobreza. A segunda secção reúne um conjunto de dados e relações empíricas, caracterizadoras da dimensão demográfica, económica e social do problema real da população moçambicana. Chama a atenção para a natureza das mudanças em curso na estrutura etária, manifestada no aumento da dependência infantil. Uma dependência que a população tenta compensar, através da participação activa em actividades económicas de todas as gerações: crianças-adolescentes, jovens/adultos e idosos. A terceira secção toma como referência a análise das secções anteriores, para demonstrar que uma solução errada para um problema errado é, por definição, duplamente errada e gratuita. De forma resumida, apresenta os objectivos, o que é e qual é o alcance da iniciativa ASP em curso; argumenta, de seguida, que a ASP não é social nem produtiva. A quarta secção contém algumas considerações finais e a conclusão. Explica porque não tem sentido fazer acompanhar a análise crítica da iniciativa ASP de uma proposta alternativa, visando convertê-la numa acção alegadamente mais produtiva do que tem

sido. Respondendo à questão “Justifica-se a ASP?”, o artigo defende que a resposta depende da perspectiva de protecção social seguida; identifica algumas das respostas que têm sido dadas, desde a resposta do Governo, a qual se inspira ou está alinhada com a do Banco Mundial, até à do próprio autor deste texto. Após mostrar que a ASP oferece uma falsa solução para um problema real, o artigo termina identificando duas implicações desta constatação: uma política e outra social.

O PROBLEMA REAL DE MOÇAMBIQUE

O problema real da população moçambicana pode ser resumido nos seguintes termos: não obstante as elevadas taxas de crescimento e dinamismo económico, observado num conjunto de sectores restritos e concentrados da economia nacional, o principal problema de Moçambique continua a ser a estagnação económica, manifestada pelo baixo nível de produtividade e pela baixa capacidade de produção individual e das famílias. A maioria da população, principalmente ao nível rural, vive em condições de extrema vulnerabilidade económica e tecnológica, em condições naturais e sociais precárias ou mesmo hostis (baixo nível tecnológico, ausência de infra-estruturas básicas, fragilidade de solos, riscos climáticos, insectos e parasitas, doenças endémicas, entre outros) (DNEAP, 2010; Francisco, 2012a; Galor, 2011; Jones & Tarp, 2013, pp. 14-17).

RIQUEZA E POBREZA, UMA “QUESTÃO DO OVO E DA GALINHA”?

Decorrente do problema real da população, o principal desafio com que a sociedade moçambicana se confronta diz respeito aos meios de aquisição de riqueza. Na Introdução fez-se referência à distinção entre dois tipos de meios distintos de aquisição de riqueza – meios económicos e meios políticos. Estes conceitos foram propostos pelo sociólogo alemão Franz Oppenheimer (1922, pp. 25-27), no livro intitulado *O Estado*, com a originalidade de os considerar mutuamente opostos na persecução dos propósitos geralmente comuns de realização da vida humana.²

² “No caso de um pensador da dimensão de Karl Marx”, escreveu Oppenheimer (1922, p. 26), “pode-se observar a imensa confusão provocada, quando o propósito económico e os meios económicos não são devidamente distinguidos. Os erros que no final conduziram a teoria esplêndida de Marx a conclusões tão longe da verdade alicerçaram-se na falta de diferenciação clara entre os meios de satisfação económica das necessidades e a sua finalidade”. A distinção entre os dois principais meios de aquisição de riqueza permitiu a Oppenheimer propor uma teoria de exploração capitalista liberal-socialista, muito diferente da teoria marxista-leninista que o Estado Moçambicano pretendeu implementar em Moçambique na primeira década pós-independência.

Oppenheimer rotulou a aquisição de riqueza por via da produção e da troca do próprio trabalho, pelo equivalente do produto do trabalho alheio, de “meios económicos”. Os meios económicos compreendem o emprego de factores de produção (terra, capital, trabalho, tempo), pela generalidade da sociedade, na produção de mercadorias e a subsequente troca ou venda dos produtos no mercado. Esse meio baseia-se na produtividade, em trocas livres e voluntárias no mercado, resultando num acréscimo da produção e numa eficiente utilização dos recursos e, consequentemente, na melhoria do padrão de vida.

A segunda forma de aquisição de riqueza, em vez de se recorrer à produtividade, baseia-se no confisco unilateral, mais ou menos violenta, no roubo da propriedade ou do produto alheio. Oppenheimer rotulou-a de “meios políticos”. Diversas entidades ou actores, tanto individuais como colectivas, incluindo o próprio Estado, recorrem a estes meios de aquisição de riqueza. No caso particular do Estado, designado por Oppenheimer (1922, p. 27) como “organização de meios políticos”, ele desfruta do privilégio de usar a lei e vários instrumentos de coacção e repressão, administrativos, policiais e militares, para mobilizar recursos: tributação, confisco da propriedade, bens e serviços produzidos pelos cidadãos, doação, empréstimo e investimentos.

Tão importante como o recurso a meios coercivos para monopolizar recursos, o Estado cria direitos próprios e compete com os direitos dos cidadãos pelo controlo dos recursos, em vez de proteger as suas liberdades e direitos de propriedade. É o caso, por exemplo, do direito de nacionalização e confisco em nome do bem comum, convertido, no caso moçambicano, em monopólio absoluto sobre os recursos naturais (e.g. monopólio estatal sobre a terra), económicos e financeiros (e.g. monopólio da emissão da moeda, entre outros). Além disso, na vida prática, os agentes do Estado (burocratas, políticos e forças de segurança pública), usam, e muitas vezes abusam, do direito de confisco compulsivo e unilateral de bens e serviços, de distribuição e transferência da riqueza de certos indivíduos ou grupos sociais para outros, do direito à subtracção de parte da quantidade produzida, ou a aplicação de medidas fiscais e administrativas que acabam por desincentivar a já baixa produção de subsistência e comercial. Como o Estado nada produz, nem o seu funcionamento se rege pelo mercado, resta-lhe recorrer a meios político-administrativos para adquirir riqueza, por via da subtracção e confisco dos que realmente a produzem.

Entretanto, como defende Francisco (2013b), Franz Oppenheimer (1864-1943) não viveu a experiência da ajuda financeira internacional como meio político de aquisição ou redistribuição de riqueza, em países subdesenvolvidos contemporâ-

neos. Considerando o longo e sistemático processo de ajuda internacional, em que Moçambique se encontra mergulhado há cerca de três décadas, afigura-se realístico acrescentar uma terceira forma de aquisição de riqueza – pedir esmola ou ajuda internacional, quer seja na forma de puro donativo, quer na forma de endividamento subsidiado. Esta tem sido uma via importante de enriquecimento por parte das elites políticas, que controlam o poder de Estado. Em sentido lato, este terceiro meio de aquisição de riqueza pode ser inserido no grupo dos “meios políticos” acima referido; mas num sentido restrito, este meio, em vez de recorrer ao confisco e ao roubo da população, recorre à dissimulação e à persuasão pacífica dos doadores, em nome do povo e dos chamados “vulneráveis” e “mais desfavorecidos”. Mesmo se estes meios derivam, na prática, de processos políticos violentos e destrutivos, como aconteceu em Moçambique com os dois conflitos armados, o primeiro pela independência e o último pela democracia, existe uma diferença qualitativa substancial entre estes dois tipos de meios políticos.

A relação de causalidade entre pobreza e riqueza está longe de ser redutível ao velho dilema do “ovo” e da “galinha”. Pelo menos desde o fundador da economia moderna, Adam Smith, a questão da pobreza tem sido equacionada pelos liberais clássicos e contemporâneos, de forma substancialmente diferente da formulação apontada pelo intervencionismo de diferentes expressões (keynesiano, marxista, entre outros).

Em termos analíticos, desde o liberalismo clássico, a questão da “riqueza das nações” tem precedido logicamente a questão da “pobreza das nações”. A análise da pobreza só tem sentido em íntima ligação com a riqueza, sobretudo a riqueza criada por via da produção ou “meios económicos”. A pobreza é o “estado natural de referência, contra a qual a riqueza é medida; é aquilo que obtemos se a riqueza não for produzida” (Palmer, 2012, p. 111).³

Segundo Palmer, o economista liberal Peter Bauer deu a seguinte resposta que ficou famosa, num debate com John Kenneth Galbraith sobre “as causas da pobreza”: “A pobreza não tem causas. A riqueza, sim, tem causas”. Obviamente, esta resposta é válida numa perspectiva de longo prazo, ou no longo processo histórico de evolução da humanidade e melhoria das condições de vida das sociedades, segundo os padrões de vida moderna. Como escreve Palmer (2012, p. 111), a pobreza generalizada é a norma histórica, a explosão massiva da riqueza observada nos últimos dois séculos é

³ Em outras palavras, como afirmou Charles Darwin algures: “If the misery of the poor be caused not by the laws of nature, but by our institutions, great is our sin” (Se a miséria dos pobres não é causada pelas leis da natureza, mas pelas nossas instituições, grande é o nosso pecado) (Naritomi, 2007, p. 14).

a aberração que requer explicação (Berlin, 1969; Block, 2011; Francisco, 2010, 2009; Hayek, 2010; Mises, 2010; Sen, 1995).

A POBREZA DO DISCURSO OFICIAL SOBRE A POBREZA

Embora a questão da pobreza em Moçambique tenha sido convertida na bandeira principal dos discursos políticos oficiais, é sabido que, ao longo das décadas passadas, o partido Frelimo, partido dominante no Estado e na sociedade moçambicana desde a independência em 1975, tem mudado as suas explicações sobre as causas da pobreza. Uma mudança, convém que se diga, cirurgicamente conveniente e adaptada às circunstâncias políticas, motivada mais pela necessidade de preservação do controlo do poder político do que propriamente usar o conhecimento da realidade para melhorar as condições de vida dos cidadãos. A título ilustrativo, vejamos duas perspectivas convertidas na ortodoxia dominante nos discursos oficiais, directa ou indirectamente relevantes para o debate sobre a ASP, neste trabalho. A primeira remonta à primeira década pós-independência e a segunda prevalece actualmente nos discursos oficiais dos principais líderes políticos e governantes em exercício.

Após a proclamação da independência, o nobre espírito independentista, que mobilizou a luta nacionalista em prol dos direitos humanos básicos e das liberdades individuais, foi capturado pelo radicalismo revolucionário colectivista. Um radicalismo incorporado no ordenamento político e jurídico moçambicano, desde a Constituição da República de 1975 e o Hino Nacional até aos demais dispositivos políticos, jurídicos e administrativos, incluindo políticas económicas e sociais específicas. A partir de 1977, o radicalismo revolucionário tornou-se mais explícito, ao ser consagrado oficialmente como ideologia marxista-leninista, no III Congresso da Frelimo realizado em Fevereiro do mesmo ano. Assim, o argumento segundo o qual a exploração do homem pelo homem perpetrada pelo sistema capitalista, considerada intrinsecamente associada ao regime político colonial, foi convertido na ortodoxia dominante e inspiradora das políticas públicas do Estado, sobre as principais causas da pobreza na sociedade moçambicana.

Bastou apenas uma década e o sonho de construção de uma sociedade socialista – simbolizada pelo famoso slogan “Moçambique Terra Libertada da Humanidade” – depressa se converteu num trágico pesadelo para toda a sociedade moçambicana, agravado por uma guerra civil que durou uma década e meia. Guerra que acabaria por quebrar, mas só em parte, a pretensão de o partido Frelimo subjugar a população moçambicana à servidão e profunda à subordinação ao novo Estado.

As implicações do novo modelo político e económico para os mecanismos de protecção social foram trágicas e duradouras, tanto pela ruptura provocada na capacidade de poupança interna, como pelo aumento do consumo e agravamento da dependência. Os mecanismos de protecção social formais, baseados na acumulação privada e capitalização solidária, introduzidos no início do Século XX, foram radicalmente preteridos a favor da colectivização estatizante, alegadamente para todos os cidadãos organizados em empresas agrícolas, industriais e de serviços estatais, bem como em serviços sociais públicos estabelecidos, na sequência das nacionalizações da terra, da saúde, da educação, das profissões liberais e da habitação, realizadas em 1975 e 1976 (Francisco, 2013a; Newitt, 1997, p. 392).

Em termos práticos, as implicações da opção radical seguida foram múltiplas, destacando-se as seguintes: (1) Desmantelamento dos mecanismos precários de segurança e previdência social, baseados na economia de mercado formal, edificada desde a conversão de Moçambique num Estado moderno colonial na última década do Século XIX; (2) Enfraquecimento da ainda débil capacidade de investimento interno, através da poupança interna realizada ao longo das décadas anteriores à independência política, agravando a dependência do apoio externo; (3) O modelo de crescimento por via da estatização e colectivização socialista converteu-se num pacto com a estagnação económica e a pauperização social, o que punha em causa a sustentabilidade a longo prazo do ainda precário sistema de protecção social formal herdado do período colonial; (4) Todas as gerações foram desencorajadas a poupar e a acumular no decurso da sua vida economicamente activa, resultando que a maioria das pessoas atinja a idade idosa sem uma aposentadoria que lhes permita deixar de trabalhar ou evitar depender das contribuições dos jovens para a sua subsistência.

“Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos”, defendeu Guebuza em 2004, mas como escreveu Chichava, se bem que inicialmente parecesse que a utilização dos termos “ricos” e “riqueza” se referia aos moçambicanos em geral, à medida que o actual Presidente da República partilhava o seu pensamento, percebeu-se que a aspiração ao enriquecimento abrangia um pequeno número de cidadãos que, à partida, não eram os pobres para quem os programas de combate à pobreza são direccionados (Chichava, 2010, pp. 60-61).⁴

⁴ A questão do encorajamento e/ou desencorajamento à poupança privada agregada e a sua relação com a estrutura etária da população e o crescimento da produtividade, aqui apenas afluada, é objecto de uma pesquisa específica do Grupo de Investigação Pobreza e Protecção Social (PPS) do IESE.

Simultaneamente, a opção colectivista e estatizante destruiu também a base de sustentabilidade financeira do outro sistema de segurança social, assente num regime de repartição social, em que as novas gerações contribuem equitativamente para a aposentadoria da geração idosa. Este sistema vinha sendo edificado desde a introdução do Regulamento da Fazenda do Ultramar, em 1901. Não obstante ter começado com carácter explicitamente discriminatório, ao longo das décadas acabaria por incluir diferentes estratos sociais, para além dos colonos, expandindo-se primeiro aos chamados assimilados e eventualmente também aos chamados indígenas. Depois de 1975, apesar da Previdência Social para os funcionários do Aparelho do Estado ter sido mantida, ou em certos casos até ampliada, na prática, depressa perdeu a sua base de sustentabilidade fiscal e tributária, devido ao colapso do sistema económico-financeiro do mercado formal (Francisco, 2010; Quive, 2007, pp. 11-14).

Na segunda metade das década de 1980, o risco de o Estado Moçambicano degenerar num “Estado Falhado” forçou a liderança do partido Frelimo a procurar, no sistema capitalista, até então diabolizado e rejeitado, o apoio indispensável para a sua sobrevivência política. Simultaneamente, o desmoronamento do sistema socialista observado a nível internacional permitiu perceber, para quem ainda tinha dúvidas, que os pobres dos países capitalistas eram mais ricos do que a classe média ou mesmo a elite política dos regimes socialistas (excepto a nomenclatura dirigente acima da elite).

Ainda que a liderança política moçambicana continuasse a culpabilizar a guerra civil pelo fracasso da opção socialista do partido Frelimo, a verdade é que, após o retorno da paz em 1992, nem mesmo os poucos políticos que continuaram a declarar-se defensores do socialismo renunciaram às oportunidades e benefícios que a liberalização económica e a abertura ao capitalismo internacional passaram a proporcionar. Pelo contrário, a vários níveis do partido Frelimo, sobretudo ao seu mais alto nível, desenvolveu-se a convicção de que os combatentes pela independência tinham conquistado o direito especial de “novos-ricos”.⁵

Ao longo da última década, uma nova ortodoxia assumiu protagonismo na liderança do partido dominante e do Estado, com uma perspectiva diferente da do

⁵ O General Alberto Chipande, outro antigo combatente pela independência, foi mais preemptório e explícito ao reagir com indignação às acusações públicas de que os dirigentes da Frelimo estavam a enriquecer indevidamente: “Ricos de quê?”, questionou – “e se fôssemos ricos? Qual o mal? Não foram eles que trouxeram a independência de que estais a usufruir? Queremos capital socialista e não capitalista. A nossa política continua a mesma de há 40 anos.” <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2009/08/chipande-e-riqueza.html#ixzz2UyZrNWH9>

discurso marxista-leninista da primeira década pós-independência, centrada na luta de classes, exploração do homem pelo homem e papel do Estado, como instrumento da classe dominante. Quatro décadas após a conquista do poder do Estado e da eliminação das classes privilegiadas, principalmente da elite colonial que foi convertida no alvo principal da luta pela independência, a nova classe dominante passou a integrar políticos, guerrilheiros e burocratas. Mas como esta nova classe política não se assume como dominadora, ela procura retractar o Estado como uma entidade de serviço social, afável, benfeitora e comprometida com a defesa do bem comum.

Em alguns artigos recentes, o autor deste texto tem designado a nova ideologia veiculada pelo discurso oficial como *wishful thinking* (pensamento desejoso). Isto porque a nova ideologia evita ser associada às ideologias políticas convencionais, principalmente à ideologia revolucionária, usada no passado para destronar o Estado colonial e edificar o novo Estado, cuja configuração e alguns dos seus modelos continuam a ser considerados instrumentais para a prossecução do combate à pobreza. A insistência do discurso oficial na crença de que o “Estado somos todos nós”, ou de que o Governo é o legítimo representante do colectivo representado pelo termo “todos nós”, tem servido para camuflar a crença de que o Estado está apostado em defender o bem comum apenas por se desejar que assim seja (Francisco, 2012a).

A questão da pobreza oferece um dos exemplos mais eloquentes, ao ser convertida em bandeira política do partido no poder e de um Governo que continua a fazer crer que o monopólio absoluto e centralizador dos recursos naturais e financeiros pelo Estado é a melhor via para se combater a pobreza. Não admira que se tenha tornado politicamente incorrecto e inconveniente atribuir a pobreza ao sistema capitalista, razão pela qual uma nova ortodoxia assumiu proeminência no actual discurso oficial. A pobreza passou a ser imputada à mentalidade individual ou, parafraseando o Presidente Armando Guebuza, à mentalidade miserabilista das pessoas (Chichava, 2010, p. 70).

Não é claro se esta última perspectiva oficial sobre pobreza constitui a principal fonte de inspiração de iniciativas como a ASP, entre outras, que são apresentadas como visando gerar emprego e fontes de rendimento. Esta dúvida justifica-se, pelo facto de a liderança da Frelimo continuar a impor certas opções políticas do passado, alegadamente em defesa das chamadas “nossas conquistas” ou “conquistas da revolução”. Tais conquistas foram fundamentadas, no passado, com base na ideologia da exploração do homem pelo homem. Com o passar dos anos, apenas parte delas continuam a ser defendidas como conquistas a preservar (e.g. propriedade estatal da terra e recursos naturais), enquanto outras foram libertadas do monopólio estatal

e devolvidas à sociedade (e.g. prédios de habitação, saúde, educação, advocacia e outras profissões liberais).

O que foi dito acima deverá ser suficiente como enquadramento preliminar e contexto do debate político e ideológico em que as políticas de assistência social, e a iniciativa da ASP em particular, precisam de ser compreendidas. Em particular, deverá permitir entender a análise que se segue sobre a pertinência e o significado da identificação das pessoas pobres em idade activa como grupo-alvo da assistência social. Se a iniciativa ASP for mais uma iniciativa condenada ao fracasso, será por causa da mentalidade dos cidadãos ou da inconsistência das políticas e dos valores em que elas se inspiram?

A IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA NA INICIATIVA ASP

Quando um Governo se compromete em fazer, através da assistência social, aquilo que ao mercado compete realizar, qual o mérito e a efectividade prática de tal compromisso? A resposta a esta questão será dada centrando a atenção no conteúdo e na operacionalização da iniciativa ASP.

ESTRUTURA ETÁRIA E DEPENDÊNCIA INFANTIL

A “População Economicamente Activa” (PEA) é uma parte da população, de ambos os sexos, que se dedica à produção de bens e serviços económicos. Também pode chamar-se, em sentido lato, “mão-de-obra” disponível para actividades produtivas na sociedade. Segundo recomendações internacionais, a PEA compreende, da seguinte forma, a população em idade de trabalhar: 15 a 59 ou 64 anos de idade. A restante população, infantil e adulta, considerada potencialmente dependente e predominantemente consumidora (0 a 14 anos e 60 ou 65 e mais anos de idade), é convencionalmente designada por “população economicamente não-activa” (PENA) (Elizaga, n.d., p. 301; INE, 2011).

Mais adiante, retomar-se-á a questão do maior ou menor realismo, das taxas convencionais de dependência ou inactividade versus taxa de actividade económica. De imediato, para uma primeira apreciação da dependência infantil, tomemos como referência as referidas taxas convencionais, para ilustrar o crescimento do efectivo de crianças menores de cinco anos. Para além das pessoas de outras idades incapacitadas, por diversas razões fisiológicas, o grupo etário dos 0-4 anos de idade é o totalmente dependente do resto da população.

A investigação demográfica em todo o mundo tem demonstrado que as taxas de crescimento do rendimento per capita da população são frequentemente afectadas pelas mudanças na taxa de dependência infantil, isto é, o rácio entre crianças economicamente inactivas relativamente à PEA. Quando o rácio entre os trabalhadores e a população inactiva aumenta, a taxa de rendimento per capita aumenta também. E se a população infantil inactiva aumenta mais do que a PEA, o rendimento per capita tende também a diminuir (Malmberg, 2008; Bloom, Canning & Sevilla, 2003; Bloom, Canning, Fink, *et al.*, 2007).

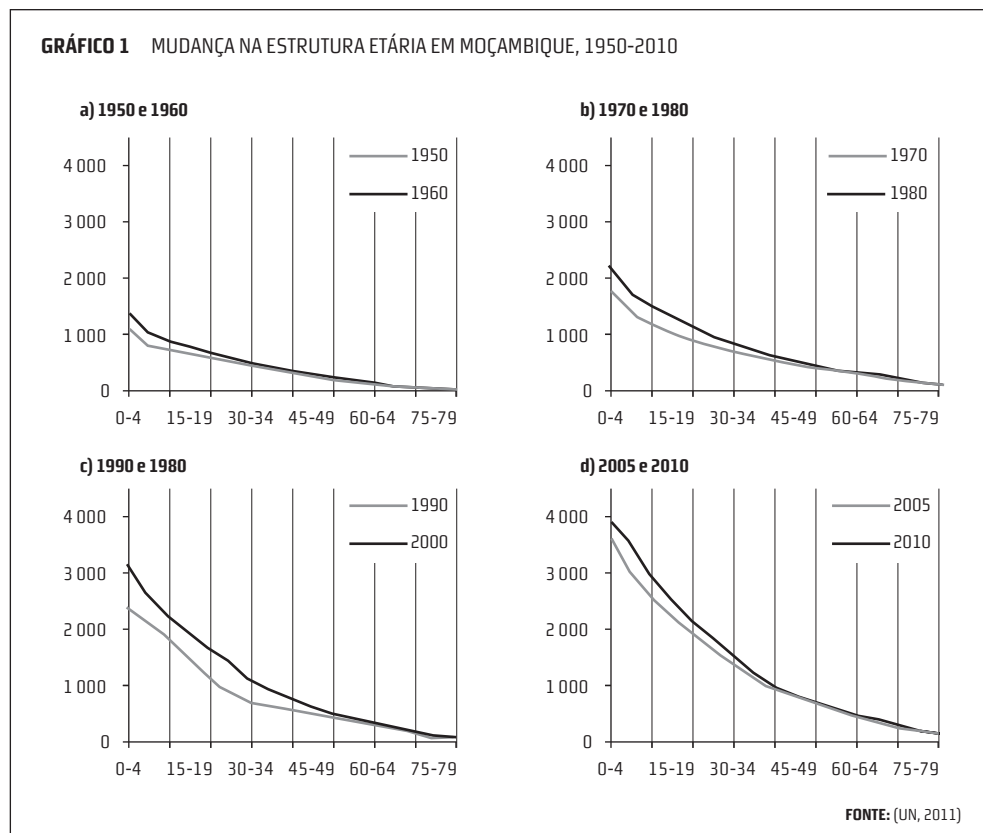
Quando se analisa a evolução da taxa de dependência infantil em Moçambique, para a qual existem dados confiáveis pelo menos desde os meados do século XX, importantes mudanças podem ser identificadas. De 1950 a 1990, a taxa de dependência infantil aumentou de 0,78 para perto de 1 (0,97), respectivamente. Este aumento sugere que o grupo etário 0-14 é praticamente do mesmo tamanho que o grupo etário em idade economicamente activa (15-59 anos). A partir de 1990, observou-se uma ligeira diminuição da taxa de dependência infantil para 0,87, mas, até ao fim da corrente década, não se prevê que a proporção de dependência infantil reduza para o nível observado em 1950.

A título comparativo, numa perspectiva internacional, refira-se que, em 1950, o nível e estrutura de dependência infantil em Moçambique era idêntico ao da maioria dos países da África Subsaariana (e.g. África do Sul, 0,70; Botswana, 0,78; Gana, 0,89) e de outros países na altura igualmente sub-desenvolvidos, como, por exemplo, a Coreia do Sul (0,81). Porém, em 2010, a dependência infantil na Coreia do Sul tinha baixado drasticamente, para 0,24; em alguns países vizinhos, por exemplo na África do Sul e Botswana, baixou para cerca de 0,5, mas Moçambique e Gana (este último ligeiramente menos) permaneceram com taxas de dependência infantil muito elevadas.

Significa que a população coreana em idade activa é actualmente quatro vezes maior do que a população infantil. Em Moçambique, porque a taxa de fecundidade permaneceu muito elevada e o efectivo dependente infantil aumentou, o factor demográfico acabou por contrariar, ou mesmo travar, a aceleração do crescimento económico, enquanto na Coreia do Sul e em outros países do grupo chamado “tigres asiáticos” (Malmberg, 2008, p. 21) acelerou. É certo que, no caso de Moçambique, o problema económico agravou-se, por factores associados à conjugação de políticas anti-desenvolvimento económico e à guerra civil que contribuíram para a estagnação ou mesmo para o retrocesso do padrão de vida. Isto é presentemente mais visível, porque, após o retorno da paz (1992), as reformas liberalizadoras e fomentadoras do crescimento económico que passou a registar-se confrontaram-se com a resis-

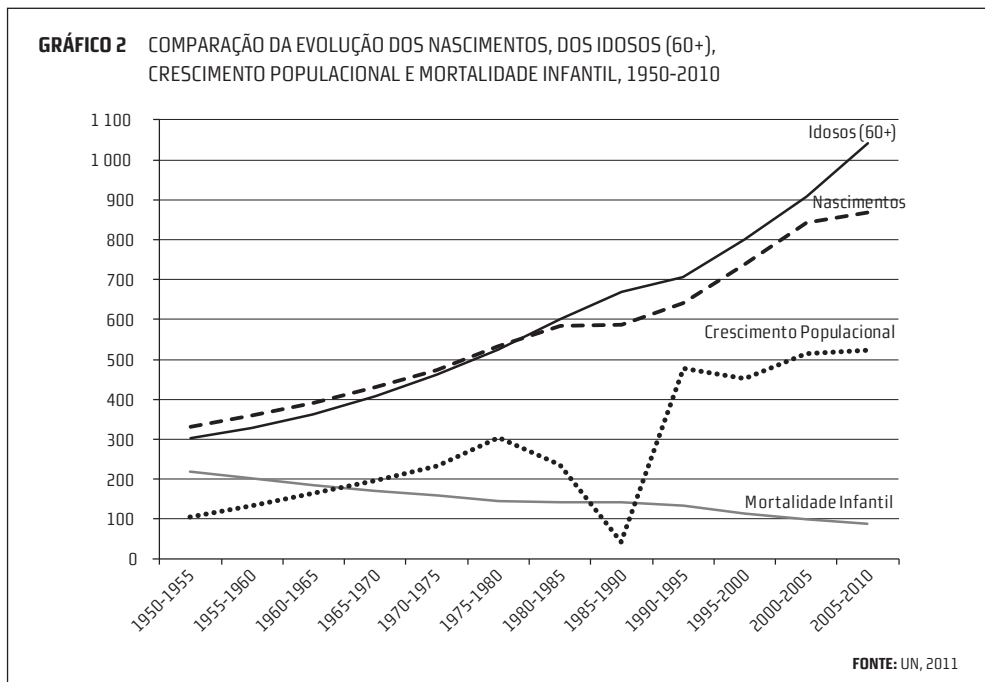
tência da elevada e crescente dependência infantil, causada pela alta fecundidade e aumento de nascimentos – em 1950 o número de nascimentos rondava os 300 mil por ano; neste momento ronda os 900 mil por ano e, no final da corrente década, deverá ultrapassar um milhão (INE, 2011; UN, 2011).

A pesquisa demográfica produzida pelo IESE tem chamado a atenção para a necessidade de as políticas públicas tomarem em consideração a natureza e o estágio da transição demográfica moçambicana (Francisco, 2011a, 2011c, 2011b). Mesmo se a transição demográfica, no caso de Moçambique, se encontra numa fase incipiente, engana-se quem pensar que, por ser incipiente, o seu impacto é ainda insignificante ou irrelevante. O Gráfico 1 ilustra bem este ponto; até mesmo o leitor pouco habituado a interpretar gráficos estatísticos pode, pelo menos, reparar na evolução das diferenças etárias representadas pelas linhas nos quatro gráficos separados, cada um retratando períodos decenais específicos, entre 1950 e 2010: a) 1950 e 1960; b) 1970 e 1980; c) 1990 e 2000; d) 2005 e 2010.



No gráfico a), comparando 1950 e 1960, observa-se um ligeiro aumento populacional concentrado no grupo etário 0-14 anos de idade, provocado pela diminuição da mortalidade infantil. Quando se observa o gráfico b), referente a 1970 e 1980, o crescimento populacional do grupo etário 0-14 é mais visível do que uma década anterior, com a diferença de que o crescimento infantil se estendeu para os grupos etários subsequentes, dos 15-34 anos de idade. Significa que o grupo de jovens em idade reprodutiva, dos 15-24 anos de idade, aumentou com os adolescentes que se tornaram jovens. Porque a fecundidade é elevada, o aumento do efectivo jovem em idade reprodutiva vai, por sua vez, contribuir para o aumento de nascimentos e de crianças dos 0-4 anos. Por volta de 1975 nasciam perto de meio milhão de crianças por ano, contra os já referidos pouco mais de 300 mil em 1950.

No período mais recente, representado no gráfico “d) 2005 e 2010”, ao mesmo tempo que o grupo 0-14 anos de idade continuou a aumentar, e o grupo etário jovem 15-19 anos também aumentou com a entrada de novos adolescentes, o mesmo se passou com os demais grupos etários, 20-24 anos e adultos e idosos. Este último, ainda que proporcionalmente inferior no conjunto da população (menos de 5%), tem aumentado significativamente em termos absolutos, quadruplicando de 300 mil em 1950 para 1,2 milhões em 2010.



Curiosamente, como ilustra o Gráfico 2, entre 1950 e 1990, o efectivo de idosos de 60 ou mais anos de idade manteve-se numericamente quase ao total de nascimentos por ano. Nas últimas duas décadas, o número de idosos tem aumentado mais rapidamente, uma tendência que deverá manter-se e ampliar ao longo do presente século, assumindo que este grupo populacional continuará a beneficiar dos ganhos na esperança de vida ao longo da vida. Uma pesquisa recentemente publicada pelo IESE considerou os idosos os privilegiados da longevidade, resultante da redução lenta mas sustentável da mortalidade infantil e do conseqüente aumento da esperança de vida (Gráfico 2). Não é para menos! Dos milhões de nascimentos gerados pela população moçambicana, somente 5% logram viver até aos 60 ou mais anos de idade (Francisco, 2013a).

MUITOS ACTIVOS POUCO PRODUTIVOS

O problema real da população moçambicana é o seu baixo nível de produtividade e produção, o que contrasta com a elevada e crescente dependência infantil, em termos relativos e absolutos, bem como com uma elevada participação mas pouco produtiva em actividades económicas, nos três principais grupos de gerações (crianças ou infante/adolescentes, jovens/adultos e idosos).

A participação de grande parte da população em actividades produtivas de bens e serviços, incluindo pessoas com idades tanto inferiores como superiores à idade convencional activa e produtiva, não é surpresa. Isto deve-se ao baixo nível de tecnologia e à baixa efectividade (eficácia e eficiência) institucional e de organização de mão-de-obra prevalentes na sociedade. Nestas circunstâncias, quase toda a população é solicitada a compensar a fraca diferenciação na divisão de trabalho e a forte dependência de uma economia predominantemente de subsistência. Mesmo se a sociedade possui uma economia de capital intensivo e lucrativo, enquanto tal economia permanecer concentrada, como acontece actualmente em Moçambique, ela comportar-se-á como um enclave, num pântano de estagnação (DNEAP, 2010; Galor, 2011; Jones & Tarp, 2013, pp. 14-32).

Trabalhos recentes de diferentes autores, incluindo o deste texto, têm mostrado, de várias formas, que o maior problema e o também maior desafio de Moçambique é a profunda e generalizada estagnação económica em que vive a maioria da sua população (Francisco, 2012a, 2013a; Jones & Tarp, 2013). A não identificação correcta deste problema real da sociedade moçambicana conduz, pelo menos em parte, a percepções erradas e eventualmente a soluções igualmente erradas.

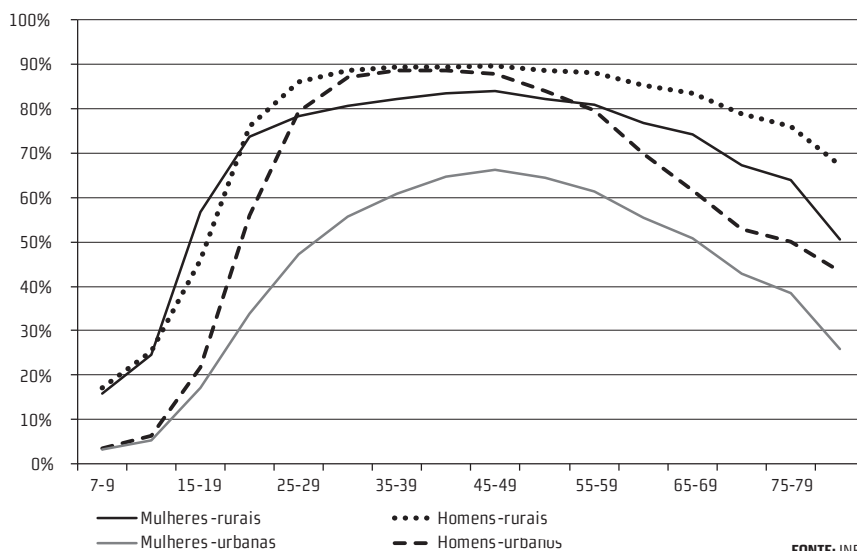
Mesmo quando a identificação do problema é correcta, não há qualquer garantia de que a solução escolhida seja também correcta. Significa, assim, que os dois

momentos – identificação do problema e escolha da solução – são diferentes em termos analíticos e temporais. Esta distinção é fundamental, neste caso particular, ao procurar-se explicar e perceber os méritos e deméritos dos mecanismos de protecção social moçambicana, num contexto em que as políticas públicas formais têm um impacto extremamente limitado, na melhoria da segurança humana dos cidadãos.

Na vida prática e social, o conceito de pessoa economicamente activa depende muito da sociedade específica, nomeadamente da sua capacidade produtiva, da organização social e cultural. Numa sociedade em que predomina a economia de subsistência, como acontece em Moçambique, a mão-de-obra não se coaduna com os critérios internacionais prevaletentes em países de economias avançadas.

Proporções significativas, tanto de crianças dos 7 aos 14 anos como de idosos 60+, reportam uma participação importante em actividades económicas. Isto converte as convencionais taxas de dependência da população infantil e adulta em indicadores de questionável utilidade, para certas políticas públicas específicas. Uma utilidade de referência padrão, para se ter uma ideia grosseira e preliminar da estrutura etária segundo a idade, para efeitos de comparação com outros países, mas, para além disso, tais taxas precisam de ser usadas com sentido crítico e cauteloso. Isto é particularmente importante quando se pretende formular políticas públicas, como o da ASP.

GRÁFICO 3 TAXAS ESPECÍFICAS DE ACTIVIDADE ECONÓMICA POR SEXO E ÁREA DE RESIDÊNCIA, SEGUNDO A IDADE. MOÇAMBIQUE, 2007

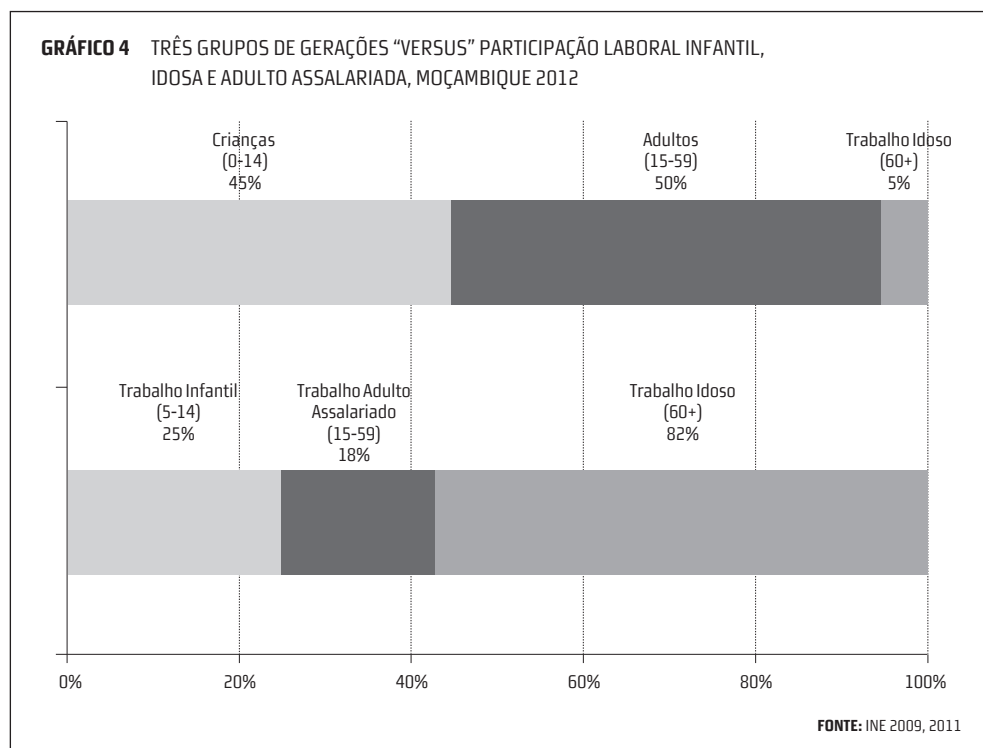


FONTE: INE, 2011

O Gráfico 3, baseada nos dados do último censo populacional do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2010), revela que 16% das crianças dos 7 aos 14 anos de idade estão envolvidas em actividades económicas (mais adiante veremos que a percentagem sobe para mais de 22%, se o grupo etário for dos 5-14 anos), enquanto cerca de 82% da geração idosa permanece economicamente activa praticamente até morrer, correspondente ao modelo de poupança precária e dependência externa prevalecente no actual modelo de desenvolvimento moçambicano.

O mesmo Gráfico 3 mostra diferenças importantes na participação económica de crianças urbanas (menos de 5% entre os 7 e os 11 anos) e crianças rurais (cerca de 18% entre os 7 e os 11 anos). Entre os 12 e os 14 anos, as crianças economicamente activas urbanas, variam entre 5% e 7%, mas a nível rural varia entre 25% e 33%.

Os níveis de participação económica adulta (15-59 anos) rondam uma média de 70%, atingindo os 90% nos grupos etários dos 30 aos 50 anos de idade. Depois dos 60 anos e mais de idade, a participação económica mantém-se bem acima dos 60%. Aos 70 anos de idade, cerca de 70% dos idosos permanecem activos e, aos 80 ou mais anos de idade, pouco mais de 50% ainda continuam economicamente activos.



O Gráfico 4 compara a estrutura por grandes grupos de gerações; na primeira barra, considerando a distribuição etária apenas segundo a idade e, na segunda barra, considerando a participação na actividade económica. A primeira barra mostra que metade da população moçambicana é composta por jovens e adultos (15-59 anos – a população convencionalmente disponível para trabalhar). Os outros 50% da população, convencionalmente considerado o grupo dependente, compreende 45% de crianças (0-14 anos) e 5% de idosos (60+).

A segunda barra, no Gráfico 4, mostra os níveis de participação dos três grupos etários, correspondentes aos grupos de idades considerados na primeira barra, com uma excepção. No grupo jovem/adulto, dos 15-59 anos, destaca-se apenas o grupo de trabalhadores assalariados. Para além de já ter sido referido anteriormente que a participação adulta em actividades económicas ronda os 70%, o destaque específico para o grupo assalariado justifica-se pelo facto de o trabalho assalariado ser, nas sociedades contemporâneas, o meio mais generalizado e predominante de sustento e de geração de rendimento.

Isto significa, como ilustra a segunda barra no Gráfico 4, que a proporção de trabalho infantil,⁶ no grupo etário dos 5 aos 14 anos de idade, poderá rondar actualmente cerca de 25%,⁷ contra 18%⁸ de assalariados no grupo 15-59 e cerca de 82%⁹ no grupo idoso com 60+ anos de idade. Uma nota adicional sobre as percentagens de trabalho infantil merece ser feita. Usando o grupo etário do Censo 2007, o trabalho infantil rondaria os 16%, mas, quando se usa o grupo etário 5-14 anos, a participação sobe para pouco mais de 22%, correspondente a 25% nas zonas rurais e 15% nas zonas urbanas. Uma em cada cinco crianças com idade dos 5 aos 11 anos e mais de uma em cada quatro crianças dos 12 aos 14 anos estão envolvidas em trabalho infantil.¹⁰

⁶ Segundo o INE (2009, pp. 17-18), uma criança é considerada envolvida em trabalho infantil se, durante a semana anterior ao inquérito, esteve envolvida em: (i) pelo menos uma hora de trabalho económico ou 28 horas de trabalho doméstico por semana se a criança tiver idade entre 5 a 11 anos; (ii) pelo menos 14 horas de trabalho económico ou 28 horas de trabalho doméstico por semana, se a idade da criança é entre 12 e 14 anos.

⁷ Tomou-se em conta o Censo 2007 e o MICS 2008 do INE. Assumindo a taxa de 22,2% revelada pelo INE (2009, p. 17), acrescida de um factor de crescimento demográfico de 2,6% no grupo infantil 5-14, e considerando os dados da população projectada no grupo respectivo em 2012 (cerca de 6,7 milhões no grupo 5-14 anos), pelo INE (2011).

⁸ Em 2007 a força de trabalho assalariada rondou os 16% da PEA. Assumindo um factor de crescimento demográfico de 2,4% na PEA, e considerando os dados da população projectada para 2012 (cerca de 12 milhões no grupo 15-59), pelo INE (2011).

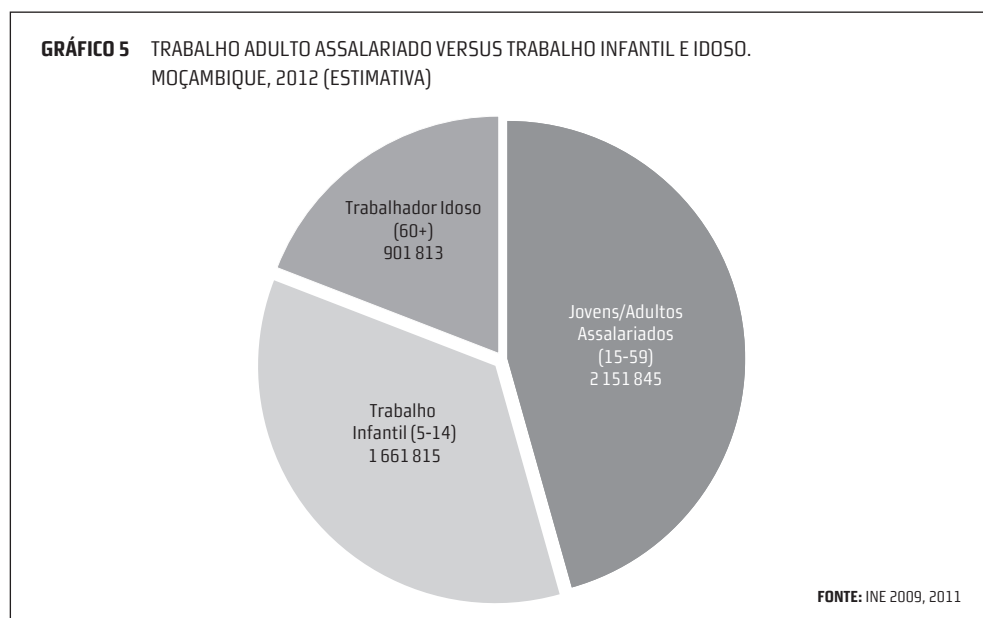
⁹ Na última década o grupo idoso cresceu a uma taxa média de 2,9% ao ano, sendo, por isso, o grupo geracional com maior taxa de crescimento demográfico. As projecções do INE estimam 1,1 milhões de idosos 60+ anos de idade em 2012.

¹⁰ A prevalência de trabalho infantil varia de acordo com o nível de escolaridade da mãe; 24% de crianças cujas mães não têm nenhum nível de escolaridade estão envolvidas em trabalho infantil, contra menos de 10% de crianças cujas mães têm educação secundária ou superior. A prevalência do trabalho infantil é também mais alta entre as crianças do sexo feminino (24%) do que nas do sexo masculino (21%). As

Passados mais cinco anos, uma estimativa rigorosa dos níveis de participação terá de contar com o crescimento demográfico em cada grupo etário e a dinâmica do mercado de trabalho. As estimativas apresentadas no Gráfico 4, e mais adiante também no Gráfico 5, tomam em consideração esses factores.

TRABALHO INFANTIL E IDOSO, EXPLORAÇÃO ILEGAL?

O Gráfico 5 oferece um retrato revelador da elevada participação economicamente activa das crianças e dos idosos e do baixo nível de efectividade e produtividade económica da economia moçambicana, representada pela percentagem da força de trabalho assalariada.



De acordo com as estatísticas disponíveis, o efectivo de assalariados poderá rondar actualmente os pouco mais de dois milhões de pessoas, correspondendo a 18% da PEA (15-59 anos de idade), dos quais 60% fazem parte do sector privado e 40% do sector público. O efectivo de crianças em trabalho infantil ronda os 1,7 milhões de crianças, representando cerca de um quarto das crianças com idade dos 5 aos 14 anos. Por último, os idosos com 60+ anos de idade, ainda que, em termos

raparigas trabalham mais do que os rapazes nas actividades de apoio às tarefas domésticas (8% contra 5%, respectivamente), enquanto a participação de ambos os sexos em apoio aos negócios familiares é praticamente a mesma (INE, 2009, p. 17).

absolutos, sejam inferiores aos outros, possuem 82% de participação economicamente activa, significando que, em rigor, menos de 20% são realmente inactivos do ponto de vista económico.

Perante este panorama, pelo menos seis factos merecem ser sublinhados, à luz da reflexão anterior, sobre a realidade laboral e económica moçambicana.

Primeiro: diferentemente do que acontece em economias desenvolvidas, onde a população em idade economicamente activa é maioritariamente assalariada, enquanto as crianças e os idosos são maioritariamente inactivos, em Moçambique, mais de 80% da população idosa e cerca de 25% da população infantil (5-14 anos) é economicamente activa.

Segundo: apesar da maioria da população moçambicana ser economicamente activa, na prática a sua capacidade produtiva é tão baixa que não se pode dar ao luxo de dispensar o contributo laboral tanto das crianças como dos idosos. Na verdade, a situação já em si demasiado precária tem piorado na última década. Estudos recentes revelam que a produtividade agrícola não só permanece baixa, mas registou tendências de diminuição no período 2002-2008 (Cunguara & Hanlon, 2010; DNEAP, 2010; Jones & Tarp, 2013).

Terceiro: considerando a elevada participação dos idosos na força de trabalho (mais de 80% entre 60 e 70 anos e acima de 50% com mais de 70 anos de idade), diferentemente do que acontece nas economias avançadas, em Moçambique tem pouco sentido promover o chamado envelhecimento activo, porque os idosos permanecem maioritariamente activos até morrer. O seu problema é outro. Em vez de se procurar que os idosos moçambicanos deixem de envelhecer na inactividade, o que eles precisam é de reduzir a sua dependência de actividades tão precárias e incapazes de proporcionar um padrão de vida minimamente digno (Francisco, Sugahara & Fisker, 2013).

Quarto: estudos recentes reconhecem e reiteram o facto amplamente conhecido sobre Moçambique: a sua população é predominantemente jovem, rural e em crescimento, mas, ao lidarem com a questão da força de trabalho e emprego, teimam em retratar a dependência das crianças, dos jovens e dos idosos, segundo as taxas convencionais, apenas na base da idade, ignorando a sua real participação na actividade económica. Por exemplo, Jones & Tarp (2013, p. 7) afirmam que pouco menos de 50% da população tem idade de trabalhar, concluindo existir mais de um dependente por cada trabalhador potencial. Esta conclusão baseia-se nas taxas de dependência convencionais, em vez das evidências empíricas fornecidas pelos dados censi-

tários e inquéritos nacionais do INE. Jones & Trap (2013, p. 31) chamam a atenção para a importante evidência sobre a perspectiva da população em idade activa continuar a crescer rapidamente, ao longo da primeira metade do corrente século XXI.¹¹ Porém, esta advertência sobre o crescimento da força de trabalho convencional peca por ignorar o contributo economicamente activo e relevante do trabalho infantil e sobretudo do idoso.¹²

Quinto: ainda que as taxas de fecundidade tenham permanecido elevadas, é previsível que a mulher moçambicana e famílias em geral acabem, nas próximas décadas, por mudar de estratégia de sobrevivência. Existem evidências que testemunham rupturas sociais no fluxo inter-geracional entre crianças (filhos e netos) e adultos/idosos.¹³ A perspectiva de o grupo de idosos passar a crescer rapidamente poder-se-á confirmar se os ganhos na esperança de vida à nascença e nos demais grupos etários persistirem. Este grupo populacional carece de um sistema de previdência social moderno para a velhice, razão pela qual o Governo e parceiros têm realizado acções *ad hoc* e circunscritas a uma pequena percentagem de idosos potencialmente elegíveis.

Sexto: considerando o modelo económico prevalecente e a forma como o Estado lida com a sociedade e a economia nacional em particular, é previsível que a generalidade das famílias moçambicanas continue incapaz de dispensar, ao longo das próximas décadas, o contributo económico não só do trabalho infantil (cerca de 1/5 das crianças) como da maioria dos idosos (mais de 4/5). Este tipo de evidências contrastam com o tipo de legislação moçambicana, concebida numa lógica de *wishful thinking*, bem-intencionada e pretensiosamente modernizadora, mas que ignora ou até ofende os cidadãos, no que há de mais relevante na sua vida social e económica quotidiana. A Lei de Promoção e Protecção dos Direitos da Criança (Lei no 7/2008), a Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF & MMAS,

¹¹ Até 2040, o efectivo no grupo etário economicamente activo deverá aumentar entre 300 000 e 500 000 pessoas por anos (Jones & Trap, 2013, p. 31). É, sem dúvida, uma evidência fundamental a ser tomada em consideração, do ponto de vista do que é preciso fazer para a sua absorção pelo mercado de trabalho e serviços de educação e formação profissional, bem como relativamente outras necessidades como infra-estruturas de habitação, transporte, entre outros.

¹² Tomando como referência as estimativas de crescimento dos diferentes grupos geracionais, segundo as projecções da Organização das Nações Unidas (ONU), a população infantil deverá crescer, entre 2010 e 2050, a uma taxa média anual de 1,4% contra 2,4% da população jovem/adulta em idade activa e 2,8% da população idosa (Francisco, Sugahara & Fisker, 2013, p. 3).

¹³ Evidências como a seguinte: “Uma questão levantada em ambas as comunidades foi a inversão da percepção que as crianças representam uma segurança no futuro, isto é, que elas irão fornecer apoio aos pais na sua velhice. Com a ruptura social causada pelo HIV e as mudanças nos padrões de migração, as crianças tornaram-se agora um outro “factor de risco” (Selvester, Fidalgo, Taimo, *et al.*, 2013, p. 2).

2006) e a legislação laboral moçambicana são peremptórias, na sua condenação chamada exploração económica, na proibição do trabalho infantil e de qualquer tipo de trabalho para menores de 15 anos de idade.¹⁴

Este tipo de legislação é útil para criar uma imagem de modernidade e aparente conformidade com as convenções internacionais, mas quem a faz e aprova revela evidente despreocupação e cinismo, tanto para com a realidade do país, como para com o cumprimento dos compromissos assumidos. Os governantes sabem que, nas condições de vida actual de Moçambique, tal tentativa de cumprimento da referida legislação apenas iria agravar a pobreza das famílias. O trabalho infantil é parte integrante da economia familiar moçambicana, rural e urbana.

Os parceiros internacionais que insistem em recordar aos governantes as leis que aprovaram (o que tem sentido, já que foi aprovada), esquecem que os seus próprios países também tiveram trabalho infantil generalizado. À medida em que as famílias prosperaram, tal como acontece também em Moçambique, as crianças deixaram de trabalhar para ajudar a sustentar a família. Se a economia nacional dependente da força de trabalho adulta assalariada fosse mais dinâmica e produtiva, muito provavelmente os sindicatos seriam os primeiros a lutar pelo cumprimento da legislação contra o trabalho infantil, mais por razões competitivas do que propriamente por amor às criancinhas.

O PROBLEMA DA SOLUÇÃO

A anterior caracterização das mudanças etárias na população moçambicana, segundo a idade, em comparação com a real participação económica de todos os grupos de gerações é indispensável, sempre que se pretende formular políticas sociais, com aspirações tanto produtivas como de assistência social.

O INE, nos seus censos e inquéritos nacionais, e as divisões de população de vários organismos internacionais (e.g. UN Division of Population, FAO, UNICEF, PNUD) têm apresentado e actualizado as taxas de dependência etária da população moçambicana. Os seus números variam e distinguem-se, por causa de diferenças metodológicas, mas no fundamental convergem no retrato sobre as mudanças e tendências. Salvo raras excepções, os fazedores de políticas públicas, e em particular os planificadores, continuam a tratar de tais indicadores como se servissem apenas

¹⁴ Não obstante a maioridade (segundo a Constituição da República) ser aos 18 anos, a Lei do Trabalho, no seu Artigo 23, admite que menores com idades compreendidas entre os 15 e os 18 anos trabalhem, não devendo o período normal de trabalho exceder as 38 horas semanais e sete horas diárias (Lei n.º 23/2007, p. 469).

para preencher tabelas estatísticas. Isto é notório no caso específico das políticas de assistência social, como é o caso da ASP, completamente alienadas das características da estrutura e dinâmica demográfica da população.

Se a questão das taxas de dependência infantil recebesse a atenção que merece, muito provavelmente os dirigentes e funcionários públicos não desperdiçariam tanto tempo e recursos a tentar inventar iniciativas pretensiosamente produtivas, pois, por mais bem-intencionadas que sejam, são iniciativas que apenas servem para alimentar o “inferno”.¹⁵ Esta secção toma como referência as secções anteriores para demonstrar como uma solução errada para um problema errado é, em si, duplamente errada. Começa por descrever, de forma resumida, os objectivos, o que é e qual é o alcance da ASP. Depois mostra porque a ASP não é social nem produtiva.

O QUE É E QUAL É O ALCANCE DA ASP?

A iniciativa ASP faz parte de um conjunto de vários instrumentos de política pública do Estado Moçambicano, estabelecidos na sequência da aprovação da Lei de Protecção Social (Lei no 4/2007) e subsequente aprovação dos regulamentos dos três principais sub-sistemas de segurança social básica, obrigatória e complementar, bem como da Estratégia Nacional de Segurança Básica (ENSSB) para 2010-2014 e vários programas operacionais de assistência social (Decreto no 53/2007, Decreto no 25/2009, Decreto no 85/2009, Resolução n.º 17/2010).

Um “documento-base” do GdM, de 2012, visando clarificar a finalidade e operacionalização do “Programa de Acção Social Produtiva” (PASP), definiu três objectivos específicos da iniciativa ASP: 1) Contribuir para a superação da insegurança alimentar crónica, agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais, como as secas e o desemprego, permitindo que os agregados familiares abrangidos tenham estabilidade económica e social; 2) Criar oportunidades de acesso a rendimentos para os agregados familiares mais vulneráveis, a partir do envolvimento dos membros com capacidade física para o trabalho em actividades produtivas; 3) Criar capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos na concepção e gestão de pequenos e médios negócios, nas pessoas com capacidade para o trabalho, de membros dos agregados mais vulneráveis, de modo a facilitar a sua integração em iniciativas de geração de rendimentos (GdM, 2012, p. 8).

O referido “documento base” define ainda como grupos-alvo do PASP os agregados familiares em situação de vulnerabilidade, com pelo menos um membro

¹⁵ Por alguma razão existe o ditado popular “de boas intenções o inferno está cheio”.

com capacidade para o trabalho, priorizando os agregados familiares chefiados por mulheres; ou agregados com pessoas com deficiência, doença crónica ou pessoa idosa; com crianças em situação de desnutrição; com alto nível de dependência; e famílias de acolhimento de crianças órfãs em situação de pobreza e vulnerabilidade (GdM, 2012, p. 9).

Tomando este quadro definidor da finalidade e objectivos específicos, bem como do objecto ou alvo principal do PASP, no que se tem ele traduzido na prática? Convém começar por referir que, antes da iniciativa da ASP, vários programas de assistência social, inspirados em modelos do Banco Mundial e outras agências internacionais, foram implementados com o objectivo de promover trabalhos públicos, com o uso de mão-de-obra intensiva e apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos (Hodges, Pellerano & Mabota, 2010; Salazar & Zapatero, 2012).

Por exemplo, o Programa de Geração de Renda (PGR) consiste na concessão de crédito para o início de uma actividade por conta própria, principalmente nas áreas da agricultura, criação de gado e peixes, comércio e pequena indústria. Em 2007, o PGR apoiou 5000 beneficiários. Outro programa, designado por “Programa Benefício Social Pelo Trabalho” (PBST), visava integrar pessoas vulneráveis no mercado de trabalho. Considerado pelo Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) como um programa transitório, o PBST oferecia ao beneficiário a possibilidade de trabalhar durante 18 meses numa entidade pública ou privada, em troca de salário básico pago pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS). Em 2007, o PBST apoiou 3000 beneficiários. Ainda um terceiro programa, designado Programa de Desenvolvimento Comunitário (PDC), baseia-se numa abordagem territorial, com o objectivo de promover a integração em diferentes actividades. Uma das principais intervenções do PDC é o fornecimento de serviços sociais básicos e a construção de infra-estruturas sociais, com o apoio da comunidade. Em 2007 foram apoiadas 280 comunidades, das quais 44 tiveram o apoio desde o início do mesmo ano (CIPS, 2013).

Entretanto, o Decreto 85/2009 do Conselho de Ministros formalizou a iniciativa da ASP, admitindo que a mesma fosse operacionalizada como um Programa Nacional de Acção Social Produtiva (PASP), integrando iniciativas de diferentes sectores. O referido decreto coloca a coordenação desta componente sob responsabilidade partilhada entre o MMAS (e suas instituições subordinadas) e um conjunto de outras instituições como sejam o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), o Ministério das Obras Pública e Habitação (MOPH), o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades (INGC), o Instituto Nacional de Formação Profissional

(INSFP) e as Autoridades Distritais (Resolução no 17/2010, p. 13). Com esta configuração, uma espécie de Conselho de Ministros restricto, seria de esperar que ASP conquistasse uma vitalidade notável.

Contudo, segundo informação da Ministra da Mulher e da Acção Social, partilhada publicamente em Novembro de 2012, o PASP consistente, presentemente, em transferências sociais monetárias e em espécie em troca da prestação de serviços laborais. A Ministra Iolanda Seuane reconheceu tratar-se ainda de um programa em regime piloto, de amplitude limitada, cobrindo cerca de 9,5 mil agregados familiares, em apenas 10 Distritos e dois Municípios. Nos agregados familiares seleccionados, foram identificadas pessoas em situação de pobreza grave, tendo sido integradas em actividades produtivas, ou pelo menos actividades de prestação de serviços de interesse público e/ou comunitário, em troca de uma contribuição monetária ou em espécie (Seuane, 2012). Sobre a contribuição monetária dada aos participantes, o MMAS (2012) estipulou o valor do pagamento, no âmbito do PASP, equivalente ao valor da linha de pobreza estimada para o ano 2012, em 655,00 Mt por mês (cerca de \$US 21, dependendo da taxa de câmbio considerada).

Além dos programas já referidos sob a tutela do MMAS, outras iniciativas idênticas de carácter assistencialista, mais ou menos similar às anteriores, são promovidas por vários organismos governamentais por parceiros internacionais e pelo próprio Presidente da República. Todas estas iniciativas são apresentadas como contributos para os esforços do Governo no combate à pobreza, destacando-se, por exemplo, o Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU), o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), o Programa Nacional de Insumos Agrícolas e o chamado Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (vulgarmente conhecido pelos “7 milhões”). Este último tornou-se dos mais emblemáticos, por razões meramente políticas, desde que o Presidente da República passou a usá-lo como instrumento político nas chamadas “Presidências Abertas”(GdM, 2012; Sande, 2011).

Não existe uma informação pública sistemática e actualizada sobre os recursos ao dispor de todas estas iniciativas, classificáveis como parte da iniciativa da ASP. Contudo, segundo Salazar e Zapatero (2012), reportando-se a estudos do Banco Mundial, as despesas em Assistência Social Básica (excluindo os subsídios aos combustíveis) representaram cerca de 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2010 (aproximadamente 184 milhões de dólares americanos). Deste valor, apenas 3% (5,5 milhões de dólares americanos) foi alocado ao que explicitamente é classificado por

ASP. Por outro lado, a componente externa do financiamento da Segurança Social Básica, em geral, representou em 2010 mais de 60%, mas a ASP atingiu os 70%.

Esta evidência, ainda que sumária, é suficientemente ilustrativa da exiguidade de recursos alocados para um compromisso supostamente ambicioso. Duas questões justificam-se quanto à relevância da iniciativa da ASP, do ponto de vista do problema real acima identificado. Para além de ser uma iniciativa eminentemente política e burocrática, que impacto real poderão 5,5 milhões de dólares ter na vida quotidiana da sociedade moçambicana, para além de que tais recursos dependem, em mais de dois terços, de financiamento exterior? Isto ilustra o irrealismo do compromisso governamental em promover a integração social e económica das pessoas aptas para trabalhar, através de mecanismos de assistência social, quando os próprios recursos disponíveis para apoiar as pessoas incapacitadas são tão escassos.

ASP NÃO É SOCIAL NEM PRODUTIVA

A iniciativa ASP, tal como tem sido concebida e implementada, não é social nem produtiva. Não é social por dois motivos. De um lado, as políticas públicas em que esta forma de assistência social se insere pouco fazem para facilitar a criação de instituições políticas e económicas favoráveis ao desenvolvimento económico inclusivo. Por outro lado, uma assistência social, verdadeiramente social ou socialmente relevante e justificável, é aquela que presta atenção às pessoas incapacitadas para trabalhar, por deficiências físicas ou mentais. Em conformidade com esta finalidade e razão de ser da assistência social, as soluções oferecidas pelo Governo, no âmbito da Segurança Social Básica, são por definição questionáveis, por se concentrarem em grupos-alvo mal identificados e errados.

A questão da escolha do grupos-alvo tem gerado várias controvérsias, no âmbito das análises e das políticas públicas focalizadas na redução da pobreza. A título exemplificativo, em 1995, o economista Amartya Sen reflectiu sobre a economia política do grupo-alvo, chamando a atenção para a analogia entre o termo “grupo-alvo” e a mira contra a qual se dispara – um alvo é algo contra o qual se dispara um tiro. Um outro aspecto, não menos problemático, é o facto de a analogia entre um alvo bélico e um grupo-alvo na pobreza tratar os beneficiários da assistência social como pessoas inactivas, sem vida própria nem iniciativa individual criadora. A imagem de beneficiário passivo, em vez de agente activo, questionada por Sen (1995, p. 11), pode ser testemunhada em documentos programáticos do Governo Moçambicano, como, por exemplo, o “Documento Base” sobre os PASP (GdM, 2012, pp. 4, 9, 15) e outros

programas de assistência social (Selvester, Fidalgo, Taimo, *et al.*, 2013).¹⁶ Por esta razão, entre várias outras, se justifica a citação em epígrafe: “Benefícios destinados exclusivamente a pobres, acabam convertendo-se em benefícios pobres” (Sen, 1995, p. 14).

A ASP também não é produtiva pela sua própria natureza – é uma iniciativa de cariz burocrático, supostamente para arranjar emprego que justifique uma remuneração para pessoas aptas a trabalhar, operacionalizada por políticos e funcionários públicos, muitos dos quais sem qualquer experiência ou vinculação com o sector produtivo. É a este nível que se justifica a suspeita, antecipada na Introdução, sobre a natureza do compromisso do Governo, ao propor-se usar a assistência social alegadamente para integrar pessoas aptas a trabalhar no mercado produtivo. Esta suspeita mais se justifica sabendo que o Governo, a outros níveis directamente relacionados com o ambiente de mercado e de negócios, dificulta mais do que facilita o processo de desenvolvimento de instituições promotoras da diversificação e fortalecimento da base produtiva das famílias.¹⁷

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

No processo de preparação deste texto, por algum tempo se contemplou a ideia de fazer acompanhar a análise da iniciativa ASP de uma proposta alternativa, visando converter a referida iniciativa numa acção efectivamente produtiva. Foi nessa linha de pensamento que Francisco (2013c), reagindo criticamente ao relato sobre a ASP apresentado pela Ministra do MMSA, em Novembro 2012, admitiu a hipótese de o MMSA poder desempenhar um papel mais útil, no âmbito da chamada protecção

¹⁶ Na recente avaliação das percepções sobre o Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) podemos ler: “Os impactos económicos da transferência na vida dos indivíduos, suas famílias e comunidade em geral são limitados. Além disso, os pagamentos são irregulares, a transferência não é paga numa base mensal, mesmo se esta é a modalidade estipulada... Os beneficiários estão descontentes com o sistema de pagamento... O INAS também não fornece prova do pagamento realizado às famílias beneficiárias... As famílias, líderes locais e até mesmo os permanentes não percebem os critérios de elegibilidade do PSSB e os procedimentos de selecção. Isto conduz à ineficácia e passividade na escolha; as famílias apenas esperam passivamente por serem seleccionadas e incluídas no programa” (Selvester, Fidalgo, Taimo, *et al.*, 2013).

¹⁷ Alguns exemplos concretos, entre muitos outros que poderiam ser enumerados: falta de um sistema de registos vitais (nascimentos, óbitos, casamentos e titulação dos bens e activos privados) abrangente, sistemático e confiável, prejudicando a identificação, credenciação e circulação das pessoas, desde que nascem, mas sobretudo quando entram na vida economicamente activa; imposições de salários mínimos, segundo critérios administrativos e políticos que restringem as já escassas oportunidades de emprego; políticas e mecanismos legais e administrativos selectivos sobre as condições laborais, incluindo tendências nacionalistas ou de cariz xenófobo, relativamente à imigração e circulação de trabalhadores estrangeiros, por vias formais ou legais; o monopólio estatal da terra e dos recursos naturais beneficia os interesses instalados no Estado ou capazes de influenciar os políticos e governantes, em detrimento dos cidadãos em geral; carga tributária elevada para alguns e isenções fiscais para outros, segundo critérios discricionários ou explicitamente discriminatórios.

social produtiva, do que tem realizado, ao inventar trabalhos públicos para justificar remunerações monetárias prestadas a um grupo restrito de pessoas aptas a trabalhar.

Todavia, à medida que se começou a aprofundar a análise do conteúdo e experiência de operacionalização da iniciativa ASP, percebeu-se que uma proposta visando tornar tal iniciativa em algo alegadamente mais produtivo seria contra-procedente, por uma razão simples: significaria cair na armadilha do assistencialismo paternalista, que aqui e em outros trabalhos do IESE tem sido questionado. Do ponto de vista do objecto da assistência social, como este trabalho mostra, o compromisso governamental de procurar integrar “populações vulneráveis aptas a trabalhar” por via da assistência social é uma missão impossível”. Pior do que isso, é uma opção gratuita, injustificável e ilegítima, sendo que a razão de existir da assistência social pública é o grupo de pessoas que, por diversas razões, são ou estão física ou mentalmente incapacitadas para trabalhar.

JUSTIFICA-SE UMA ASP?

A resposta à questão “justifica-se uma ASP?” depende da perspectiva de protecção social seguida. Da parte do Governo, integrante num Estado que age como organização de meios políticos, mais preocupada em criar e preservar direitos estatais adquiridos, em competição com os direitos dos cidadãos, sem dúvida que a assistência social joga um papel muito importante. Não o papel que neste texto se defende, o de ajudar e aliviar as dores e as dificuldades das pessoas realmente incapacitadas para trabalhar, mas o papel de contribuir para a ilusão da opinião pública de que o Estado Moçambicano está empenhado em agir como servidor social.

A perspectiva de protecção social do Governo Moçambicano é consistente e tem estado harmonizada com a da maioria dos parceiros internacionais que, ao longo de três décadas, garantem o apoio programático e funcional, técnico e financeiro, que o Estado dificilmente conseguiria mobilizar internamente. No âmbito da protecção social, o Banco Mundial tem sido uma das agências internacionais que mais promove e insiste na chamada assistência social produtiva. Uma ideia inspirada num quadro de funções básicas, classificadas em três categorias: Prevenção, Protecção e Promoção (Banco Mundial, 2012, p. 3). Relativamente à Promoção, o Banco Mundial (2012, p. 13) defende que a promoção de meios de vida e segurança alimentar em economias rurais pode desempenhar um duplo papel no fortalecimento dos meios de vida e da segurança alimentar, em áreas típicas de baixa renda dos países menos desenvolvidos.

Quando se compara o conteúdo da iniciativa ASP com a abordagem conceptual sobre “promoção” da protecção social do Banco Mundial, o alinhamento entre o Governo Moçambicano e aquela agência internacional é notório. Um alinhamento, em múltiplos sentidos, conveniente e compensador para o Estado Moçambicano. O apoio prestado pelo Banco Mundial e demais doadores internacionais tem representado um suporte inestimável e efectivo para o partido no poder viabilizar e sustentar o seu intervencionismo por via do Estado, quer na economia quer na sociedade em geral. Tão efectivo ele é, que até beneficia os políticos e intelectuais antiliberais. Apesar de estes últimos considerarem as reformas prescritas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial uma grosseira imposição externa dos países doadores, em momento algum se mostram motivos a promoverem movimentos do tipo observado recentemente na Europa, “fora com o FMI” ou “que se lixe a troika”. Afinal de contas, a ajuda internacional foi convertida num “recurso renovável”, garante da sobrevivência financeira do Estado Moçambicano, e não menos importante, do que passou a ser considerado a protecção social formal. Não é difícil imaginar em que estado estaria a actual estabilidade macroeconómica, incluindo a estabilidade dos salários dos funcionários públicos, os programas sociais e a assistência social, se Moçambique não estivesse a beneficiar do apoio financeiro e técnico do FMI, do Banco Mundial e de outros doadores.

Enquanto o FMI e o Banco Mundial continuarem a reconhecer o modelo político e económico do Estado Moçambicano como um sucesso, alegadamente manifestado num crescimento económico robusto e dinâmico, o maior beneficiário continuará a ser o intervencionismo promovido pelos interesses instalados no Estado. Nesse sentido, não há dúvida de que os políticos e os intelectuais do regime têm sabido usar a ajuda internacional para reforçar a imagem de um Estado apostado no desenvolvimento económico, camuflando, com admirável habilidade, que o segredo do sucesso está no controlo do poder político e na centralização dos recursos naturais e financeiros.

Inevitavelmente, o quadro institucional de ajuda internacional massiva e prolongada, ao longo de três décadas, tem reforçado a natureza assistencialista do intervencionismo político, através de múltiplas acções e mecanismos arbitrários e paralelos aos mecanismos formais, consistentes com um Estado de Direito estável. Não obstante o abandono explícito da socialização radical, nem por isso o intervencionismo deixou de ser estatizante, dirigista, centralizador e paternalista (Francisco, 2012b, p. 265).

CONCLUSÃO

Avaliações recentes sobre o desempenho e sobre o impacto dos programas de assistência social em Moçambique têm constatado o que a pesquisa realizada pelo IESE tem demonstrado, por vias diferentes, nomeadamente através da análise crítica de formas de protecção social restritas e sua consideração, no contexto da protecção social mais ampla. Basta referir dois exemplos.

Hodges e colegas constataram, em 2010, que os programas de transferências sociais são fragmentados, possuem cobertura limitada e proporcionam baixos níveis de benefícios. Observaram que os recursos humanos e financeiros alocados à assistência social são limitados e fragmentados por um grande número de pequenos programas, tornando difícil alcançarem impactos em escala visível e sustentada (Hodges, Pellerano & Mabota, 2010, pp. 25, 47). Por outro lado, mais recentemente, Salazar e Zapatero (2012) reportaram que uma avaliação do Banco Mundial feita a 40 programas de assistência social em Moçambique, com diferentes fontes de financiamento, apresentam baixa cobertura e produzem benefícios limitados comparativamente às necessidades.

Não obstante estas constatações, tanto o Banco Mundial como os críticos acima referidos tendem a circunscrever as suas recomendações, visando melhorar os sistemas de protecção social, a aspectos administrativos e técnicos. A este nível, entre outros de carácter mais conceptual, a pesquisa sobre protecção social realizada pelo IESE distancia-se das abordagens assistencialistas de pendor principalmente paternalista. Como se sublinhou no início deste texto, a questão da assistência social, e iniciativas ou programas como o que aqui foi discutido, são antes de mais nada iniciativas eminentemente políticas, em vez de meramente técnicas, administrativas ou burocráticas. São iniciativas eminentemente políticas porque a assistência social envolve, antes de mais nada, relações sociais, ideias, percepções, atitudes e valores morais das pessoas.

Por uma questão de sobrevivência e coexistência política com a sociedade, o Governo Moçambicano disponibiliza certos recursos para acções sociais, mobilizados, quer por via do uso da força conferida pela lei para a cobrança tributária à população quer pela persuasão da comunidade internacional a prestar-lhe ajuda financeira em nome de Moçambique. Porém, como mostra este artigo, na prática, os recursos alocados à assistência social têm sido orientados para acções que nunca deveriam constituir o foco da assistência social, como é o caso da alegada inserção

social e económica de pessoas aptas a trabalhar. Neste contexto, reforçado pela falta de mecanismos efectivos de prestação de contas à sociedade, não admira que o Governo Moçambicano use, abuse e mude as leis e os instrumentos administrativos, com vista a proteger, antes de mais nada, os direitos atribuídos ao próprio Estado, alegadamente em nome do bem comum. Não admira também, como vários analistas têm demonstrado, que ao longo das décadas recentes, se tenham intensificado acções arbitrárias, informais e paralelas aos mecanismos formais de um Estado de Direito, acabando por enfraquecer, em vez de fortalecer, o sentido de dever e responsabilidade do Estado para com a sociedade moçambicana (Francisco, 2012b; Hodges & Tibana, 2005; Tollenaere, 2012).

Passados mais de vinte anos, desde que a guerra civil terminou, a questão da segurança humana e da edificação de mecanismos de protecção social formais confronta-se com políticas do Governo e seus parceiros internacionais que deixam muito a desejar. Ao optarem e privilegiarem acções *ad hoc*, *ex-post*, assistencialistas e caritativas, as políticas públicas pecam num duplo sentido. Em vez de se concentrarem nos problemas de natureza estrutural e organizacional da sociedade moçambicana, tomando em conta aquilo que neste texto se considera ser os problemas reais, desperdiçam os poucos recursos disponíveis com soluções erradas para problemas mal identificados. Ou seja, os recursos são desviados para pessoas que, por mais necessitadas e vulneráveis que sejam, não deveriam beneficiar do apoio de uma assistência social destinada a pessoas incapacitadas de trabalhar, pessoas com deficiências físicas, intelectuais ou sensoriais, as quais, quando associadas a outras barreiras, obstruem a sua participação e integração plena e efectiva na sociedade como as demais pessoas.

Por alguma razão o INE tem recolhido informação estatística sobre pessoas portadoras de deficiência, inspirando-se na convenção das Nações Unidas. Existe actualmente mais de meio milhão de pessoas deficientes, tendo este grupo aumentado cerca de 65% entre o 1997 e 2007 (INE, 2011). Só por ignorância da realidade, ou pior, por desprezo e desinteresse em melhorar efectivamente a vida das pessoas, se pode contemplar a ideia de compensar ou minimizar um quadro de produtividade laboral tão precário, como o que é descrito anteriormente, através de políticas públicas de assistência social que, na verdade, devem ocupar-se das pessoas incapacitadas para trabalhar, com o objectivo de facilitar e valorizar o seu contributo para a sociedade. No final, a chamada ASP não passa de uma acção não produtiva, implementada por burocratas e políticos igualmente não produtivos, do ponto de vista de produção material.

A título de conclusão, um ponto importante merece ser sublinhado. Grande parte dos progressos materiais e humanos, ocorridos em Moçambique no último século (e.g. melhoria da esperança de vida à nascença, aumento do número de idosos, conquista da cidadania e algumas liberdades individuais, emergência do sector privado nacional), aconteceram não *por causa* (ou graças) à intervenção estatal na economia e sociedade, mas *apesar* das (ou mau grado as) imensas restrições e dos obstáculos que o Estado tem imposto aos cidadãos, tanto no período colonial como depois da independência nacional.

Este artigo conclui que a iniciativa ASP não passa de mais uma iniciativa paternalista, supostamente destinada a integrar social e economicamente pessoas aptas para trabalhar, mas que desvirtua a natureza e o sentido da própria assistência social. A alegação de que a ASP visa apoiar pessoas demasiado vulneráveis e que vivem na pobreza extrema não passa de uma justificação para desviar parte dos poucos recursos que deviam ser direccionados apenas para as pessoas realmente elegíveis à assistência social. O artigo mostra que o compromisso do Governo em orientar a assistência social para pessoas capazes de trabalhar, para além de ser uma missão impossível, peca por lidar com elas como “pacientes”, em vez de “agentes” activos que pensam, sentem, têm vontade e aspirações próprias, agem e respondem tanto a incentivos como a desincentivos das instituições do mercado e da sociedade onde estão inseridas.

Quando se analisam detalhadamente os méritos e deméritos desta iniciativa de assistência social, conclui-se que a ASP oferece uma falsa solução para um problema real. Falsa solução por causa tanto do problema (sua má identificação e definição) como da própria solução. Esta constatação tem duas implicações importantes: uma política e outra social.

Em termos políticos, uma assistência social ineficaz e ineficiente é contraproducente, porque cria falsas expectativas e inevitáveis frustrações. É óbvio, como se sublinha ao longo do texto, que falsas expectativas e ilusões constituem, para certos interesses instalados no Estado, um meio político útil e conveniente; mas isto não tem de ser uma fatalidade inescapável e imutável, como se fosse a única opção possível e viável para a sociedade moçambicana.

Em termos sociais, o desperdício de recursos escassos (humanos, materiais e financeiros), causado pela realização de algo que nem tão pouco merecia ser feito, é um paradoxo. Perde-se a oportunidade de desenvolver os mecanismos modernos de protecção social, de que a sociedade moçambicana tanto carece, para poder vir a

substituir os mecanismos obsoletos, correspondentes ao regime demográfico antigo ainda fortemente prevalecente, mas que se revelam cada vez mais incapazes de responder às mudanças estruturais em curso na vida contemporânea.

REFERÊNCIAS

- Banco Mundial (2012) *Estratégia de Protecção Social e Trabalho para 2012-22: Resiliência, Equidade e Oportunidade*. Washington, D.C., The World Bank.
- Berlin, I. (1969) “Two Concepts of Liberty”. In: I. Berlin. *Four essays on liberty*. Oxford, Oxford University P. Disponível em: http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/wiso_vwl/johannes/Ankuendigungen/Berlin_twoconceptsofliberty.pdf.
- Block, W.E. (2011) “Analyzing the Welfare System: The Excessive Influence of Government. Vital Speeches of the Day, October 1988”. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=1881112>.
- Bloom, D., Canning, D. & Sevilla, J. (2003) “The Demographic Dividend”. RAND Corporation. Disponível em: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1274.html [Acedido a: 20 Fevereiro de 2012].
- Bloom, D.E., Canning, D., Fink, G. & Finlay, J. (2007) “Realizing the Demographic Dividend: Is Africa any different?”. *PGDA Working Paper* N.º 23. Program on the Global Demography of Aging, Harvard University. Disponível em: http://www.hsph.harvard.edu/pgda/WorkingPapers/2007/pgda_wp23_2007.pdf.
- Chichava, S. (2010) “‘Por que Moçambique é pobre?’ Uma Análise do Discurso de Armando Guebuza sobre a Pobreza”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 65-82.
- CIPS (2013) “República de Moçambique – Protecção Social”. Disponível em: <http://www.cipsocial.org/images/downloads/ps-mocambique.pdf>.
- Cunguara, B. & Hanlon, J. (2010) “O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique”. *Crisis States Working Paper* n.º 74. Crisis States Research Center. Disponível em: <http://search.lse.ac.uk>. [Acedido a: 23 de Janeiro de 2012].
- Decreto 25/2009. *Boletim da República*, I Série, n.º 32, 3.º Suplemento, de 17 de Agosto de 2009.
- Decreto 53/2007. *Boletim da República*, I Série, n.º 48, 3.º Suplemento, de 3 de Dezembro de 2007.
- Decreto 85/2009. *Boletim da República*, I Série, n.º 51, 3.º Suplemento, de 29 de Dezembro de 2009.

- DNEAP (2010) “Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional (2008-09)”. Maputo, DNEAP, MPD. Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt.
- Drucker, P.F. (n.d.) “Peter Drucker Quotes at BrainyQuote.com- ‘There is nothing quite so useless, as doing with great efficiency, something that should not be done at all.’ BrainyQuote”. Disponível em: <http://www.brainyquote.com/quotes/quotes/p/peterdruck105338.html> [Acedido a: 7 de Junho de 2013].
- Elizaga, J.C. (n.d.) “Dinamica y Economia de la Pobracion”. *E/CEPAL/CELADE/G. Serie E*, No 27. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografia (CELADE).
- Francisco, A. (2009) “Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique”. *Boletim IDELAS* n.º 15. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.
- (2010) “Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 37-95.
- (2011a) “A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique”. *Revista de Estudos Demográficos*, 49 (1) pp. 5-35.
- (2011b) “Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique?”. *Boletim IDELAS* No 33. Maputo, IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.
- (2011c) “Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social numa Transição Demográfica Incipiente”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 231-282.
- (2012a) “Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento”. *Boletim IDELAS* No 47. Maputo, IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.
- (2012b) “Política Pública e Intervencionismo: Porque Existe o PARP em Moçambique?”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo. pp. 259-294.
- (2013a) “Mozambique’s Miracles and Anti-miracles”. *ISPI (Istituto per Gli Studi di Political Internazionale)* n.º 162, March.
- (2013b) “Por uma Nova Constituição Económica em Moçambique”. In: C. Serra & J. Carrilho (eds.). *Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique*. Maputo, Escolar Editora. pp. 75-127.

- (2013c) “Situação Actual da Protecção Social Básica em Moçambique. In: A. Francisco (ed.). *Protecção Social Básica em Moçambique: Status Quo e Desafios Futuros*. Maputo, Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES) e Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013) “Dinâmicas de Bem-estar e Pobreza da População Idosa Moçambicana – Sumário dos Resultados Preliminares”. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?_target_=project&projectid=99.
- Galor, O. (2011) *Unified Growth Theory*. Princeton, Princeton University Press.
- GdM (2012) *Programa de Acção Social Produtiva (PASP) – Documento Base*. Maputo.
- Hayek, F.A. von (2010) *O Caminho da Servidão*. São Paulo, Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Hodges, A., Pellerano, L. & Mabota, A. (2010) *Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique*. Oxford Policy Management.
- Hodges, T. & Tibana, R. (2005) *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. 1.^a edição. Lisboa, Principia.
- INE (2009) *Inquérito de Indicadores Múltiplos 2008 – MICS*. Maputo, INE.
- (2010) “Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, Moçambique (2007-2040)”. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/populacao/projeccoes/proj_pop_moz/ [Acedido a: 17 de Junho de 2011].
- (2011) *III Recenseamento Geral da População e Habitação de 2007 (Censo 2007): Resultados Definitivos, Estudos e Análise de Dados, CD*. Maputo, INE.
- Jones, S. & Tarp, F. (2013) “Jobs and welfare in Mozambique”. *WIDER Working Paper* N.º 2013/045. UNU-WIDER. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/wp2013-045.html> [Acedido a: 7 de Junho de 2013].
- Kanitz, S. (2005) “Qual é o Problema? Artigos para Se Pensar”. Disponível em: <http://blog.kanitz.com.br/problema/> [Acedido a: 7 de Junho de 2013].
- Lei 23/2007. *Boletim da República*, I Série, n.º 31, de 01 de Agosto de 2007.
- Lei 4/2007. *Boletim da República*, I Série, n.º 6, de 7 de Fevereiro de 2007.
- Lei 7/2008. *Boletim da República*, I Série, n.º 28, de 09 de Julho de 2008.
- Malmberg, B. (2008) “Demography and the development potential of sub-Saharan Africa”. *Current Africa Issues* 38. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet. Disponível em: <http://nai.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:241196> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2012].

- Mises, L. von (2010) *Intervencionismo, Uma Análise Econômica*. São Paulo, Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- MMAS (2012) “Progressos de Moçambique na Área da Segurança Social Básica”. Disponível em: http://www.cipsocial.org/components/com_eps/ficheiros/Progressos_de_Mocambique_na_PS_%2820-06-2012%29_-_MMAS.pdf.
- Naritomi, J. (2007) “Herança Colonial, Instituições & Desenvolvimento: Um Estudo sobre a Desigualdade entre os Municípios Brasileiros”. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510685_07_cap_02.pdf.
- Newitt, M. (1997) *História de Moçambique*. Mira-Sintra, Publicações Europa-América.
- Oppenheimer, F. (1922) *The State: Its History and Development Viewed Sociologically (1908)*. 3rd edition. New York, Vanguard Press. Disponível em: <http://mises.org/document/4970/The-State-Its-History-and-Development-Viewed-Sociologically>.
- Palmer, T.G. (2012) “Poverty, Morality, and Liberty”. In: T. Palmer (ed.) *After the Welfare State*. Ottawa, Students for Liberty. pp. 109-136. Disponível em: <http://www.cato-at-liberty.org/after-the-welfare-state/> [Acedido a: 6 de Novembro de 2012].
- Quive, S.A. (2007) *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo, CIEDIMA.
- Resolução 17/2010, *Boletim da República*, I Série, n.º 21, Suplemento, de 27 de Maio de 2010.
- Salazar, M. & Zapatero, E. (2012) “Moçambique: Levantamento do Sistema de Protecção Social”. Disponível em: http://www.cipsocial.org/components/com_eps/ficheiros/Banco_Mundial_-_Manuel_Salazar.pdf.
- Sande, Z. (2011) “‘7 Milhões’: Revisão do Debate e Desafios para Diversificação da Base Produtiva”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios Para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 207-228.
- Selvester, K., Fidalgo, L., Taimo, N. & Perezniето, P. (2013) *Transforming Cash Transfer: Beneficiary and Community Perspectives on the Basic Social Subsidy Programme in Mozambique*.
- Sen, A. (1995) “The Political Economy of Targeting”. Disponível em: http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf384.pdf.

- Seuane, I.C. (2012) “Situação Actual da Protecção Social Básica em Moçambique”. In: A. Francisco (ed.) *Protecção Social Básica em Moçambique: Status Quo e Desafios Futuros*. Maputo, Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES) e Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Tollenaere, M.D. (2012) “Mozambique: Ready for a Rollercoaster Ride?”. *GREAT insights*. Vol. 1, Issue 10. Disponível em: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/226F689DE97FB911C1257AC90032A980?OpenDocument.
- UN (2011) *World Population Prospects, the 2010 Revision*. United Nations (UN). Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp> [Acedido a: 1 de Julho de 2011].
- UNICEF & MMAS (2006) *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: www.unicef.org/mozambique/CDC_Port.pdf.

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO

O BRASIL NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA: PARCEIRO DE DESENVOLVIMENTO OU USURPADOR DE TERRA?

Jimena Dúran, Sérgio Chichava

INTRODUÇÃO

As relações entre o Brasil e Moçambique vivem hoje o seu melhor momento; passaram da ignorância mútua (desde a independência de Moçambique) para a criação de uma parceria estratégica no dealbar do século XXI. O comércio cresceu consideravelmente, atingindo os 146 milhões de dólares em 2012 (Macauhub, 2013). Importantes grupos económicos brasileiros estão agora presentes em Moçambique. O exemplo mais conhecido é a concessão da Vale do Rio Doce para explorar a mina de carvão de Moatize (a maior no país), junto de empresas de construção como a Oderbrecht ou a Camargo Correa. A intensificação dos laços tem sido, no entanto, liderada acima de tudo pelo governo. Os maiores programas de cooperação (como a fábrica Fiocruz para a produção de anti-retrovirais ou o ProSavana para desenvolver o potencial agrícola do Corredor de Nacala), para além de constituírem sinais de um crescente activismo, são também sinais da importância de Moçambique para a estratégia internacional do Brasil para o século XXI.

O reforço das relações Brasil-Moçambique faz parte de um processo mais alargado de transformação das relações internacionais: a emergência de novos centros de poder político e económico em diferentes regiões tem resultado numa arena mais polarizada. Tanto o Brasil como o continente africano estão a emergir, ainda que de forma diferente, na cena internacional. O primeiro é visto como uma “potência emergente”, caracterizada pelo rápido crescimento económico e por relevantes ambições políticas a nível global. Por outro lado, África está a transformar-se rapidamente, o que se reflecte num forte crescimento económico, tornando o continente numa nova

“fronteira” (Bach, 2012) e gerando um sentimento de afro-optimismo (Bilal, 2012). Moçambique faz parte deste movimento: depois de uma história caracterizada por um longo colonialismo português, uma guerra civil de cerca de dezasseis anos, o fracasso do socialismo e as transformações estruturais lideradas pelas instituições de Bretton Woods, Moçambique, com uma das mais altas taxas de crescimento no mundo, está finalmente a avançar. Graças à recente descoberta e exploração de recursos naturais, com destaque para o gás e o carvão, tornou-se num dos países economicamente mais atractivos da África Austral.

Este “novo” Brasil está a estimular as relações com o “novo” Moçambique enquanto estratégia para assegurar o seu papel como um actor global, através da diversificação/reforço das relações com novos parceiros por todo o globo (especialmente no Sul). Itamaraty¹ descreve as relações Brasil-África da seguinte forma:

[t]rata-se de uma política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil no seu relacionamento com África: o acesso a novos mercados, oportunidades económicas vantajosas e maior influência nos fora multilaterais. Ou seja, o envolvimento com África eleva o perfil internacional do Brasil (MRE, 2011, p. 35).

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013, *A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*, sublinha como a maior integração do Sul na economia mundial, com base num desenvolvimento orientado para a exportação, tem tido como consequência uma mais forte ligação entre países em desenvolvimento: “os países do Sul exportam mais mercadorias (e produtos manufaturados) entre si do que para os países do Norte [...] A África Subsariana passou a ser a nova e importante fonte e destino para o comércio Sul-Sul” (HDR, 2013, p. 46). O continente africano oferece às economias emergentes: (i) vastos recursos naturais, (ii) novos mercados e (iii) possibilidades de formação de ligações políticas no seio das instituições internacionais. De facto, a ascensão do Sul tem influenciado a cooperação internacional para o desenvolvimento aos níveis bilateral, regional e global. Bilateralmente, os países inovam através de parcerias que englobam investimento, comércio, tecnologia, financiamento concessional e assistência técnica; regionalmente, os instrumentos comerciais e monetários proliferam; e, globalmente, os países em desenvolvimento participam mais activamente nos *fora* multilaterais (o G20, as instituições de Bretton Woods, as alterações climáticas, etc.) (HDR, 2013).

¹ O Ministério dos Negócios Estrangeiros brasileiro é conhecido por Itamaraty – o nome do antigo palácio no Rio de Janeiro.

No caso da agricultura, o Brasil comprometeu-se multi e bilateralmente a ajudar Moçambique a alcançar a revolução verde através do “intercâmbio de conhecimentos e experiências” (ABC, 2010) como, por exemplo, o “Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural”, com a participação de 45 ministros da agricultura africanos e o seu congénere brasileiro. Moçambique é ainda o mais importante beneficiário da cooperação brasileira com 9 projectos em execução e 15 projectos em negociação; a agricultura é o sector privilegiado com 6 projectos em curso (ABC, 2009). As iniciativas brasileiras de cooperação cobrem uma vasta gama de temas e objectivos no que diz respeito ao desenvolvimento da agricultura, promovendo a agricultura comercial e familiar, enquanto oferecem assistência técnica e investem no sistema produtivo.

Existe um grande entusiasmo, especialmente no seio do governo moçambicano, quanto às novas oportunidades de desenvolvimento para Moçambique promovidas pela aproximação do Brasil ao país, nomeadamente em questões agrícolas. O Brasil tornou-se, em menos de 30 anos, num dos celeiros do mundo, tem um forte sector familiar que produz 70% da comida consumida internamente e conseguiu diminuir as assimetrias sociais. Estas experiências são frequentemente apresentadas como lições a retirar para o continente africano (Carrillo, 2012; HDR, 2013).

Entretanto, a auto-representação do Brasil (e até das elites moçambicanas) enquanto “parceiro de desenvolvimento”, para justificar o seu envolvimento na agricultura moçambicana, é, no entanto, questionada pela participação de um alargado conjunto de actores (nomeadamente o sector privado e os movimentos sociais). Por outro lado, os media e organizações da sociedade civil moçambicanos e brasileiros questionaram o projecto brasileiro de desenvolver o agro-negócio em Moçambique, tal como foi realizado no Mato Grosso, realçando os perigos dos interesses económicos e as oportunidades para a usurpação da terra.

Este artigo pretende, então, analisar a construção das relações entre o Brasil e Moçambique, através do estudo de caso da cooperação brasileira no sector da agricultura: em que medida é que o Brasil se está a construir como um legítimo parceiro de desenvolvimento? O intuito de responder a esta questão é contribuir para um melhor entendimento do Brasil enquanto novo actor de desenvolvimento, em particular, assim como das dinâmicas da cooperação Sul-Sul, em geral. Esta análise faz-se em dois momentos: primeiro, apresenta-se brevemente os paradigmas da construção da política externa brasileira e do respectivo papel da cooperação técnica. Segundo, discute-se as acções do Brasil na agricultura moçambicana e como as narrativas da parceria Brasil-Moçambique têm sido construídas à volta da ideia de “parceiros de desenvolvimento”.

A ARTICULAÇÃO ENTRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA E OS PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A cooperação Sul-Sul (CSS) e a cooperação técnica são componentes/instrumentos da política externa brasileira e, como resultado, as suas dinâmicas e paradigmas podem ser observados no contexto do desenvolvimento da CSS. A emergência do Brasil como um fornecedor de cooperação internacional para o desenvolvimento é parte integrante da sua aspiração a tornar-se num actor global. De facto, a cooperação do Brasil está essencialmente centrada em África e não na sua zona tradicional de influência (a América do Sul).

A política externa brasileira é concebida como uma política estatal direccionada para o desenvolvimento nacional (Dauvergne & Farias, 2012) desde os tempos de Rio Branco.² Seguindo esta tradição, Lula sublinhou, quando assumiu pela primeira vez a presidência do Brasil em 2003: “(n)o meu governo, a acção diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (MRE, 2007, p. 17). Além do desenvolvimento, a política externa brasileira procurou igualmente assegurar a autonomia e a independência do país na cena internacional (Vigevani & Cepaluni, 2007). Neste sentido, a diversificação/reforço das relações com África é uma estratégia para a inserção numa ordem mundial polarizada e uma economia virada para o mercado.

Vigevani e Cepaluni descrevem o processo actual, que evolui com o final da presidência de Cardoso (1995-2003) e com Lula (2003-2010), como “autonomia via diversificação”, onde a procura de espaços políticos na esfera internacional e de novos mercados conduz ao estabelecimento de novas parcerias. Os autores acrescentam ainda à sua definição a

adesão a normas e princípios internacionais através de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, e através de acordos com parceiros não-tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa de Leste, Médio Oriente, etc.), procurando reduzir as assimetrias nas relações externas com os países mais poderosos (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 1313).

De entre os diferentes meios para reforçar as alianças Sul-Sul, a cooperação técnica é o principal mecanismo utilizado pelo Brasil. Esta pode ser definida como todas as actividades destinadas a desenvolver os recursos humanos e as suas capacidades, através da transferência de conhecimento e competências técnicas, sem transferência financeira directa (Cabral, 2011). Apesar de ser um conceito em voga, especialmente entre os defensores da CSS, a emergência da Cooperação Técnica para

² O Barão de Rio Branco (1845-1912) é considerado o “Pai da diplomacia brasileira”.

o Desenvolvimento (CTPD) e da CSS reside no reconhecimento do “Sul global” como uma categoria específica cujos países partilham desafios comuns. O Movimento dos Não-Alinhados marcou o início da convergência entre os países do Sul para defender a sua autonomia, no contexto da Guerra Fria e da descolonização.

A difusão da cooperação económica e técnica entre os países em desenvolvimento ocorreu durante a década de 1970. Em 1978, 138 países juntaram-se em Buenos Aires para definir o Plano de Acção para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (TCDC). Esta modalidade foi considerada neutra porque era entendida na altura como pura transferência de conhecimento (Pimont Berndt, 2009). Hoje reconhecemos, no entanto, a sua importância enquanto instrumento de política externa (Stolte, 2012), a sua verticalidade e os impactos positivos e negativos que podem ter para a estratégia de desenvolvimento do país receptor.

No Brasil, a cooperação técnica é frequentemente intermutável com a cooperação Sul-Sul e a cooperação horizontal, tornando, assim, obscuras as dinâmicas políticas e económicas que lhe subjazem. A promoção da CSS é primordialmente baseada nos seguintes argumentos normativos: (1) horizontalidade, (2) não-condicionalidade e (3) a crença de que a proximidade estrutural favorece a exportação eficaz de modelos e conhecimento. De facto, o discurso oficial, apresentado para justificar o reforço das alianças a sul e a CSS, é baseado na “solidariedade” como principal motivação. Consequentemente, a narrativa brasileira tem sabido posicionar o país enquanto promotor de desenvolvimento global e parceiro de desenvolvimento, em vez de parceiro de negócios (Dauvergne & Farias, 2012).

Contudo, o meio académico brasileiro tem apresentado várias questões – económicas e políticas – para explicar as motivações do país, como, por exemplo, a candidatura a um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (Soares de Lima & Hirst, 2006; Vigevani & Cepaluni, 2007), os esforços para disseminar a produção global de biocombustíveis ou a vontade de criar mercados para a tecnologia, produção, máquinas e equipamentos agrícolas brasileiros (Ayllon Pino & Costa Leite, 2010). Não há dúvidas de que, apesar dos discursos oficiais sobre cooperação serem baseados numa narrativa altruísta, enquanto instrumento de política externa, esta inclui a realização de objectivos económicos e políticos estratégicos (desenvolvimento doméstico e autonomia). Acresce ainda que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), encarregue da coordenação da ajuda recebida e fornecida, é um departamento subordinado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (Itamaraty); a cooperação brasileira está, por isso, necessariamente alinhada com os paradigmas da sua política externa.

A COOPERAÇÃO TÉCNICA NO ÂMBITO DA AGRICULTURA MOÇAMBICANA: A PROMESSA

A OFERTA BRASILEIRA

A carteira global de investimentos oferecida pelo Brasil a Moçambique no sector da agricultura é particularmente vasta e diversa. A tabela em baixo apresenta os projectos agrícolas brasileiros no país, por altura da pesquisa para este artigo (Julho a Dezembro de 2012). A análise da oferta brasileira em matéria de cooperação permite-nos entender como o Brasil, enquanto provedor de cooperação, se apresenta a si próprio como “parceiro de desenvolvimento legítimo” e como as relações Moçambique-Brasil são construídas a partir dessa imagem.

TENDÊNCIAS IMPORTANTES

Da análise dos projectos brasileiros em curso, é possível identificar importantes tendências que definem o Brasil enquanto “parceiro de desenvolvimento”: (i) vários programas são desenvolvidos com base no sucesso que tiveram aquando da sua aplicação no Brasil; (ii) existe uma oferta diversa, desde o resgate de sementes nativas para a agricultura familiar ao reforço institucional e desenvolvimento do agro-negócio; e, (iii) consequentemente, participa uma grande variedade de actores desde movimentos sociais a diferentes agências estatais.

O Brasil tem apostado na sua experiência em matéria de agricultura tropical para reforçar as suas relações com Moçambique e ganhar reconhecimento internacional. Há uma convicção partilhada de que as semelhanças agro-climáticas são a base suficiente para uma política de transferência de tecnologia bem sucedida, assim como outras políticas de sucesso, do Brasil para Moçambique. Este país receptor acolhe vários exemplos de programas brasileiros – ProSavana, PAA (parte do *Fome Zero*), Mais Alimentos África – e a Embrapa, uma estrutura institucional reputada, tem sido elogiada como um modelo de ponta. O Brasil é entendido e apresentado pelas autoridades moçambicanas como um modelo, afirmando-se que este país sul-americano: (1) tira partido da sua recente experiência de desenvolvimento da agricultura tanto comercial como familiar e tem, por isso, um modelo holístico a oferecer; (2) é ainda um país em desenvolvimento que enfrenta problemas de pobreza e desigualdade e, por isso, “entende melhor” as necessidades de outros países em desenvolvimento³; (3) possui o conhecimento técnico relevante de solos tropicais; e (4) tem uma proximidade linguística e cultural com Moçambique.

³ Este argumento tem sido explorado pelo Brasil em diversas ocasiões como, por exemplo, no seio do G77.

TABELA 1 OS PROJECTOS AGRÍCOLAS DO BRASIL EM MOÇAMBIQUE

Projecto	Modalidade de cooperação	Actores envolvidos	Inspirado por	Objectivos
Missão de cooperação técnica em agricultura familiar e resgate de sementes nativas	Bilateral	Brasil: Secretariado da Presidência, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Económicas, Movimento Camponês Popular (MCP), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) Moçambique: Ministério da Agricultura (MINAG), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), União Nacional de Camponeses (UNAC)	Não se aplica	Troca de experiências entre movimentos sociais e agricultores sobre técnicas de resgate e uso de sementes nativas (ABC, 2010)
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Trilateral	Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) Moçambique: Ministério da Educação Terceira parte: Programa Alimentar Mundial (PAM)	Programa de Aquisição de Alimentos, parte do Fome Zero, desenvolvido no Brasil	Reforço da agricultura familiar através da compra pública da produção camponesa familiar para prover a rede de protecção social (WFP, 2012)
Programa Mais Alimentos África	Bilateral	Brasil: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) Moçambique: MINAG	Programa Mais Alimentos Brasil	Cooperação técnica e linha de crédito do governo brasileiro para financiar a aquisição de equipamentos brasileiros por pequenos agricultores (MDA, 2012)
Plataforma de Inovação Agrícola	Trilateral	Brasil: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Agência Brasileira de Cooperação (ABC) Moçambique: MINAG, Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) Terceira parte: USAID-Moçambique	Não se aplica	Reforço da capacidade institucional e de investigação do IIAM. O Brasil contribuirá com 4,2 milhões de dólares e os EUA com 8,8 milhões de dólares (Portal do Governo de Moçambique, 2010)
Pró-Alimentos	Trilateral	Brasil: Embrapa, ABC Moçambique: IIAM, MINAG Terceira parte: USAID-Brasil, Universidade do Estado de Michigan e Universidade da Flórida	Não se aplica	Aumento da produção de vegetais através da melhoria das técnicas de plantação e colheita na cintura verde de Maputo, para apoiar os programas de segurança alimentar e nutrição. O orçamento total é de 2,4 milhões de dólares (Conferência Proalimentar, 2011).
ProSavana	Trilateral	Brasil: Embrapa, ABC Moçambique: IIAM, MINAG Terceira parte: Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA)	Prodecer	Transformação do Corredor de Nacala através do mapeamento de modelos para promover a agricultura comercial e apoiar os pequenos proprietários. (1) Investigação e transferência técnica; (2) Plano director para o desenvolvimento agro-industrial e polivalente da região; e (3) Extensão do projecto (JICA & Oriental Consultants, 2011)

De facto, a cooperação técnica é, de certo modo, fruto do “sucesso” do Brasil em superar determinados desafios – tais como o da segurança alimentar – que resultou na criação de agências de topo com um importante conhecimento especializado nas diferentes áreas de intervenção e com competências para o transferir e partilhar com outros países em desenvolvimento. O melhor exemplo é a Embrapa na área do desenvolvimento agrícola. Tal como declarou um representante da JICA em Moçambique, “os brasileiros têm as tecnologias e o conhecimento apropriado para condições tropicais. Enquanto que no Japão temos dez doutorados peritos em agricultura tropical, a Embrapa tem 1000”. Estes recursos são, assim, instrumentalizados para projectar uma imagem positiva, de sucesso e de liderança, para os países receptores, assim como para outros países emergentes e desenvolvidos (Pimont Berndt, 2009). Por outras palavras, “os Presidentes Lula e Rousseff procuraram activamente converter os sucessos sociais e económicos do Brasil em poder no palco mundial [...] e promoveram o país como uma voz legítima e inovadora na área do desenvolvimento” (Dauvergne & Farias, 2012, p. 908).

No caso da agricultura, o sucesso do Brasil tem sido elogiado mundialmente. O gigante sul-americano tornou-se num dos celeiros do mundo (The Economist, 2010) através do incentivo à agricultura comercial e familiar e na ausência de subsídios governamentais significativos (ao contrário de países como os Estados Unidos). O Brasil é, por exemplo, o segundo maior exportador mundial de sementes de soja (primordialmente devido à transformação do Cerrado) e “a agricultura familiar produz 70% da alimentação consumida no Brasil” (Portal Brasil, 2012).

As representações da realidade, tais como a imagem de “sucesso” do Brasil, são, no entanto, construções sociais. Os diferentes actores envolvidos – tais como as elites e as autoridades brasileiras e moçambicanas, a comunidade internacional, o meio académico, etc. – desempenham um papel crucial na construção destas representações de “modelo”, “boas práticas” e “sucesso”. Depende, portanto, de como olhamos para os factos. Para alguns, por exemplo, o modelo de desenvolvimento brasileiro, baseado no agro-negócio é um fracasso dada a sua incapacidade para garantir a segurança alimentar e produzir essencialmente para a exportação, com benefícios limitados (JA4Change, 2013).

Um representante do MINAG afirma, por exemplo, que “o Brasil conta com uma experiência valiosa na agricultura. Graças à tecnologia brasileira, os nossos agricultores ficarão mais fortes. Isto será possível não apenas para o ProSavana, mas também para as ligações entre a Embrapa e o IIAM”. E acrescenta:

“o ProSavana é um programa muito ambicioso e os interesses políticos e económicos mútuos garantirão o seu êxito. José Graziano é hoje o director da FAO. O Brasil negociou o apoio

de Moçambique e dos PALOP. Os agricultores brasileiros virão cá a fim de expandir a sua produção e os seus mercados. Tudo se faz tendo em conta uma lógica comercial final mas todos iremos ganhar!”⁴

Há alguns pontos a salientar nesta afirmação: (1) a ideia de aprender com a experiência e a tecnologia brasileiras, e (2) a situação de ganhos mútuos (*win-win*): os agricultores brasileiros podem vir investir em Moçambique mas irão criar desenvolvimento.

Há ainda uma grande diversidade de projectos e objectivos e, consequentemente, de actores a participar na sua implementação, variando de acordo com a área de intervenção. Por exemplo, o Secretariado da Presidência promove a cooperação entre os movimentos sociais; a Embrapa desenvolve programas de capacitação ao nível da investigação e de reforço institucional junto do IIAM, promove ainda o desenvolvimento do agro-negócio através do ProSavana e a segurança alimentar através do Pró-Alimentos; o MDA disponibiliza empréstimos (ajuda ligada) para que os pequenos proprietários possam aceder a equipamentos; e o MDS desenvolve programas para reforçar os pequenos proprietários comprando a sua produção. Neste sentido, “a Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira na agricultura é, infelizmente, fragmentada entre estratégias abrangentes de erradicação da fome, intercâmbios técnicos sobre agricultura tropical e investimentos (Campolina, 2012, p. 31)”.

Não existe nenhuma estratégia para a oferta do Brasil em matéria de cooperação e a maior parte dos acordos de cooperação resultam de encontros de alto-nível, como visitas presidenciais, como reconhece um representante da Embaixada brasileira em Maputo:

“Não existe nenhuma estratégia brasileira para África ou para Moçambique. O Brasil está simplesmente a entrar em Moçambique. O que é o Brasil em Moçambique? São os peritos agrícolas da Embrapa ou o produtor do Mato Grosso? Ou é o diplomata da Embaixada? É importante entender os diferentes actores envolvidos e as suas perspectivas. O ProSavana é um programa de grande dimensão e há espaço suficiente para diferentes iniciativas. Há um grande interesse por parte do governo moçambicano em envolver os produtores de São Paulo e do Mato Grosso. Mas é necessário relembrar que a agricultura brasileira não é brasileira, e que há uma grande parte que é propriedade de multinacionais.”⁵

De facto, a diversificação dos actores, especialmente o sector privado, com perspectivas diferentes sobre o desenvolvimento agrícola, põe em dúvida a imagem do Brasil como puramente um “parceiro de desenvolvimento.

⁴ Entrevista com o Director de Serviços Agrários do MINAG, 9 de Fevereiro de 2012, Maputo.

⁵ Entrevista com um representante da Embaixada brasileira em Maputo, 6 de Dezembro de 2011, Maputo, Moçambique.

OS DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE: O PROSAVANA COMO FONTE DE USURPAÇÃO DE TERRAS?

O ProSavana é talvez a mais ambiciosa e cativante iniciativa brasileira da história recente da sua cooperação internacional para o desenvolvimento em África. Este programa será implementado numa área de 14 milhões de hectares no Corredor de Nacala (norte de Moçambique) e pretende reformular o panorama económico da região, transformando-a numa zona agrícola de alta produtividade que garanta a segurança alimentar. Esta iniciativa é inspirada na experiência de desenvolvimento da savana tropical brasileira (conhecida por Cerrado), levada a cabo através de um programa de cooperação de 30 anos entre o Japão e o Brasil, o Prodecer. O Prodecer é considerado responsável pela transformação do Cerrado numa das regiões mais produtivas do país e por ter tornado o Brasil num produtor global de sementes de soja (o segundo maior depois dos EUA). O ProSavana está a ser implementado através de uma parceria triangular entre o Japão, o Brasil e Moçambique. A parceria foi inicialmente estabelecida entre o Primeiro-Ministro japonês, Taro Aso, e o presidente brasileiro, Lula da Silva, na reunião do G8 em L'Aquila em 2009, e Moçambique foi posteriormente identificado como beneficiário, enquanto parte da Iniciativa Global de Segurança Alimentar de L'Aquila. Este programa trilateral tem sido justificado como exemplo de uma cooperação em que todos os países envolvidos sairão a ganhar (*win-win-win*) (JICA, 2011).

O ProSavana prevê o apoio a sistemas de produção comercial de larga escala, assim como à agricultura de subsistência de pequenos proprietários, através de tecnologia de ponta e das experiências e técnicas agrícolas de conservação brasileira e japonesa. Tem três componentes principais: (i) a pesquisa agrícola (incluindo o reforço da capacidade institucional), (ii) a extensão rural, e (iii) a definição de um Plano Director para o desenvolvimento do Corredor de Nacala, tendo em conta não apenas a produção e a produtividade agrícola, mas também questões mais abrangentes de desenvolvimento local (mercados, infra-estruturas, etc.). A implementação teve início em 2011 e o calendário previsto é de pelo menos 20 anos (Embrapa, n.d.).

Desde o lançamento do ProSavana, diferentes actividades de promoção tiveram lugar no Brasil, no Japão e em Moçambique, para apresentação do programa ao sector privado, a outras agências de cooperação e a outros interessados. O seminário “Agronegócio em Moçambique: a cooperação internacional Brasil-Japão e as oportunidades de investimento” teve lugar em Abril de 2011 no Brasil e apresentou

o ProSavana-JBM a diferentes interessados. Contou com a presença do Ministro Marco Farani (ex-presidente da ABC), do ex-Ministro da Agricultura Wagner Rossi, da USAID-Brasil, da JICA, do Ministro da Agricultura moçambicano, etc. Uma das palestras desse seminário intitulava-se “A internacionalização do agronegócio brasileiro” e foi presidida pela Senadora Kátia Abreu (Presidente da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária – CNA) e pelo Presidente do Conselho Superior do Agronegócio da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), além de contar com a presença de empresários brasileiros e japoneses (como por exemplo a Mitsubishi Co.) (Matutações, 2012). Um outro seminário sobre “Oportunidades de investimento no agronegócio moçambicano” teve lugar na Federação de Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso (FAMATO) em Cuiabá, organizado pela Associação Mato-grossense dos Produtores de Algodão (AMPA), a ABC e o Itamaraty (Ampa, 2011).

No seguimento destas actividades, mais de 100 agricultores brasileiros, especialmente do Mato Grosso, visitaram Moçambique. Segundo o coordenador do projecto da Fundação Getúlio Vargas (FGV), os agricultores brasileiros estão interessados em vir para Moçambique devido ao baixo preço da terra, comparado com o Brasil, aos incentivos propostos pelo governo brasileiro no âmbito do ProSavana e do Fundo Nacala e à excelente localização de Moçambique, dada a proximidade aos mercados asiáticos.⁶ O Fundo Nacala foi lançado em 2012, especificamente para o desenvolvimento do agro-negócio em Moçambique. Espera-se que o fundo atinja os dois mil milhões de dólares, oriundos do Brasil e do Japão, com o objectivo de (i) incentivar sistemas de produção de larga escala através da criação de associações lideradas por brasileiros, onde os agricultores brasileiros trabalharão com moçambicanos assegurando a transferência de competências; e (ii) integrar os pequenos proprietários em cadeias de valor (cujo mecanismo está ainda por definir).⁷

Após os seminários de promoção no Brasil, diferentes meios de comunicação moçambicanos e brasileiros começaram a referir-se ao ProSavana como um exemplo do “neocolonialismo brasileiro”, salientando que a cooperação técnica pode ser o “Cavalo de Tróia” dos interesses económicos brasileiros em África (Folha de São Paulo, 2011; Rafael, 2011; Matutações; 2012). O jornalista moçambicano Lázaro Mabunda escreve, denunciando como o ProSavana é o resultado de interesses privados dos membros do partido no poder: “tenho a máxima certeza de que neste

⁶ Entrevista com o coordenador Projeto-FGV, 20 de Novembro de 2012, Maputo.

⁷ Entrevista com o coordenador Projeto-FGV, 20 de Novembro de 2012, Maputo.

negócio está envolvido um dos nossos governantes, participando na estrutura accionista com a terra que está a ser usurpada aos pobrezinhos habitantes e os brasileiros com capital financeiro e com o *know-how* (Mabunda, 2012).

O ProSavana tem também sido fortemente criticado por organizações da sociedade civil moçambicana nomeadamente a União Nacional dos Camponeses (UNAC) e a Justiça Ambiental. Para a UNAC, o ProSavana “foi inspirado num projecto de desenvolvimento agrícola anterior, implementado pelos governos brasileiro e japonês no Cerrado brasileiro (savana), onde a monocultura industrial de larga escala (primordialmente de sementes de soja) é agora praticada. Este projecto brasileiro levou à degradação do ambiente e à quase extinção de comunidades indígenas que habitavam nas áreas afectadas. O Corredor de Nacala foi escolhido porque a sua savana tem características similares ao Cerrado brasileiro, em termos de clima e agroecologia, e também devido à facilidade com que os produtos podem ser exportados [...] Nós, agricultores campesinos, condenamos a forma como o programa ProSavana foi desenhado e a forma como pretende ser implementado em Moçambique, cujo processo tem sido caracterizado por uma reduzida transparência e pela exclusão de organizações da sociedade civil, especialmente organizações camponesas” (UNAC, 2012).

A UNAC juntou forças com movimentos sociais brasileiros como os *Sem Terra* e ONG japonesas como o *No! To Land Grab* (Não! À Usurpação de Terra). A percepção da equipa de advocacia da UNAC em Maputo é de que “a cooperação brasileira em matéria de agricultura tem duas faces: a primeira é muito agressiva e centrada na agricultura comercial, onde os agricultores moçambicanos acabarão como empregados de projectos brasileiros de larga escala e não haverá reforço da agricultura familiar – este é o ProSavana; a segunda é a dimensão mais conciliadora, caracterizada por projectos como o PAA e o projecto de resgate das sementes nativas com o MCP, onde o reforço dos agricultores moçambicanos tem primazia. Qual das duas faces é a prioridade para o Brasil e para o governo moçambicano? Parece ser o ProSavana.”⁸

Por seu turno, a Justiça Ambiental descreve o modelo brasileiro como um fracasso em que “mais de 65 milhões de brasileiros estão numa situação de insegurança alimentar e milhões de pessoas lutam pelo acesso à terra para produção alimentar como forma de assegurar a subsistência” (JA4Change, 2013).

⁸ Entrevista com o conselheiro para a área de advocacia da UNAC, 2 de Agosto de 2012, Maputo, Moçambique.

Estas críticas levaram à reacção brasileira através do director-geral da ABC, Fernando Abreu. Para Abreu, o problema com o Prosavana reside na falta de informação sobre o programa. Abreu declarou na altura: “eu entendo que nós necessitamos de dar mais informação. Precisamos de explicar o que é o programa ProSavana e, principalmente, a questão da expansão rural. O ProSavana inclui os pequenos agricultores e não pretende aliená-los do processo (...) Não existe nenhum elemento do projecto em que se proponha, se pense e se considere a ideia de reassentar pequenos agricultores para ceder espaço à agricultura comercial ou à grande agricultura” (O País, 2013).

No entanto, o discurso dos actores brasileiros no terreno permanece extremamente centrado na “ideia de sucesso” brasileira, assim como na “reprodução” da experiência de desenvolvimento do Cerrado. O ProSavana é descrito como um programa abrangente que tem por objectivo reforçar a agricultura familiar e comercial. Entretanto, a experiência do Cerrado no Brasil e a expansão de monoculturas mostram-nos o contrário. Com efeito, o Prodecer – cuja ocupação do Cerrado partia da premissa segundo a qual se tratava de terras ociosas, à semelhança do discurso actual sobre o Prosavana –, é acusado de diferentes males, nomeadamente o da concentração de terra nas mãos do agro-negócio em prejuízo dos pequenos produtores e das comunidades indígenas, desmatamento, erosão do solo, contaminação dos recursos hídricos locais, devido à utilização intensiva de pesticidas e fertilizantes químicos.

A experiência doméstica do Brasil revela os perigos em torno do modelo brasileiro do Cerrado e os impactos sociais, agrícolas e ecológicos que este poderá vir a ter em Moçambique. Seria injusto não considerar o grande potencial de desenvolvimento que se abre para Moçambique através da transferência de tecnologia e do investimento. Contudo, a dificuldade está em como transformar o agro-negócio num sistema de produção e de desenvolvimento sustentável, que cria emprego, garante a segurança alimentar e respeita o meio ambiente. Como evitar a criação de um novo Mato Grosso em Moçambique quando esta é a experiência de “sucesso” em que o ProSavana se baseia?

CONCLUSÃO

Este artigo pretendeu analisar o envolvimento brasileiro na agricultura moçambicana no preciso momento em que este país da África Austral se torna no destino privilegiado para o investimento e a cooperação brasileira no continente. Como ficou

demonstrado, a cooperação técnica é um instrumento de política externa importante para a inserção do país no palco mundial, especialmente através do reforço das relações com África.

A cooperação técnica é frequentemente descrita como um processo apolítico baseado na pura transferência de conhecimento. Neste sentido, o Brasil, enquanto fornecedor de cooperação técnica para o desenvolvimento agrícola de Moçambique, apresenta-se a si próprio como um “parceiro de desenvolvimento legítimo”, que se baseia na experiência de “sucesso” do desenvolvimento da sua agricultura, no seu conhecimento técnico e em competências relevantes em matéria de sistemas de produção agrícola tropical e no facto de enfrentar ainda os mesmos problemas (ainda que a uma escala diferente). De facto, o Brasil “tem uma longa tradição de atracção de aliados e apoio através da sua abordagem de *soft power*, enfatizando a cooperação, as iniciativas multilaterais e a diplomacia. E mesmo à medida que a sua economia cresce, continua a centrar-se nos seus recursos de *soft power* – tais como a legitimidade, os valores políticos e o conhecimento – para atingir os seus objectivos de política externa” (Dauvergne & Farias, 2012, p. 913). O discurso oficial do Brasil enfatiza o conceito de desenvolvimento em África e na cena internacional enquanto “parceiro de desenvolvimento” e um “defensor” do direito ao desenvolvimento, participando, por exemplo, no G77 durante as negociações das alterações climáticas.

O esquema da cooperação brasileira é descentralizado, assistimos, por isso, ao envolvimento de actores distintos na cooperação agrícola, desde diferentes ministérios, designadamente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a movimentos sociais e ao sector privado. Neste sentido, a auto-representação oficial do Brasil, e a percepção oficial de Moçambique enquanto “parceiro de desenvolvimento legítimo”, é questionada pelo envolvimento de mais actores na arena da cooperação, com interesses e percepções mistos acerca do desenvolvimento rural. Em conclusão, a cooperação técnica e a transferência de conhecimento não é um processo apolítico e não faz da CSS um sistema neutro. Apesar do discurso proferido pelo Brasil, a cooperação internacional para o desenvolvimento é um sistema complexo integrado por diferentes actores com diferentes interesses.

O ProSavana é o exemplo perfeito desta complexidade e do modelo holístico em oferta. É baseado na experiência de desenvolvimento do Cerrado e promove sistemas de produção comercial de larga escala e uma agricultura com base em pequenos

proprietários. Os esquemas para incluir os pequenos proprietários no sistema de larga escala não estão ainda definidos ou claros, mas a experiência do Cerrado não é promissora. Na verdade, o sucesso do Cerrado é baseado na agricultura mecanizada em larga escala, em que os pioneiros brasileiros do sul e o investimento directo estrangeiro (IDE), combinados com a investigação de ponta, desempenharam um papel crucial.

A liderança moçambicana vê no IDE o caminho para promover o desenvolvimento rural e ter acesso à tecnologia. E a forma de atrair investidores estrangeiros é através das grandes transacções de terra (OI, 2011). Há divisões relevantes dentro da liderança moçambicana quanto às prioridades do desenvolvimento rural: agricultura de pequena escala e promoção do desenvolvimento doméstico versus investimentos externos de larga escala. O modelo holístico brasileiro parece alimentar este debate. Como criar então a estrutura institucional, as políticas e as competências humanas adequadas para garantir um melhor uso das tecnologias transferidas, tendo em consideração o contexto socioeconómico de Moçambique e o desenvolvimento simultâneo da agricultura familiar e da agricultura comercial de larga escala?

REFERÊNCIAS

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação) (2010) *Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*. Brasília, Agência Brasileira de Cooperação.
- ABC (2009) *Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África*. Disponível em: http://www.abc.gov.br/abc_eng/webforms/interna.aspx?secao_id=130 [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2012].
- Ayllón Pino, B. & Costa Leite, I. (2010) *La cooperación Sur-Sur de Brasil: Instrumento de Política Exterior y/o manifestación de solidaridad internacional*. Mural Internacional, 1 (1), 20-32.
- Bach, D. (2013) "Africa in international relations: The frontier as concept and metaphor." *South African Journal of International Affairs*, 20 (1), 1-22.
- Bilal, S. (2012) "Thematic focus: Africa at a turning point? The case of Mozambique". *GREAT Insights*, 1 (10).
- Borras *et al.* (2012) "Land Grabbing in Latin America and the Caribbean". *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 845-872.
- Cabral, L. (2011) *Cooperação Brasil-Africa para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafio*. Rio de Janeiro, Textos Cindes, (26) 1-39.

- Campolina, A. (2012) *Cooperação Sul-Sul Brasileira na Agricultura: a Perspectiva da Sociedade Civil, CIPCI. O Papel da Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola Inclusivo e Sustentável*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.
- Carrillo, S. (2012) “Africa: In search of the Brazilian Economic Miracle”. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/africa-in-search-of-the-brazilian-economic-miracle> [Acedido a: 10 de Abril de 2013].
- Macauhub (2013) “Comércio entre Moçambique e o Brasil ascendeu a 146 milhões em 2012”. Disponível em: <http://www.macauehub.com.mo/pt/2013/01/29/comercio-entre-mocambique-e-o-brasil-ascendeu-a-146-milhoes-de-dolares-em-2012/> [Acedido a: 7 de Julho de 2013].
- Clements, E. & Fernandes, B. (2012) “Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique”. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II, 17-19 October 2012, Land Deal Politics Initiative.
- Dauvergne, P. & Farias, D. (2012) “The Rise of Brazil as a Global Development Power”. *Third World Quarterly*, 33 (5), 903-917.
- MRE (2010) *Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/en-us/> [Acedido a: 10 de Abril de 2013].
- Embrapa (s/d) “Moçambique: Apoio no sistema de inovação no sector agropecuário”. Disponível em: <http://ebookbrowse.com/cartilha-mocambique-pdf-d372845871> [Acedido a: 11 de Abril de 2012].
- Economitor (2010) “The miracle of the Cerrado: Brazil has revolutionised its own farms. Can it do the same for others?”. Disponível em: <http://ecomonitor.wordpress.com/2010/09/24/investigacion-y-politica-agricola-el-cerrado-brasilen/> [Acedido a: 11 de Abril de 2012].
- Folha de São Paulo (2011) “Moçambique oferece terra para os agricultores brasileiros”. Disponível em: <http://www.agora.uol.com.br/brasil/ult10102u959442.shtml> [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2012].
- GRAIN (2010) “Land Grabbing in Latin America”. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/3995-land-grabbing-in-latin-america> [Acedido a: 19 de Abril de 2013].
- HDR (2013) *Human Development Report, the Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York, UNDP.

- Hirst, M. *et al.* (2010) *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. Nueva Sociedad (v. espec.), 22-41.
- Inocência, M.E. & Calaça, M. (2010) “Estado e Território no Brasil: Reflexões a partir da agricultura no Cerrado”. *Revista IdeAS*, 4 (2), 271-306.
- JA4change (2013) “Justiça Ambiental/FOE Mozambique’s Position on the Prosavana Program”. Disponível em: <http://ja4change.wordpress.com/tag/prosavana/> [Acedido a: 19 de Abril de 2013].
- JICA (2011) *Overview of the JICA’s Development Plan of Northern Mozambique*. Maputo, Dezembro 14.
- JICA & Oriental Consultants (2011) “Preparatory Study on Triangular Cooperation Program for Agricultural Development of the African Tropical Savannah among Japan, Brazil and Mozambique (Prosavana JBM)”. Final Report.
- Mabunda, L. (2012) “O governo vendeu 24 distritos a brasileiros”, *O País*, 19 de Agosto. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/opiniao/86-lazaromabunda/16037-governo-vendeu-24-distritos-a-brasileiros.html> [Acedido a: 29 de Novembro de 2012].
- Matutações (2012) “Projeto Prosavana: cooperação sul-sul ou cavalo de Troia? A ambigüidade da presença brasileira em Africa”. Disponível em: <http://matutacoes.org/2012/07/06/projeto-prosavana-cooperacao-ou-cavalo-de-troia-a-ambigüidade-da-presenca-brasileira-em-africa/> [Acedido a: 29 de Maio de 2013].
- MDA (2011) *Mais um país africano adere ao programa Mais Alimentos*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/radio/sounds-view?sound_id=8925446 [Acedido a: 10 de Dezembro de 2012].
- (2012) *Camex aprova crédito do Mais Alimentos para Moçambique e Cuba*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=9220490 [Acedido a: 19 de Novembro de 2012].
- MDS (2011) *Programa de Aquisição de Alimentos chama a atenção do governo de Moçambique*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/abril/programa-de-aquisicao-de-alimentos-chama-a-atencao-do-governo-de-mocambique> [Acedido a: 10 de Dezembro de 2012].
- MINAG (2010) *Prosavana – Project-I Project for improving research and technology transfer capacity for Nacala corridor agriculture development, Mozambique*. Maputo, Ministério de Agricultura.

- Morais, M. (2005) "South South Cooperation, Policy Transfer and Best-Practice Reasoning: The Transfer of the Solidarity in Literacy Program from Brazil to Mozambique". *The Hague: Working Papers Series*. (406), 1-51.
- MRE (2007) *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores.
- (2011) *Resumo Executivo: política externa 2003-2010*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/view> [Acedido a: 19 de Abril de 2013].
- O País (2013) Há falta de clareza sobre a essência do Prosavana. *O País*. 10 de Abril, Maputo. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/economia/38-economia/24892-ha-falta-de-clareza-sobre-a-essencia-do-prosavana.html> [Acedido a: 20 de Abril de 2013].
- OI (2011) *Understanding Land Deals in Africa, Country Report: Mozambique*. Oakland, The Oakland Institute, 1-63.
- Pimont Berndt, P. (2009) *A Cooperação Técnica Internacional como Instrumento da Política Externa Brasileira: O Brasil como Doador junto aos Países Africanos*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1-62.
- Portal Brasil (2012) "Brazilian Experiences with Family Farming Provides a Reference for Developing Countries". Disponível em: http://www.brasil.gov.br/news/history/2012/03/07/brazilian-experiences-with-family-farming-provides-a-reference-for-developing-countries/newsitem_view?set_language=en [Acedido a: 19 de Novembro de 2012].
- Portal do Governo de Moçambique (2010) "Moçambique, Brasil e EUA, acordam cooperação técnica na saúde e agricultura". Disponível em: http://www.portal-dogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_politica/janeiro-2012/mocambique-brasil-e-eua-acordam-cooperacao-tecnica-na-saude-e-agricultura [Acedido a: 1 de Fevereiro de 2012].
- Proalimentar (2011) *Planning of the 2012 agenda for Proalimentar, with the participation of: Embrapa, USAID, ILAM, University of Florida and University of the State of Michigan*. December 12 e 16, Maputo, Mozambique.
- Rafael, A. (2011) "O neocolonialismo brasileiro em Moçambique". *O País*. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/analise/92-adelson-rafael/16099-o-neocolonialismo-brasileiro-em-mocambique.html> [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2012].

- Soares de Lima, M. & Hirst, M. (2006) "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities". *International Affairs*, 82 (1), 21-40.
- Stolte, C. (2012) "Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?". Briefing Paper2012/01, Londres, Chatham House, 1-19.
- The Spectator (2010) "Brazil, worried about food security, seeks to limit foreign land ownership". Disponível em: <http://farmlandgrab.org/post/view/14098>
- UNAC 2012. "Land grabbing for agribusiness in Mozambique: UNAC statement on the Prosavana programme". Nampula. Disponível em: <http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/agrarian-reform-mainmenu-36/1321-land-grabbing-for-agribusiness-on-mozambique-unac-statement-on-the-prosavana-programme> [Acedido a: 3 de Fevereiro de 2013].
- Vigevani & Cepaluni. "2007 Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification". *Third World Quarterly*, 28 (7), 1309-1326.

DISCURSOS E NARRATIVAS SOBRE O ENGAJAMENTO BRASILEIRO E CHINÊS NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA¹

Sérgio Chichava, Jimena Duran, Lídia Cabral,
Alex Shankland, Lila Buckley, Tang Lixia e Zhang Yue

INTRODUÇÃO

Desde a independência do país em 1975, o sector agrícola é considerado pelo discurso político oficial como vital para o desenvolvimento de Moçambique. Principal fonte de subsistência de cerca de 80% da população, o seu peso na economia é bastante significativo tendo, por exemplo em 2010, contribuído com cerca de 23% para o Produto Interno Bruto (PIB) (MINAG, 2010, p. 4). Porém, o enorme potencial agrícola do país permanece em grande medida desaproveitado: dos 36 milhões de hectares de terra arável, distribuídos por 10 zonas agro-ecológicas diferentes, apenas 10% estão cultivados e apenas 50 mil hectares estão irrigados, 60% dos quais em plantações de rendimento, nomeadamente de cana-de-açúcar (MINAG, 2010).

Os efeitos devastadores da guerra civil que, durante cerca de dezasseis anos (1976-1992), destruiu quase por completo as infra-estruturas socioeconómicas do país, em particular nas zonas rurais, os baixos níveis de produtividade e a vulnerabilidade à flutuação dos preços dos combustíveis e a fenómenos climáticos adversos, bem como o fraco investimento aliado à debilidade institucional, são, de entre vários factores, os que explicam o fraco desempenho do sector agrícola em Moçambique.

¹ Uma versão parcial deste trabalho foi publicado em inglês no *IDS Bulletin*, Vol. 44 (4), Julho 2013.

Com o fim da guerra civil em 1992, Moçambique viu-se rapidamente inundado pela ajuda ao desenvolvimento e acabou por se tornar, no final da década de 1990, num dos maiores países africanos receptores de ajuda. A agricultura é tradicionalmente um dos sectores que mais ajuda recebem. Durante vários anos, este sector foi apoiado através de um mecanismo de financiamento conjunto destinado a criar capacidade institucional no Ministério da Agricultura e a melhorar a coordenação da ajuda ao desenvolvimento num sector com uma grande concentração de doadores. As iniciativas de coordenação dos doadores têm vindo a ser algo desacreditadas por não terem conseguido mostrar resultados palpáveis no terreno. Apesar de algumas histórias de sucesso, sobretudo nos sectores de culturas de rendimento (como o açúcar, a castanha de caju, o tabaco e a horticultura), o sector dominante dos pequenos produtores agrícolas continua pobre, vulnerável e dependente de insumos subsidiados que recebe do Estado.

Em 2010, um relatório do Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) afirmava que a situação da pobreza (absoluta ou de consumo) em Moçambique não tinha conhecido nenhuma evolução desde 2003, tendo mesmo aumentado em algumas províncias (MPD, 2010).

As três causas apontadas por este relatório para esta situação têm a ver, directa ou indirectamente, com a ineficiência do sector agrícola moçambicano e a sua vulnerabilidade a choques externos, sobretudo no que diz respeito à produção alimentar, nomeadamente (i) *Baixas taxas de crescimento na produtividade agrícola observadas nos TLA² realizados desde 2002 na componente da produção de culturas alimentares;* (ii) *choques climáticos que influenciaram a colheita de 2008, particularmente nas províncias do Centro;* (iii) *termos de troca agravados devido a grandes aumentos nos preços internacionais de alimentos e combustíveis. Os preços dos combustíveis, em particular, aumentaram substancialmente durante o período de 2002/03 a 2008/09* (MPD, 2010).

Entretanto, o recente engajamento de países como o Brasil e a China no sector agrícola moçambicano parece estar a trazer uma nova esperança para a agricultura deste país.

Assentando em material empírico recolhido através da observação participante e de entrevistas a informantes-chave realizadas entre 2011 e 2012 em Maputo e Xai-Xai e no Corredor de Nacala, este artigo pretende analisar, numa perspectiva comparativa, os discursos e narrativas emergentes do engajamento brasileiro e chinês na agricultura moçambicana.

As duas primeiras partes do artigo descrevem o engajamento do Brasil e da China no sector da agricultura em Moçambique bem como as tendências emer-

² Trabalho de Inquérito Agrícola.

gentes. Em seguida, o artigo analisa os discursos políticos, as narrativas, as motivações e os interesses dos actores envolvidos neste processo.

A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS

Maior beneficiário do programa de cooperação técnica brasileira em África, Moçambique ocupa uma posição de destaque nas relações entre este país emergente e o continente africano. Estas relações baseiam-se numa combinação de afinidades históricas, língua comum, elos diplomáticos e, cada vez mais, oportunidades de negócios (Cabral, Shankland & Favareto, 2013). No final de 2011, a cooperação técnica do Brasil em Moçambique incluía 21 projectos activos, com outros nove em processo de negociação (Agência Brasileira de Cooperação, 2010). Agricultura, Saúde e Educação são por ordem de importância as principais áreas de enfoque, se tomarmos o número de projectos activos como critério de medição. É preciso sublinhar que os primeiros cinco beneficiários da cooperação técnica brasileira em África são os países de expressão portuguesa.

Além da cooperação técnica, Moçambique é também um destino cada vez mais importante do capital privado brasileiro, especialmente na mineração e na construção. A empresa Vale – a segunda maior empresa mineira do mundo – e os grupos Camargo Correa, Odebrecht e Andrade Gutierrez, grandes empresas do ramo da construção civil, são as presenças mais marcantes.

A agricultura é o sector mais importante da cooperação técnica brasileira em Moçambique. Até 2012, estavam em curso doze projectos neste sector. De entre os mais importantes destacam-se programas trilaterais tais como o Prosavana, o Projecto de Segurança Alimentar e Nutricional e o Plataforma de Investigação Agrária e Inovação Tecnológica (PIAIT), todos conduzidos pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em parceria com instituições como a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Instituto de Investigação Agronómica de Moçambique (IIAM).

A criação de um posto de coordenador ABC para supervisionar os projectos relacionados com agricultura em Moçambique – iniciativa-piloto para a cooperação brasileira em geral – mostra a importância de Moçambique para a cooperação brasileira. Moçambique alberga também o maior número de pesqui-

sadores da EMBRAPA em África.³ A EMBRAPA também nomeou um coordenador-geral residente no país para supervisionar os seus projectos.

Várias tendências resultantes do engajamento brasileiro em Moçambique podem ser observadas. A primeira é a diversidade das instituições envolvidas. A EMBRAPA é a principal instituição de cooperação brasileira. Outras instituições, incluindo agências governamentais, entraram também recentemente na área da cooperação agrícola, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Secretaria-Geral da Presidência da República. Para além das instituições governamentais, também estão envolvidos movimentos sociais brasileiros como é o caso do Movimento Camponês Popular e do Movimento das Mulheres Camponesas.

A segunda é a passagem de iniciativas pontuais de formação a programas mais longos e com uma abordagem mais sistémica da capacitação, os chamados programas de “cooperação estruturantes”. Actualmente, o maior programa deste tipo na agricultura é o ProSavana.

A terceira é a transferência das políticas agrícolas do Brasil ou de elementos dessas políticas para África. O ProSavana, o Mais Alimentos África e o Programa de Aquisição de Alimentos são exemplos de programas de cooperação que visam reproduzir em África as experiências de “sucesso” brasileiras em matéria de políticas de desenvolvimento agrícola (Cabral, Shankland & Favareto, 2013).

A quarta é o estabelecimento de acordos de cooperação triangular, em que o Brasil faz parcerias com doadores tradicionais na prestação de cooperação a Moçambique. A JICA e a USAID são, até agora, os principais parceiros de cooperação trilateral do Brasil para projectos agrícolas. Está também previsto que o Programa Mundial de Alimentos da ONU venha a trabalhar com o Brasil no Programa de Aquisição de Alimentos, em que participam vários países. Além de criar uma plataforma para sinergias em especialização técnica, a cooperação trilateral permite também que a cooperação técnica brasileira seja complementada por cooperação financeira prestada pelos doadores “tradicionais”.

A última é a penetração gradual de interesses e capital privados em iniciativas de cooperação para o desenvolvimento no sector agrícola. Como já referido, “Mais Alimentos África” é um exemplo disso. A criação do Fundo de Nacala em 2012, com

³ Para promover a sua cooperação no sector agrícola, o Brasil apoia-se essencialmente na EMBRAPA, uma instituição pública criada em 1974 e vinculada ao Ministério da Agricultura brasileiro, cuja sede em África se encontra em Acra, no Gana, desde 2006. Essencialmente, as actividades da Embrapa consistem na transferência de tecnologia, formação de recursos humanos e capacitação institucional.

objectivo de mobilizar capital para a região que o ProSavana tem como alvo, é outra manifestação desta tendência.

O CASO PROSAVANA

O ProSavana é sem dúvida, o mais importante programa de cooperação técnica agrícola do Brasil actualmente em curso fora deste país. A ser implementado numa área de cerca de 14 milhões de hectares no chamado “corredor de Nacala”, uma zona repartida por três províncias do Norte de Moçambique nomeadamente Niassa, Nampula e Zambézia, este programa é executado através de uma parceria triangular entre o Japão (JICA), o Brasil (EMBRAPA) e Moçambique (IIAM).

Inspirando-se na experiência de desenvolvimento da savana tropical brasileira (conhecida como Cerrado), levada a cabo, entre outros programas, pelo Prodecet (um programa de cooperação de 30 anos entre o Japão e o Brasil), o ProSavana tem como principal objectivo transformar o corredor de Nacala, zona considerada como tendo as mesmas características agro-ecológicas do cerrado brasileiro, numa das regiões mais produtivas do país, à semelhança do cerrado.

A perspectiva deste programa trilateral é apoiar sistemas de produção de agricultura comercial e do sector familiar, de grande e pequena escala, em grande parte por meio de pesquisa e extensão, com base nas experiências e tecnologias do Brasil e do Japão (Embrapa, 2012).

Entretanto e embora ainda numa fase inicial (pesquisa e planificação), o ProSavana é, de entre os diferentes programas da cooperação técnica agrícola brasileira, dos que mais controvérsia tem gerado em diferentes fóruns quer em Moçambique quer no Brasil, sobretudo por algumas organizações da sociedade civil.

Em Moçambique, o programa foi descrito em alguns meios de comunicação como um exemplo de “neocolonialismo do Brasil em África” (Rafael, 2011), ou como estando a servir interesses privados dos membros do partido no poder (Mabunda, 2012). A sociedade civil moçambicana tem expresso preocupação relativamente aos potenciais impactos negativos, em termos de inclusão social e também de sustentabilidade ambiental. A União Nacional de Camponeses de Moçambique (UNAC) acusou recentemente o ProSavana de ter uma abordagem do topo para a base e de não incluir os camponeses e a sociedade civil de uma forma significativa (UNAC, 2012). A UNAC advertiu também para o perigo de se criar uma vaga de camponeses sem-terra no país, empobrecendo as comunidades rurais ao torná-los dependentes de investimentos em larga escala, e prejudicando o meio ambiente e comprome-

tendo a sustentabilidade. No início de 2013, a UNAC assinou um acordo com a TPP Citizen's Network, uma organização Não-Governamental japonesa, através do qual se comprometia a opor-se ao Prosavana por ser um projecto “neo-colonialista”. Mais ou menos no mesmo período, a Justiça Ambiental, em colaboração com a Friends of the Earth (FOE), denunciado a maioria dos pontos levantados pela UNAC, publicou uma carta aberta na qual exigia ao governo moçambicano a reavaliação do Prosavana porque, na sua opinião, ia contra os interesses das populações locais (Justiça Ambiental & Friends On Earth, 2013).

No Brasil, o ProSavana, como já se disse, tem sido alvo de algumas críticas quer da imprensa local quer de académicos e de alguns movimentos da sociedade civil. O ProSavana foi acusado de à semelhança do que aconteceu com o Prodecer no cerrado brasileiro poder reproduzir a “escravatura” no corredor de Nacala e de que apenas irá enriquecer alguns políticos e empresários, deixando as populações locais mais dependentes deles (Belluci, 2011). Organizações brasileiras como a FASE,⁴ consideram que o ProSavana, um programa assente em modelos de monoculturas destinadas à exportação, vai prejudicar os camponeses locais e não vai contribuir para reduzir a insegurança alimentar (Mello, 2013).

Entretanto, o cepticismo da sociedade civil contrasta com o entusiasmo das elites governamentais e estatais moçambicanas e brasileiras.

As elites políticas e empresariais moçambicanas estão desejosas de reproduzir a experiência do cerrado brasileiro, bem como de imitar o papel da EMBRAPA como empresa líder em pesquisa agrícola ao nível mundial. Estão também entusiasmadas com a eventual entrada de investimento privado e com a modernização da agricultura moçambicana. O Prosavana é, por um lado, visto como representando a concretização da modernização do campo dominante no imaginário da elite dirigente moçambicana, e, por outro lado, devido às possibilidades de benefício económico individual e colectivo.

Por exemplo, o actual ministro de Agricultura de Moçambique – que já tinha sido acusado de vender terras aos brasileiros – apareceu em finais de 2012 a defender o ProSavana, afirmando que, para além de dinamizar o sector agrícola, não retiraria terra a nenhum camponês moçambicano, que os camponeses veriam as suas vidas melhoradas, pois constituem uma das componentes essenciais deste programa (AIM, 2012). Em 2013, o director da ABC em Maputo também apareceu a defender

⁴ A FASE afirma que a sua missão principal é “contribuir para a construção de uma sociedade democrática através de uma alternativa de desenvolvimento sustentável”. Para mais detalhes, ver: <http://www.fase.org.br/v2/>.

este programa, afirmando que o Brasil não pretende expropriar terras a nenhum agricultor moçambicano, pois isso equivalia a condenar este programa ao fracasso (Canal de Moçambique, 2013).

É preciso sublinhar que as reticências da sociedade civil são compreensíveis quando se sabe que alguns investidores brasileiros já estão no terreno em parceria com alguns empresários moçambicanos ligados ao partido Frelimo. É o caso da Agromoz que, para além da moçambicana Intelec e da brasileira Pinesso é também participada pela portuguesa Grupo Américo Amorin, está neste momento a produzir soja, milho e algodão no distrito de Guruè, província da Zambézia, uma das regiões abrangidas pelo ProSavana.

A CHINA EM MOÇAMBIQUE: DA AJUDA “IDEOLÓGICA” À AJUDA “SUSTENTÁVEL”

As relações entre a China e Moçambique têm várias décadas. Durante a Luta da Independência de Moçambique, na década de 1960, a China forneceu apoio político, económico e militar a diferentes movimentos nacionalistas como, por exemplo, a Frente de Libertação de Moçambique, Frelimo e o Comité Revolucionário de Moçambique, Coremo, (Chichava, 2010). Em 1975, quando Moçambique se tornou independente, a China estabeleceu imediatamente relações diplomáticas com o país. Desde então, a China e Moçambique têm realizado frequentes intercâmbios de alto nível e têm mantido amigáveis relações de cooperação, embora, por diferentes razões, estas relações nunca tenham atingido altos patamares como actualmente, ou seja, após o fórum de cooperação China-África (FOCAC) 2000 e sobretudo a partir de 2007, ano em que a China passou a figurar entre os dez maiores investidores em Moçambique (Chichava, 2012).

A agricultura foi dos sectores que sempre beneficiaram da ajuda chinesa desde os primeiros anos de independência, sendo de destacar, neste período, o estabelecimento de grandes machambas estatais produzindo diferentes vegetais em Moamba, Sul de Moçambique, e em Matama, província do Niassa no norte do país com a ajuda da China (Eadie & Grizzell, 1979, p. 224; Brautigam & Ekman, 2012). Nesta altura, e diferentemente do que acontece hoje, a ajuda chinesa era essencialmente baseada em concepções “ideológicas” ou de “solidariedade”, mais do que pela sustentabilidade dos projectos de desenvolvimento (Brautigam & Xiaoyang, 2009).

O presente acordo no sector agrícola baseia-se no Memorando de Entendimento (MoU) assinado entre os dois países em 2002 e renovável quinquenalmente. Moçambique conta com a China para dinamizar o sector agrícola que nunca recuperou desde a sua entrada em crise a seguir à independência com a fuga dos colonos, más estratégias políticas e económicas e guerra civil, tendo pedido diferentes empréstimos a este país asiático através do Banco Exim da China. De entre estes, destacam-se aqueles que visam reabilitar e desenvolver importantes infra-estruturas agrícolas em regiões consideradas essenciais para impulsionar o sector agrícola. Essas regiões são o Chókwè, na província de Gaza (Sul de Moçambique), o Vale do Zambeze, na província da Zambézia (no Centro), e Nguri e Chipembe, na província de Cabo Delgado (Norte de Moçambique).

Em relação ao Vale do Zambeze, foi concedido a Moçambique um empréstimo em condições preferenciais de 50 milhões de USD, visando vários projectos agrícolas. É preciso sublinhar que este empréstimo do Banco Exim da China foi canalizado, através do MozaBanco, um banco criado por empresários moçambicanos ligados ao partido Frelimo, nomeadamente Prakash Ratilal, e por António de Almeida Santos, político português, e pelo empresário macaense Stanley Ho.

A primeira tranche de 30 milhões de USD, colocada sob gestão do antigo Gabinete do Plano de Desenvolvimento da Região do Zambeze (GPZ)⁵, foi utilizada para a construção de três fábricas de agro-processamento (algodão, arroz e milho) nas províncias de Manica, Zambézia e Tete, respectivamente (MINAG, 2010b). Os restantes 20 milhões de USD foram usados para importar equipamentos agrícolas da China. O empréstimo destinava-se também a ajudar a melhorar a produção dos produtores agrícolas locais, com a intenção de abastecer estas fábricas (MINAG, 2010b). É preciso sublinhar que as três fábricas já estão em funcionamento. A fábrica de descaroçamento de algodão funciona sob a alçada do Instituto de Algodão de Moçambique em parceria com a OLAM Moçambique Lda; as de agro-processamento de milho e arroz estão sob gestão do Instituto de Cereais de Moçambique (ICM).

Em 2012, Moçambique assinou outra linha de crédito a longo prazo do Banco Exim da China no valor de 60 milhões de USD, para desenvolver um projecto agrícola no Chókwè. Denominado “Complexo de Agro-Processamento de Chókwè”, o projecto visa desenvolver diversas actividades, principalmente uma unidade de

⁵ Considerando que o GPZ (Gabinete do Plano de Desenvolvimento da Região do Zambeze) tinha sido incapaz de atingir os seus objectivos, as autoridades moçambicanas extinguíram-no em 2010 e substituíram-no pela Agência de Desenvolvimento do Zambeze (AGZ).

processamento, embalagem e conservação; uma quinta de criação e processamento de gado; fábricas de processamento de arroz (16,6 milhões de USD); reabilitação do sistema de irrigação e criação de uma unidade de manutenção de irrigação (41,7 milhões de USD) e centros de serviços agrícolas (1,7 milhões de USD) (MINAG, 2012).

Além disso, é importante notar que, em 2011, as autoridades moçambicanas estavam a negociar dois empréstimos, de 25 milhões de USD e de 12 milhões de USD, respectivamente, com o Banco Exim, da China, a fim de reabilitar as barragens de Chipembe e Nguri, na província de Cabo Delgado, infra-estruturas cruciais para impulsionar o sector agrícola na província (GdM, 2011).⁶

Para além de um conjunto de projectos de cooperação para o desenvolvimento e diversas formas de assistência económica e técnica, foram também desenvolvidos esforços de apoio ao comércio e ao investimento de empresas chinesas em Moçambique.

Entretanto, o investimento de empresas chinesas na agricultura moçambicana é, comparativamente com outros sectores, ainda bastante ínfimo. Dados do Centro de Promoção de Investimentos (CPI) indicam que, entre 2000 e 2010, o investimento chinês neste sector foi de 4%. Mais: cerca de 80% deste investimento concentrou-se na exploração florestal. Neste período, a indústria manufactureira, com cerca de 77%, foi o sector que mais investimento atraiu (Chichava, 2012).

As duas secções seguintes realçam dois casos, de entre os que mais se destacam na ajuda e cooperação entre a China e Moçambique no sector agrícola.

O CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS DE TECNOLOGIAS AGRÁRIAS DE UMBELÚZI (CITTAU)⁷

Na Cimeira de Pequim do FOCAC, em Novembro de 2006, o presidente chinês Hu Jintao anunciou a criação de 10 Centros de Demonstração de Tecnologia Agrícola (CDTA) em toda a África, no âmbito das oito medidas destinadas a consolidar a parceria China-África. O objectivo dos centros é fazer demonstração agrícola, extensão rural e capacitação técnica para aumentar a produtividade dos países beneficiários, contribuindo para a segurança alimentar. Há também motivações de ordem diplomática, acompanhadas pela ideia de que a ajuda deve gerar benefício mútuo.

⁶ Estas duas barragens eram consideradas, desde a independência, o futuro da Província de Cabo Delgado. O ex-presidente de Moçambique Samora Machel queria construir uma vila no Chipembe graças aos conhecimentos criados por esta barragem (Foreign Broadcast Information Service 1983). A barragem de Chipembe (ou sistema de irrigação de Chipembe) foi construída na década de 1970 com o apoio da Coreia do Norte.

⁷ Para uma análise mais detalhada sobre o CITTAU, ver Durán & Chichava (2012).

Para a China, os benefícios económicos incluem a promoção da tecnologia agrícola chinesa no mercado africano, a facilitação da entrada de investidores chineses e a expansão das possibilidades de comércio.

Moçambique foi o primeiro país africano a beneficiar destes centros. O Centro de Investigação e Transferências de Tecnologias Agrárias de Umbelúzi (CITTAU) localiza-se no distrito de Boane, a sudoeste de Maputo, ocupando 52 hectares atribuídos pela estação agrária do IIAM em Umbelúzi. Actualmente, os campos de demonstração e de produção de milho, arroz e diferentes legumes é de 35 hectares. O centro, que foi inaugurado em 2011, custou cerca de 6 milhões de USD e os seus custos operacionais para o governo chinês são de cerca de 180 000 USD anualmente.⁸ O CITTAU é gerido pela Moçambique Lianfeng Desenvolvimento de Agricultura Co., Limitada (também conhecida como Hubei Lianfeng Mozambique Co. Lda., HLMO Co.Lda.), filial da Lianfeng Overseas Agricultural Development Co. Ltd., a mesma que geria um projecto de produção de arroz no Regadio do Baixo Limpopo em Gaza. O principal objectivo do CITTAU é transferir tecnologia chinesa capaz de aumentar a produção e a produtividade da agricultura moçambicana, actualmente consideradas bastante baixas.

Entretanto, o funcionamento do CITTAU (pelo menos nesta fase inicial) tem sido problemático. A ausência de clarificação sobre quem deve dirigir os destinos desta instituição tem gerado mal-entendidos e conflitos de poder entre o Ministério da Agricultura (MINAG) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (Duran & Chichava, 2012). Outro problema tem a ver com a indefinição sobre as culturas que devem ser testadas pelo CITTAU. Em 2013, o Ministro moçambicano da Agricultura foi citado a dizer que não estava satisfeito com o desempenho do CITTAU que apenas testava culturas chinesas e não moçambicanas como ilustra esta passagem retirada do semanário “Domingo”:

Não estou satisfeito com a produção. Quando efectuamos a nossa primeira visita em 2012, uma das grandes recomendações que deixamos foi que se devia apostar muito nas nossas variedades, mas vejo que não foram e nem estão a ser cumpridos esses objectivos (Domingo, 2013)

O CASO DO SISTEMA DE REGADIO DE XAI-XAI

O Regadio do Baixo Limpopo (RBL), mais conhecido como Regadio de Xai-Xai, está localizado na província de Gaza e abrange uma área de 12 000 hectares. É um dos maiores sistemas de irrigação da região (Ganho, 2012). Criado em 1951, ainda

⁸ *Ibid.*

durante o período colonial, o RBL esteve inactivo durante um largo período, tendo sido reabilitado em 2003 no âmbito do projecto Massingir. A chegada de investidores chineses e outros a Xai-Xai é encarada pelas autoridades moçambicanas como uma nova esperança nos seus esforços para estimular a agricultura moçambicana.

O contacto inicial entre os actores chineses e moçambicanos deu-se em 2005, através de reuniões entre os governos das províncias de Gaza e de Hubei, e visitas aos locais em Gaza (DPA de Gaza, 2008). Um acordo bilateral especificando que uma empresa chinesa de Hubei estabeleceria um projecto de produção de arroz no bloco de Ponela do sistema de irrigação, e que faria transferência de tecnologia de produção de arroz chinês para os produtores agrícolas locais, foi assinado em 2007. O acordo previa também o desenvolvimento da produção hortícola no distrito de Moamba, província de Maputo (DPA de Gaza, 2008). Entretanto, o acordo não especificava o que se faria com o arroz produzido nem o tipo de tecnologia a transferir.

Segundo dados do CPI, o projecto, com um orçamento de 1,2 milhões de USD, deveria ser implementado numa área de 300 hectares. Contudo, o acordo previa o aumento desta área para 10 000 hectares (DPA de Gaza, 2008). A empresa mencionada para a realização do projecto foi a Moçambique Lianfeng Desenvolvimento de Agricultura Co., Limitada.

Paralelamente a estas actividades, um grupo de cientistas chineses da Academia Chinesa de Ciências Agrícolas (CAAS) visitou Xai-Xai em 2008-2009, para fazer testes de produção de arroz, com o apoio da Fundação Gates, no âmbito do Programa “Green Super Rice”. Foram testadas com êxito 30 variedades de arroz híbrido chinês e uma variedade moçambicana, chamada “arroz do Limpopo”(CAAS, 2009).

Entretanto, a empresa HLMO Lda. nunca conseguiu desenvolver plenamente os 300 hectares concedidos pelo governo moçambicano no decorrer dos seus cinco anos de actividade, devido a entraves financeiros e materiais⁹ (DPA de Gaza, 2010). Segundo uma avaliação do projecto levado a cabo pelo governo provincial de Gaza, a empresa também não conseguiu cumprir outros aspectos do acordo bilateral (DPA de Gaza, 2010). Por exemplo, tinha sido acordado que a HLMO Lda. ajudaria os agricultores locais a melhorar a sua produtividade, através da transferência de tecnologia chinesa (*Ibid.*). Porém, a transferência de tecnologia devia ser paga pelos camponeses locais, algo que não estava especificado no acordo e para o qual estes

⁹ Entrevista a produtores da Associação ARPONE (Agricultores e Regantes do Bloco de Ponela para o Desenvolvimento Agro-Pecuário e Mecanização Agrícola de Xai-Xai) e a funcionários do RBL, Maio de 2012, Xai-Xai.

não tinham condições de fazer, levando ao seu fracasso. Contudo, para a HLMO Lda., a transferência de tecnologia fracassou porque os produtores moçambicanos não estão empenhados na agricultura.¹⁰

Por causa das dificuldades acima referidas, em 2012, o projecto passou para a Wanbao Grain and Oil Investment Limited (WAADL), uma empresa privada, que diferentemente da HLMO Lda., possui maior robustez financeira tendo assinado um acordo com o governo moçambicano para produzir arroz e montar fábricas de agro-processamento num investimento estimado em 200 milhões de USD.¹¹ Para além disso, a área de produção foi estendida de 300 para 20 mil hectares. As autoridades da província de Hubei consideram que se trata de um dos mais importantes investimentos na agricultura desta província no estrangeiro, um êxito no cumprimento da estratégia chinesa *going global* (Hubei Daily, 2012; DPA de Gaza, 2010).

Embora as actividades de WAADL estejam ainda no início, a imprensa local começa a dar conta de algumas preocupações, incluindo receios de reassentamento dos agricultores e questões de gestão da água. Em finais de 2012, o Canal de Moçambique, um dos jornais independentes locais, dizia que o projecto da WAADL tinha desajolado cerca de 800 camponeses (Nhacuahe, 2012), facto que a nossa pesquisa não pôde confirmar. Portanto, tal como acontece relativamente às intervenções brasileiras, em particular o ProSavana, começam a surgir debates sugerindo que as populações locais estão a ser prejudicadas pelo projecto chinês.

DIMENSÕES DA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO

Quais são então as características emergentes do engajamento brasileiro e chinês na agricultura moçambicana? Esta secção analisa os discursos e as narrativas da cooperação para o desenvolvimento bem como as motivações dos diferentes actores envolvidos neste processo.

BRASIL-MOÇAMBIQUE: DISCURSOS E NARRATIVAS

O discurso oficial do Brasil dá ênfase a conceitos como “cooperação internacional para o desenvolvimento”, “cooperação técnica” ou “parceiros de desenvolvimento”, a termos convencionais como “ajuda oficial ao desenvolvimento”, “assistência técnica” ou “doador” (Cabral, Shankland & Favareto, 2013; Costa Vaz & Inoue, 2007). Realça

¹⁰ Entrevista a um funcionário da HLMO em Xai-Xai, Fevereiro de 2012.

¹¹ Entrevista a um quadro superior do CPI, Maputo, Abril de 2012.

que os projectos brasileiros em África são orientados pela procura, embora isso nem sempre aconteça, especialmente no caso de projectos triangulares como o ProSavana. O Brasil afirma também que o facto de ter pouca experiência como agente de cooperação internacional é uma vantagem, no sentido de que “todos nós estamos aprendendo juntos.”¹² Por exemplo, o representante da EMBRAPA em Maputo afirma:

“A EMBRAPA e a cooperação brasileira estão passando por um processo de aprendizagem e amadurecimento em África. Estamos definindo o que é a cooperação brasileira para o desenvolvimento da agricultura. Primeiro, pensámos numa EMBRAPA África, mas, quando chegámos ao continente, a procura por parte dos países africanos era enorme (em 2009, visitei 11 países africanos) e, por esta razão, decidimos alargar a nossa perspectiva e criar a EMBRAPA Internacional. Os nossos interesses são o que for melhor para os nossos parceiros africanos e para Moçambique.”¹³

Os profissionais brasileiros que trabalham na ProSavana Moçambique defendem que a cooperação brasileira tem como valor acrescentado a oferta de conhecimentos em primeira mão e uma cooperação técnica, sem intermediários. As estreitas relações entre a EMBRAPA e as instituições moçambicanas são apresentadas como garantia de uma relação mais horizontal e de uma melhor apropriação pelo governo. O representante da EMBRAPA em Maputo explica:

“A EMBRAPA nunca trabalha sozinha. Os nossos parceiros são sempre as instituições de pesquisa locais – no caso de Moçambique, o IIAM. Porque os interesses do Brasil são os interesses do governo local, as nossas estreitas relações de trabalho – tanto entre governos como entre os especialistas brasileiros e os especialistas locais – são disso uma garantia.”¹⁴

O destaque dado ao carácter técnico da cooperação no discurso oficial minimiza, porém, a importância das motivações políticas e comerciais. Apesar de seguir o princípio Sul-Sul da vantagem mútua ou benefícios partilhados, o Brasil apresenta as suas actividades de cooperação como desprovidas de interesse comercial e, ao mais alto nível político, a presença do Brasil em Moçambique, e em África de uma forma mais geral, é apresentada, especialmente por Lula, principalmente em termos de solidariedade e de dívida moral ligada à história do comércio de escravos (Instituto Lula, 2012).

O Brasil é muitas vezes apresentado como modelo de sucesso para o desenvolvimento de agro-negócios e da agricultura comercial, bem como da agricultura familiar. Por exemplo, o desenvolvimento do Cerrado é considerado “um milagre” (The Economist, 2012) ou “uma das grandes realizações da ciência agrícola no século

¹² Entrevista ao Conselheiro da Embaixada do Brasil em Moçambique, 6 de Dezembro de 2011, Maputo.

¹³ Entrevista ao Coordenador Geral da EMBRAPA, 17 de Julho de 2012, Maputo.

¹⁴ *Ibid.*

XX” (Hosono & Hongo, 2012). Este aspecto é usado no discurso brasileiro para legitimar a sua actuação em África, como se pode ver nas palavras de um diplomata brasileiro em Maputo: “a cooperação brasileira é legítima porque somos portadores de uma experiência de desenvolvimento bem-sucedida.”¹⁵ Também as versões brasileiras da narrativa do Cerrado realçam não apenas o papel da ciência agrícola e do ambiente favorável das políticas promovidas por um Estado forte, com uma visão de desenvolvimento a longo prazo, mas também um imaginário social específico de “conquista da natureza selvagem”. Um representante da FGV referiu-se a isto no decorrer de uma discussão sobre os objectivos e procedimentos do Fundo de Nacala: “A agricultura é uma actividade económica de alto risco. Uma forma de minimizar os riscos é trazer pessoas que têm conhecimento e experiência – e essas pessoas são os brasileiros. O Brasil é mundialmente reconhecido como produtor global de alimentos e os brasileiros sabem fazer isso. No Brasil, costumava dizer-se do Cerrado: “Cerrado – nem dado, nem herdado”. Era pior que o Oeste Selvagem.”¹⁶

Visto do lado moçambicano, há duas percepções da cooperação brasileira em confronto. Os funcionários do governo, principalmente de instituições como o MINAG, o Centro de Promoção da Agricultura (CEPAGRI) ou o IIAM, apresentam a experiência brasileira como um êxito. Esperam que o acesso à tecnologia brasileira ajude a aumentar a produção e a produtividade agrícolas e talvez reproduzir o milagre do Cerrado. Segundo um funcionário do MINAG:

“O Brasil tem uma experiência valiosa na agricultura. Os brasileiros conseguem tropicalizar a soja com êxito, por exemplo. Assim, Moçambique vai adquirir *know-how* brasileiro. Graças à tecnologia brasileira, os nossos produtores agrícolas ficarão mais fortes e estabeleceremos cadeias de valor agrícolas.”¹⁷

Os funcionários do governo moçambicano elogiam também a dimensão de benefícios mútuos da cooperação brasileira e têm menos tendência a subestimar as agendas políticas e comerciais. O mesmo funcionário destacou que:

“o ProSavana é um programa altamente ambicioso e os importantes interesses políticos e económicos mútuos são uma garantia do seu êxito. Por exemplo, actualmente o director da FAO é um brasileiro, José Graziano da Silva. Para a sua eleição, o Brasil negociou com Guebuza o apoio de Moçambique à sua candidatura. O Brasil pressionou os países africanos de língua oficial portuguesa a apoiar Graziano, comprometendo-se a uma política de cooperação Sul-Sul. Com o Brasil, o objectivo principal é a assistência técnica. Por exemplo, com o ProSavana, vamos beneficiar da assistência técnica brasileira e do reforço institucional do

¹⁵ Entrevista ao Conselheiro da Embaixada do Brasil em Moçambique, 6 de Dezembro de 2011, Maputo.

¹⁶ Entrevista ao representante da FGV Projetos, 20 de Novembro de 2012, Maputo.

¹⁷ Entrevista ao Director Nacional dos Serviços Agrários do MINAG, 9 de Fevereiro de 2012, Maputo.

IIAM; os nossos produtores agrícolas ficarão mais fortes; e o Japão apoiará financeiramente o projecto. Os agricultores brasileiros poderão vir para cá, onde podem aumentar a produção e os mercados, vender para a China e para a Índia. No final, tudo é feito numa perspectiva comercial.”¹⁸

Numa perspectiva diferente, e como já foi demonstrado, o ProSavana e o entusiasmo em torno da reprodução da experiência do Cerrado têm sido ferozmente criticados pela sociedade civil dentro e fora de Moçambique.

Em resumo, enquanto o IIAM está ansioso por reforçar as ligações com a EMBRAPA e talvez tentar imitar o seu modelo institucional, a UNAC e a Justiça Ambiental, duas das mais vigorosas organizações da sociedade civil moçambicana contra o ProSavana, olham com fascínio os dinâmicos movimentos sociais rurais do Brasil e a história da vigorosa contestação política daquele país.

CHINA E MOÇAMBIQUE: DISCURSOS E NARRATIVAS

Os políticos e as elites moçambicanas têm sido receptivos ao renovado interesse da China no país. Na agricultura, há grande entusiasmo sobre a cooperação com a China. O Presidente Guebuza falou de como a China tem uma experiência de desenvolvimento bem sucedida, especialmente na promoção da agricultura e do desenvolvimento rural, e realçou que Moçambique pode aprender com a China a ser auto-suficiente em cereais (Revista Macau, 2011). Como explicou um funcionário do MINAG:

“A relação entre a China e Moçambique é multifacetada. Existe uma vertente comercial, por um lado, e uma vertente de transferência de tecnologia, por outro. Por exemplo, o CITTAU é um projecto virado para a transferência de tecnologia e é uma doação do governo chinês. Por outro lado, projectos como as fábricas de processamento na Zambézia ou o projecto de produção de arroz em Xai-Xai têm uma perspectiva mais comercial.”¹⁹

As percepções sobre o impacto positivo da participação chinesa no desenvolvimento agrícola de Moçambique estão, porém, divididas. Os funcionários do governo moçambicano e as elites vêem com entusiasmo os investimentos e a assistência técnica da China. A China é vista como tendo a resposta para as lacunas tecnológicas que se considera existirem na agricultura de Moçambique.

Na inauguração do CITTAU em 2011, o Presidente Guebuza afirmou:

“O objectivo não é apenas aumentar a produtividade, porque isso pode ser feito de várias maneiras. A produtividade nem sempre aumenta com a expansão da área de produção. Preci-

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Entrevista ao Director Nacional dos Serviços Agrários em Maputo, 9 de Fevereiro de 2012.

samos de ter presente a outra componente do aumento da produção através do aumento da produtividade em pequenas áreas.”

Além da tecnologia, a capacidade de trabalho e a disciplina chinesa são muito elogiadas:

“Os agricultores moçambicanos não vivem na machamba. Os chineses, sim, estão lá sempre, a trabalhar. Numa machamba moçambicana, para três homens, há três camas. Os chineses só têm duas camas para três homens, porque tem de haver alguém a trabalhar.”²⁰

A opinião de funcionários de escalões inferiores é, contudo, mais cautelosa e marcada por estereótipos e equívocos. Estes são agravados por barreiras linguísticas e diferenças culturais que surgem na cooperação com os actores chineses no terreno; e estas afectam, por seu turno, a relação entre as duas partes. Em primeiro lugar, as barreiras linguísticas dificultam a comunicação entre os técnicos locais do IIAM, os trabalhadores sazonais e os beneficiários dos cursos ministrados no CITTAU. Da mesma forma, há desconfiança entre o pessoal técnico moçambicano do CITTAU relativamente aos conhecimentos transmitidos pelos chineses:

“Os chineses não falam nem português nem inglês. Nós não falamos com eles. E eles dizem que são especialistas em agricultura, mas não seguem as normas para os produtos químicos que usam. Acho que há alguma coisa que não está bem neste Centro.”²¹

Um produtor explicou: “Aprendi algumas coisas, mas, no fim, tudo vai para o lixo, porque não temos meios para pôr em prática o que aprendemos.”²²

Ainda assim, as autoridades locais elogiam a capacidade de trabalho e a disciplina do povo chinês:

“Uma das grandes vantagens dos chineses é a sua cultura de trabalho. Em Moçambique, o chefe fica em casa e chama os trabalhadores para lhes dizer o que devem fazer nas machambas. O chefe chinês é diferente. Ele trabalha ao lado dos camponeses e dos trabalhadores... Então, o modelo chinês é feito para aumentar a produtividade.”²³

Os técnicos chineses e moçambicanos têm também em comum o facto de acreditarem que os camponeses moçambicanos não estão comprometidos com a agricultura. Os gestores chineses do projecto de arroz de Xai-Xai e do CITTAU, por exemplo, disseram ser necessário transformar a maneira como os moçambicanos encaram a actividade agrícola. De acordo com os trabalhadores chineses

²⁰ *Ibid.*

²¹ Entrevista ao Departamento de Transferência de Tecnologias do IIAM-Maputo, 17 de Fevereiro de 2012.

²² Entrevista a um produtor agrícola local de Xai-Xai e membro da Associação ARPONE, 18 de Outubro de 2012, Xai-Xai.

²³ Entrevista ao Director Nacional de Serviços Agrários, 9 de Fevereiro de 2012, Maputo.

no CITTAU, a cooperação com os moçambicanos não estava a ser bem sucedida porque estes não acreditavam que era possível aumentar a produtividade trabalhando mais. Um gestor chinês da Wanbao criticou o facto de a maior parte dos moçambicanos que trabalham na agricultura não serem agricultores profissionais. Os burocratas moçambicanos do RBL reiteraram estes sentimentos, defendendo que os agricultores moçambicanos «não estão empenhados nas tarefas agrícolas» e que, «revelavam pouco interesse em aprender com os chineses» (Chichava, 2013).

Entretanto, é preciso sublinhar que a exploração ilegal da madeira moçambicana por algumas companhias chinesas, muitas vezes em parceria com a elite local, tem contribuído para manchar a imagem da China em Moçambique.

DISCURSOS CONTRASTANTES, PERCEPÇÕES DIVERGENTES

Nos seus discursos oficiais, a China e o Brasil justificam a sua participação na agricultura moçambicana através de narrativas de solidariedade historicamente motivadas. Porém, as bases para justificar esta solidariedade são diferentes: enquanto os actores políticos brasileiros expressam um sentimento de “dívida moral” para com África, a China avança a ideia de ser parceira africana de longa data na luta contra as injustiças do Ocidente.

O facto de, até muito recentemente, terem sido receptores da ajuda ao desenvolvimento é outra semelhança no discurso oficial usado para justificar o seu engajamento com África. Isso dá, tanto ao Brasil como à China, a autoridade moral para criticar os modelos condicionalistas dos doadores “tradicionais”. Contudo, e sobretudo no caso chinês, está claro que, apesar da ausência de condicionalismos, a cooperação e a ajuda para o desenvolvimento só são sustentáveis se, para além das vantagens diplomáticas, envolverem vantagens comerciais. No caso do Brasil, o discurso da “diplomacia de solidariedade” realça o facto de o país apenas procurar benefícios diplomáticos nos seus compromissos de cooperação, o aspecto comercial é ambíguo.

Ambos os países justificam os modelos de desenvolvimento agrícola que tentam replicar com Moçambique pelo facto de terem tido experiências bem sucedidas. Embora ambas as experiências incluam uma forte ênfase no papel central do Estado e na importância complementar do investimento privado, a natureza das transformações agrícolas para as quais estes factores contribuíram é muito diferente. A história de sucesso mais notória do desenvolvimento agrícola do Brasil é a transformação do Cerrado, uma mudança para a agricultura orientada para a exportação, assente em grandes propriedades, substituição da mão-de-obra, em tecnologia e capital intensivos. Para a China,

a realização essencial foi a conquista de segurança alimentar do país, num contexto de abundância de mão-de-obra, mas de extrema escassez de terra, através do avanço na produtividade alcançado no cultivo do principal alimento de base do país, o arroz.

As narrativas usadas em ambos os países para explicar esses sucessos são também muito diferentes. A China realça as virtudes de dedicação ao trabalho dos seus agricultores e a sua capacidade de fazer uso produtivo dos escassos recursos naturais das zonas rurais densamente povoadas do país. O Brasil tem, em contrapartida, uma narrativa nacional de gaúchos pioneiros que domesticaram o interior selvagem e deserto do Centro-Oeste do país. Ambas as narrativas se traduzem em imaginários sociais da agricultura moçambicana: os profissionais chineses da cooperação para o desenvolvimento atribuem a baixa produtividade agrícola de Moçambique ao desperdício de recursos, enquanto os brasileiros tendem a pôr a tônica na necessidade de espírito empreendedor e de investimento prolongado para superar as limitações impostas pelo isolamento geográfico, pelos riscos de catástrofes naturais e pela fraca infra-estrutura.

A natureza auto-afirmativa dessas narrativas faz com que, tanto chineses como brasileiros, tendam a acreditar que têm muito a ensinar e pouco a aprender. Isso contradiz, de certa forma, o discurso da “aprendizagem recíproca”, que é comum entre os defensores da cooperação Sul-Sul.

Por seu turno, as elites políticas moçambicanas têm em comum com o Brasil e a China o destaque que dão à modernização tecnológica como chave para o futuro do desenvolvimento agrícola no país. Os funcionários governamentais moçambicanos idealizam a experiência agrícola chinesa e brasileira, com ênfase em insumos de tecnologia para o aumento da produtividade.

Os burocratas e produtores moçambicanos partilham alguns dos discursos idealizadores dos seus superiores, mas têm mais propensão a sublinhar as diferenças entre as abordagens brasileira e chinesa. Talvez devido ao facto de a sua presença estar exclusivamente ligada à cooperação técnica, uma área em que se debatem com restrições administrativas e orçamentais significativas, a percepção que se tem dos brasileiros é de que têm menos dinheiro em relação aos chineses ou aos doadores tradicionais como o Japão. Os brasileiros têm dado azo a algumas críticas por atrasos no cumprimento das suas promessas, enquanto os chineses têm fama de agir rapidamente, sem interferência de atrasos burocráticos e de regras de aquisição e contratação. Os chineses também são vistos como sendo mais orientados para o comércio, até porque o seu “modelo de sustentabilidade” inclui a cobrança dos serviços de extensão agrí-

cola (caso de Xai-Xai por exemplo) que, tradicionalmente, sempre foram fornecidos gratuitamente em Moçambique, quer pelo Estado quer por ONG internacionais.

A percepção da tendência de estabelecer enclaves por parte dos chineses, dificultando acesso até para os funcionários do governo moçambicano, contrasta desfavoravelmente com a percepção de informalidade, flexibilidade e abertura que se tem dos trabalhadores de cooperação agrícola brasileira. O compromisso do Brasil, de reforço das instituições já existentes, em vez da opção preferencial da China para criar novas instituições independentes, é também saudado, especialmente pela equipa do IIAM, que assimilou uma imagem poderosa da EMBRAPA como modelo que a sua instituição gostaria de imitar. No trabalho quotidiano com os produtores agrícolas moçambicanos e os burocratas no terreno, as barreiras linguísticas são uma questão de grande importância para a cooperação agrícola chinesa. Como país de expressão portuguesa, o Brasil beneficia de uma percepção à partida de que as práticas de cooperação brasileiras são mais adequadas à realidade moçambicana.

As percepções dos actores moçambicanos que trabalham directamente com a cooperação para o desenvolvimento agrícola chinesa e brasileira são também moldadas por uma série de estereótipos correntes entre a população do país no seu todo. A imagem do Brasil é favoravelmente influenciada pela difusão de produtos culturais, juntamente com uma percepção geral de abertura e amabilidade. Muito poucos produtores agrícolas moçambicanos, porém, entraram já em contacto directo com os brasileiros, especialmente dos “agricultores pioneiros” que se preparam para exportar o modelo de desenvolvimento do Cerrado para Moçambique, um grupo que não é visto com muita simpatia no Brasil, mas antes como implacáveis conquistadores do “interior selvagem”. Os chineses já estão presentes em Moçambique em muito maior número, trabalhando sobretudo em projectos de construção, mas cada vez mais empenhados no pequeno comércio, na exploração de recursos naturais e na agricultura. Na percepção popular, misturam-se a perplexidade e a desconfiança alimentada por barreiras linguísticas e a admiração pelas suas supostas qualidades de trabalhadores dedicados dispostos a sujar as mãos.

CONCLUSÃO

Com base em três estudos de caso, designadamente o ProSavana, o CITTAU e o projecto chinês de produção de arroz em Xai-Xai, considerados por este estudo como os mais representativos da presença chinesa e brasileira, procurou-se aqui analisar

as facetas do engajamento brasileiro e chinês na agricultura moçambicana, através da análise dos discursos, narrativas e percepções dos diferentes actores envolvidos no processo. Se as experiências, histórias e trajetórias de cada país envolvido são diferentes, de uma forma geral, pode dizer-se que há uma convergência de pontos de vista, motivações e representações das elites dos respectivos países, bem como de Moçambique sobre as vantagens da cooperação e do investimento na agricultura, em contraste com a percepção das organizações da sociedade civil defensoras dos camponeses e do meio ambiente. Como foi demonstrado, alguns receios não são infundados, pelo facto de se basearem na experiência que os programas a serem exportados para Moçambique conheceram nos seus países de origem, sobretudo no Brasil, onde o ProSavana exarcebou conflitos entre os pequenos produtores e o agro-negócio. Entretanto, dado ao facto de a maior parte dos investimentos ou dos programas de cooperação destes países na agricultura moçambicana serem recentes, ainda é cedo para se tirar conclusões definitivas.

REFERÊNCIAS

- ABC (2010) “A cooperação técnica do Brasil para a África”. www.abc.gov.br/.
- AMPA (2011) “Pinesso planta 10 mil hectares de algodão no Sudão”. Disponível em: <http://www.ampa.com.br/home/noticia/pinesso-planta-10-mil-hectares-de-algod%C3%A3o-no-sud%C3%A3o> [Acedido a: 19 de Novembro de 2012].
- Brautigam, D. & Ekman, S. (2012) “Briefing rumours and realities of Chinese agricultural engagement in Mozambique”. *African Affairs*. (111) 483-492.
- Brautigam, D. & Xiaoyang, T. (2009) “China’s Engagement in African Agriculture: ‘Down to the Countryside’”. *The China Quarterly*. (199) 686-706.
- CAAS (2009) “Green Super Rice for the Resource Poor in Africa and Asia (BMGF grant ID#: 51587)”. Beijing, Chinese Academy of Agricultural Sciences.
- Cabral, L., Shankland, A. & Favareto, A. (2013) “Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development”. *IDS Bulletin* 44 (4), 53-68.
- Centre for Chinese Studies (2009) “Patterns of Chinese investment, aid and trade in Mozambique”. Briefing paper prepared for World Wide Fund for Nature.
- Chichava, S. (2013) “Xai-Xai Chinese Rice Farm and Mozambican Internal Political Dynamics: A Complex Relation”, *Occasional Paper* 2, LSE-IDEAS Africa Programme.

- Costa Vaz, A. & Inoue, C. (2007) “Emerging donors in international development assistance: the case of Brazil”. One of five reports on the role played by emerging economies in funding international development. Brazilia, PBDD.
- DPA de Gaza (2008) *Acordo de Gemelagem específica para a área da agricultura entre a Direcção provincial de Gaza e a Direcção provincial de administração das farmas estatais de Hubei (Hubei Lianfeng Mozambique CO, LDA), para a execução do projecto de produção agrícola alimentar no regadio de Xai-Xai. Xai-Xai.*
- (2010) *Informe do estágio de cooperação entre Moçambique e a República Popular da China em Gaza. Xai-Xai.*
- Duran, J. & Chichava, S. (2012) “Centro de Investigação e Transferências de Tecnologias Agrárias de Umbelúzi. A história de um ‘presente’ chinês a Moçambique”. In: S. Chichava & C. Alden (eds.). *A mamba e o dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo. pp. 125-142.
- Eadie, G. & Grizzell, D. (1979) “China’s Foreign Aid, 1975-78”. *The China Quarterly*. (77) 217-234.
- Ganho, A.S. (2012) “A terra e a água para os novos agro-investimentos em Moçambique: o que está em jogo?”, in: III Conferência Internacional do IESE, Maputo, IESE.
- GdM (2011) *Matriz dos projectos com a República Popular da China*. Maputo.
- Hosono, A. & Hongo, Y. (2012) *Cerrado Agriculture: A Model of Sustainable and Inclusive Development*. Tokyo, Japan International Cooperation Agency Research Institute.
- Instituto Lula (2012) “O Brasil tem um débito de solidariedade com a África, diz Lula em entrevista ao *Financial Times*”. Disponível em: <http://www.institutolula.org/o-brasil-tem-um-debito-de-solidariedade-com-a-africa-diz-lula-em-entrevista-ao-financial-times/> [Acedido a: 8 de Fevereiro de 2013].
- Loureiro, G.L. (2012) “Projeto ProSavana: cooperação ou cavalo-de-Tróia? A ambiguidade da presença brasileira em África. Matutações”. Disponível em: <http://matutacoes.wordpress.com/2012/07/06/projeto-prosavana-cooperacao-ou-cavalo-de-troia-a-ambiguidade-da-presenca-brasileira-em-africa/> [Acedido a: 17 de Dezembro de 2012].
- Mabunda, L. (2012) “O governo vendeu 24 distritos a brasileiros”. *O País*. 19 de Agosto. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/opiniao/86-lazaro-mabunda/16037-governo-vendeu-24-distritos-a-brasileiros.html> [Acedido a: 29 de Novembro de 2012].

- Mello, F. (2013) “O que quer o Brasil com o ProSavana? | Brasil de Fato”. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/12405> [Acedido a: 12 de Maio de 2013].
- MINAG (2010) *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário. PEDSA 2010-2019*.
- (2010b) *Projecto-âncora de implantação das fábricas de processamento e do estabelecimento das cinturas de produtores*.
- (2012) *Chokwe agro-processing complex*. Maputo. Ministério da Agricultura.
- MPD (2010) *Pobreza e bem-estar em Moçambique. Terceira avaliação nacional*.
- Rafael, A. (2011) “O neocolonialismo brasileiro em Moçambique”. *O País Online*. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/analise/92-adelson-rafael/16099-o-neocolonialismo-brasileiro-em-mocambique.html> [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2012].
- Revista Macau (2011) “Uma Plataforma entre Moçambique e Ásia”. *Revista Macau*, 24, pp. 77-79.
- The Economist (2012) “The miracle of the Cerrado”. *The Economist*. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16886442> [Acedido a: 30 de Novembro de 2012].
- UNAC (2012) “Pronunciamento da UNAC sobre o programa ProSavana, União Nacional de Camponeses”. Disponível em: <http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/39-pronunciamento-da-unac-sobre-o-programa-prosavana>.

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO IESE

LIVROS/BOOKS

Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados. (2012). B. Weimer (organizador). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/?_target_ =iese_descentralizacao

A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva. (2012). Sérgio Chichava e C. Alden (organizador). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/?_target_ =iese_chinafrica

Desafios para Moçambique 2012. (2012). Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/?_target_ =iese_des2012

Desafios para Moçambique 2011. (2011). Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/?_target_ =iese_des2011

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010). Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/?_target_ =iese_des2010

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010). Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/?_target_ =iese_psocial

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010). Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/?_target_ =iese_pobreza

Desafios para Moçambique 2010. (2009). Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/?_target_ =iese_des2010

Cidadania e Governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009). Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores). IESE: Maputo. http://www.iese.ac.mz/?_target_=iese_cidadania

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009). Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors). IESE: Maputo. http://www.iese.ac.mz/?_target_=iese_ref

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009). Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors). IESE: Maputo. http://www.iese.ac.mz/?_target_=iese_south

CADERNOS IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas/ Articles produced by permanent and associated researchers of IESE. This collection replaces the series “Working Papers” and “Discussion Papers” which have been discontinued.)

Cadernos IESE n.º 12E: *The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude.* (2013). Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12e.pdf

Cadernos IESE n.º 12P: *A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude.* (2013). Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12p.pdf

Cadernos IESE n.º 11: *Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana.* (2011). António Alberto da Silva Francisco. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFrancisco.pdf

Cadernos IESE n.º 10: *Protecção Social Financeira e Demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna.* (2011). António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_10_AFRA.pdf

Cadernos IESE n.º 9: *Can Donors ‘Buy’ Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique.* (2011). Paolo de Renzio. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_09_PRenzio.pdf

Cadernos IESE n.º 8: *Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão crítica do debate.* (2011). Carlos Nuno Castel-Branco.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCB.pdf

Cadernos IESE n.º 7: *Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership.* (2011). Carlos Nuno Castel-Branco.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_07_CNCB.pdf

Cadernos IESE n.º 6: *Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique.* (2011). António Francisco.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf

Cadernos IESE n.º 5: *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?* (2011). Nuno Cunha e Ian Orton.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Nuno_Ian.pdf

Cadernos IESE n.º 4: *Questions of health and inequality in Mozambique.* (2010). Bridget O’Laughlin.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf

Cadernos IESE n.º 3: *Pobrezza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE.* (2010). Carlos Nuno Castel-Branco.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf

Cadernos IESE n.º 2: *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na Democracia moçambicana?* (2010). Sérgio Inácio Chichava.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf

Cadernos IESE n.º 1: *Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique.* (2010). Carlos Nuno Castel-Branco.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

WORKING PAPERS

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE” / Collection discontinued and replaced by the series “Cadernos IESE”)

WP n.º 1: *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View.* (2008). Carlos Nuno Castel-Branco.

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

DISCUSSION PAPERS

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE” / Collection discontinued and replaced by the series “Cadernos IESE”)

- DP n.º 6:** *Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique.* (2009). Carlos Nuno Castel-Branco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf
- DP n.º 5:** *Mozambique and China: from politics to business.* (2008). Sérgio Inácio Chichava.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf
- DP n.º 4:** *Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique.* (2008). Luís de Brito.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf
- DP n.º 3:** *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique.* (2008). Carlos Nuno Castel-Branco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf
- DP n.º 2:** *Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate.* (2008). Carlos Nuno Castel-Branco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf
- DP n.º 1:** *Por uma leitura socio-histórica da etnicidade em Moçambique.* (2008). Sérgio Inácio Chichava.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

BOLETIM IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação / Two-pager bulletin for publication of short versions of research papers)

- N.º 49:** *Os mitos por trás do Prosavana.* (2013). Natália N. Fingeremann.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf
- N.º 48P:** *Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala.* (2013). Marc de Tollenaere.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48p.pdf
- N.º 48E:** *Analysing elections results and electoral dynamics in Sofala.* (2013). Marc de Tollenaere.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48e.pdf
- N.º 47:** *Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento.* (2012). António Alberto da Silva Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_47.pdf
- N.º 46P:** *Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique.* (2012). António Francisco & Gustavo Sugahara.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46p.pdf

- N.º 46E: *The Doubling Elderly: Challenges of Mozambique's Ageing Population*. (2012). António Francisco & Gustavo Sugahara.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf
- N.º 45: *Moçambique e a Explosão Demográfica*: Somos Muitos? Somos Poucos? (2012). António Alberto da Silva Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf
- N.º 44: *Taxas Directoras e Produção Doméstica*. (2012). Sónia Armacy.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_44.pdf
- N.º 43E: *MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI*. (2012). Rogério Ossemane.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43E.pdf
- N.º 43P: *ITIEM–Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE*. (2012). Rogério Ossemane.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf
- N.º 42E: *Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique*. (2012). Rogério Ossemane.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf
- N.º 42P: *Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique*. (2012). Rogério Ossemane.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf
- N.º 41: *Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo?* (2012). António Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf
- N.º 40: *“Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”*: Comentários. (2011). Carlos Nuno Castel-Branco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf
- N.º 39: *Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências*. (2011). Sérgio Inácio Chichava.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf
- N.º 38: *Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária*. (2011). Luís de Brito.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf
- N.º 37P: *Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade?* (2011). António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf
- N.º 37E: *Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity*. (2011). António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36e.pdf

- N.º 36: *A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro “Desafios para Moçambique 2011”*. (2011). António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf
- N.º 35P: *Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique*. (2011). Marc Wuyts.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35P.pdf
- N.º 35E: *Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience*. (2011). Marc Wuyts.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35E.pdf
- N.º 34: *Pauperização Rural em Moçambique na 1.ª Década do Século XXI*. (2011). António Francisco e Simão Muhorro.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_34.pdf
- N.º 33: *Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique?* (2011). António Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_33.pdf
- N.º 32: *Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?* (2010). António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf
- N.º 31: *Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede*. (2010). António Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf
- N.º 30: *A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental?* (2010). Fernanda Massarongo.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf
- N.º 29: *Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento*. (2010). Carlos Uilson Muianga.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf
- N.º 28: *Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente... que futuro?* (2010). António Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf
- N.º 27: *Sociedade civil e monitoria do orçamento público*. (2009). Paolo de Renzio.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf
- N.º 26: *A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique*. (2009). António Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf

- N.º 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
- N.º 24: *Sociedade Cível em Moçambique e no Mundo.* (2009). António Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf
- N.º 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
- N.º 22: *Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009.* (2009). Luís de Brito.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf
- N.º 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
- N.º 20: *Sobre a Transparência Eleitoral.* (2009). Luís de Brito.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf
- N.º 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
- N.º 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
- N.º 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenharia ou perpetuação da pobreza?* (2009). Emílio Dava.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf
- N.º 16: *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique.* (2009). Eduardo Jossias Nguenha.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf
- N.º 15: *Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique.* (2009). António Francisco.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf
- N.º 14: *A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira.* (2009). Virgílio Cambaza.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf
- N.º 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

- N.º 12: *Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique*. (2009). Sérgio Inácio Chichava.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf
- N.º 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
- N.º 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
- N.º 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
- N.º 8: *Sobre os Votos Nulos*. (2009). Luís de Brito.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf
- N.º 7: *Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia*. (2008). Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf
- N.º 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
- N.º 5: *Beira - O fim da Renamo?* (2008). Luís de Brito.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf
- N.º 4: *Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação*. (2008). Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf
- N.º 3: *Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa*. (2008). Sérgio Inácio Chichava.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf
- N.º 2: *Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral*. (2008). Luís de Brito.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf
- N.º 1: *Conceptualização e Mapeamento da Pobreza*. (2008). António Francisco e Rosimina Ali.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

RELATÓRIOS DE INVESTIGAÇÃO / RESEARCH REPORTS

Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009. (2010). Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane e Sofia Amarcy.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf

Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province. (2010). Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemane.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Relatorio_Japao_final.pdf

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009). Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf (também disponível em língua Portuguesa no link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. (2008). Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

OUTRAS PUBLICAÇÕES

Governança em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia. (2012). Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de Partilha de Informação, IESE. IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/cd_ppi/index.html

Monitoria e Advocacia da Governança com base no Orçamento de Estado: Manual de Formação. (2012). Sande, Zaqueo (Adaptação). IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_PPI_Man.pdf

Pequeno Guia de Inquérito por Questionário. (2012). Luís de Brito. IESE: Maputo.

Outras publicações e apresentações dos investigadores do IESE estão disponíveis nas páginas individuais a partir de:

http://www.iese.ac.mz/?_target_=investigators_permanent

