

# DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2014

*organização*

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

*Salvador Forquilha | António Francisco*



# DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2014

*organização*

*Luís de Brito | Carlos Nuno Castel-Branco | Sérgio Chichava  
Salvador Forquilha | António Francisco*



[www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)

**TÍTULO**

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2014

**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**

8025/RLINLD/2014

**ISBN**

978-989-8964-20-0

**TIRAGEM**

1500 EXEMPLARES

**ENDEREÇO DO EDITOR**

AVENIDA TOMAS NDUDA, 1375, MAPUTO, MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: + 258 21 486 043

MAPUTO, JULHO DE 2014

## 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

### **Alcinda Honwana**

Professora de Antropologia e Desenvolvimento Internacional associada à Open University no Reino Unido. Honwana foi Professora Catedrática de Desenvolvimento Internacional na Open University e leccionou Antropologia na Universidade do Cabo, na África do Sul e na New School of Social Research em Nova Iorque. Actualmente dedica-se à pesquisa de temas relativos ao papel dos jovens em processos de mudanças sociais.

### **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

### **Bóia Efraime Júnior**

É psicólogo clínico e psicoterapeuta, conselheiro de stress certificado pela ONU, doutorado em Psicologia pela Universidade da Colónia. Entre 1994 e 2002 trabalhou como terapeuta no atendimento a ex-crianças-soldado. Actualmente é docente da Universidade de São Tomás de Moçambique e psicoterapeuta para crianças e adolescentes sobreviventes da violência sexual, no âmbito do projecto da Associação Reconstruindo a Esperança (ARES) denominado “Este corpo é meu”. É também Presidente da Direcção da Associação de Psicologia de Moçambique e membro fundador do Centro de Estudos Psicanalíticos de Moçambique.

### **Elísio Macamo**

Sociólogo, professor de estudos africanos e director do Centro de Estudos Africanos da Universidade de Basileia na Suíça. Neste momento, faz pesquisas sobre temas relacionados com a cultura política (Moçambique, Zâmbia, Uganda e Suíça), artefactos tecnológicos em meio urbano (Zâmbia, Burquina Fasso e África do Sul), risco e incerteza (Mali e Burquina Fasso), assim como indústria extractiva (Moçambique e Tanzânia).  
elisio.macamo@unibas.ch

### **Egídio Chaimite**

Investigador do IESE. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França, e licenciado em Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane. Áreas de pesquisa: mobilização e acção colectiva, Estado, governação e Políticas Públicas.

egidio.chaimite@iese.ac.mz

### **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

### **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 a Macro-economia, considerando a sua relação com os processos de crescimento e transformação da base produtiva.

fernanda.massarongo@iese.ac.mz

### **Gustavo Sugahara**

Investigador associado do IESE e membro associado do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE IUL), DINAMIA'CET IUL. Mestre em Economia e Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL (2010), Lisboa, e licenciado em economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

gustavo.toshiaki@gmail.com

### **Helena Pérez-Niño**

Formada em História Económica na Universidade Nacional da Colômbia e actualmente faz o seu PhD em estudos de Desenvolvimento na Escola de Estudos Orientais e Africanos (SOAS) na Universidade de Londres (onde também fez o mestrado). As suas áreas de interesse são economia política de transformação agrária e economia política de transição de guerra para paz.

hp6@soas.ac.uk

### **Moisés S. Siúta**

Estudante finalista do curso de Licenciatura em Economia na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane e assistente de investigação associado do Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social no IESE.

moises.sil.siuta@gmail.com

### **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](mailto:luis.brito@iese.ac.mz)

### **Nelsa Massingue**

Investigadora do IESE, Directora de 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). As suas áreas de investigação são: investimento privado, ligações inter-sectoriais e desenvolvimento rural. [nelsa.massingue@iese.ac.mz](mailto:nelsa.massingue@iese.ac.mz)

### **Patrício Vitorino Langa**

Professor Auxiliar de Sociologia e Estudos do Ensino Superior na Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane, professor visitante de Estudos de Ensino Superior e Desenvolvimento na Universidade Danúbio Krems, Áustria, e na Universidade de Western Cape, África do Sul. As principais áreas de interesse e investigação são os estudos do ensino superior e os estudos sociais da ciência. [patricio.langa@gmail.com](mailto:patricio.langa@gmail.com)

### **Phil Woodhouse**

Senior Lecturer em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural no Institute for Development Policy and Management (IDPM) da School of Environment and Development (Universidade de Manchester). Bacharel (Univ. de Oxford) e doutorado (Univ. de Reading) em Agricultura. As suas áreas de investigação são aspectos institucionais do uso de recursos naturais e gestão ambiental e a sua relação com a transformação agrária; o impacto da transformação tecnológica, socioeconómica e política na agricultura e outras formas de utilização da terra e água. [phil.woodhouse@manchester.ac.uk](mailto:phil.woodhouse@manchester.ac.uk)

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

### **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

### **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

### **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

# ÍNDICE

## INTRODUÇÃO

Salvador Forquilha 13

## PARTE I POLÍTICA

### UMA REFLEXÃO SOBRE O DESAFIO DA PAZ EM MOÇAMBIQUE

Luís de Brito 23

### CULTURA POLÍTICA E CIDADANIA EM MOÇAMBIQUE:

#### UMA RELAÇÃO CONFLITUOSA

Elísio Macamo 41

### DO DISCURSO DA “HISTÓRIA DE SUCESSO” ÀS DINÂMICAS POLÍTICAS INTERNAS: O DESAFIO DA TRANSIÇÃO POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE

Salvador Forquilha 61

### DAS REVOLTAS ÀS MARCHAS:

#### EMERGÊNCIA DE UM REPERTÓRIO DE ACÇÃO COLECTIVA EM MOÇAMBIQUE

Egídio Chaimite 83

## PARTE II ECONOMIA

### O CRESCIMENTO DA CULTURA DO TABACO EM MOÇAMBIQUE:

#### QUESTÕES E DESAFIOS PARA UM SECTOR EM TRANSFORMAÇÃO

Helena Pérez-Niño 101

### GRUPOS DE POUPANÇA E CRÉDITO RURAIS COMO OPÇÃO PARA A INCLUSÃO FINANCEIRA:

#### UMA ANÁLISE CRÍTICA

Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo, Fernanda Massarongo e Nelsa Massingue 137

### OPORTUNIDADES E CONDICIONALISMOS DA AGRICULTURA

#### NO REGADIO DO CHÓKWÈ

Ana Sofia Ganho e Phil Woodhouse 163

O CAMINHO PELA FRENTE: DESENVOLVIMENTO ACTUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS  
DO SECTOR DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE MERCADORIAS EM MOÇAMBIQUE:  
UM ESTUDO DE CASO NO CORREDOR DA BEIRA  
Helena Pérez-Niño 195

INDÚSTRIA EXTRACTIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL:  
O PAPEL DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL  
Epifânia Langa e Nelsa Massingue 229

### **PARTE III SOCIEDADE**

CAMINHOS MOÇAMBICANOS  
PARA A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE:  
NOTAS DE UMA LEITURA PSICANALÍTICA  
Bóia Efraime Júnior 249

PARA ALÉM DO ESPAÇO FISCAL:  
A PROTECÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA MOÇAMBICANA  
António Francisco e Gustavo Sugahara 281

O NASCIMENTO DA POUPANÇA DOMÉSTICA MOÇAMBICANA:  
EVIDÊNCIAS E SIGNIFICADO  
António Francisco e Moisés Siúta 313

ALGUNS DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE:  
DO CONHECIMENTO EXPERIENCIAL À NECESSIDADE DE PRODUÇÃO  
DE CONHECIMENTO CIENTÍFICO  
Patrício Vitorino Langa 365

### **PARTE IV MOÇAMBIQUE NO MUNDO**

JUVENTUDE, *WAITHOOD* E PROTESTOS SOCIAIS EM ÁFRICA  
Alcinda Honwana 399

ACUMULAÇÃO NUM CONTEXTO DE LÓGICAS E DINÂMICAS NEO-PATRIMONIAIS:  
O CASO DA ARPONE EM XAI-XAI  
Sérgio Chichava 413

# INTRODUÇÃO

Vinte e um anos depois do fim da guerra civil, Moçambique vive momentos de tensão político-militar, envolvendo as Forças de Defesa e Segurança (FDS) e os guerrilheiros da Renamo. Num cenário de autêntico retorno à guerra, as acções de violência armada, embora localizadas em algumas zonas do país, nomeadamente em alguns distritos da província de Sofala, têm estado a produzir um impacto significativo do ponto de vista da estabilidade política, social e económica, particularmente nas zonas onde ocorrem os confrontos militares directos.<sup>1</sup>

Contrariando os discursos pouco realistas e idealizados da “história de sucesso” no crescimento económico e construção democrática, a tensão político-militar cristaliza, em grande medida, questões de fundo do processo da construção da sociedade moçambicana nos últimos anos, designadamente a definição e o funcionamento das regras do jogo político, a produção e a redistribuição da riqueza, os mecanismos da construção e exercício da cidadania, entre outras. Com efeito, se é verdade que a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), em 1992, impulsionou significativamente o processo das reformas políticas e económicas, traduzindo-se na construção de novas instituições políticas e no crescimento económico assinalável, também não é menos verdade que o processo da construção democrática foi sendo acompanhado, cada vez mais, por sinais de tensão latente, consubstanciada nos sucessivos conflitos ante e pós eleitorais,<sup>2</sup> na crescente e aberta partidarização do Estado e a consequente exclusão política e económica, no deficiente funcionamento das instituições, na incoerência de

---

<sup>1</sup> Até ao momento, o epicentro dos confrontos armados circunscreve-se a alguns distritos da província de Sofala, nomeadamente Chibabava, Gorongosa, Marínguê e Cheringoma. Apesar disso, houve registo de movimentações militares nas províncias de Nampula, Tete, Inhambane e, muito recentemente, Zambézia.

<sup>2</sup> É importante referir que, desde as primeiras eleições multipartidárias, realizadas em 1994, os processos eleitorais têm sido marcados por conflitos relativamente ao desenho e implementação das regras do jogo eleitoral e, consequentemente, à aceitação dos resultados eleitorais. Neste contexto, decorridos praticamente vinte anos, ainda há uma fraca institucionalização dos processos eleitorais, cristalizada nas constantes alterações da legislação eleitoral.

políticas, particularmente nos sectores sociais, e, enfim, no fraco reflexo das taxas do crescimento económico do país na vida da vasta maioria dos moçambicanos.

Grande parte das questões de fundo acima mencionadas tem sido objecto de pesquisa e de publicação do IESE, particularmente nos sucessivos volumes da série “Desafios para Moçambique” – uma publicação anual que se iniciou em 2010, com o objectivo de contribuir para a reflexão e o debate sobre questões relevantes do processo da construção da sociedade moçambicana nos seus diversos aspectos. É neste contexto que se enquadra o “Desafios para Moçambique 2014”, que é o quinto volume da série. À semelhança dos volumes anteriores, o quinto volume da série “Desafios para Moçambique” é composto por quatro secções, designadamente “Política”, “Economia”, “Sociedade” e “Moçambique no Mundo”.

A secção “Política” tem como pano de fundo os desenvolvimentos relacionados com a tensão político-militar que o país vive. Os quatro artigos procuram não só trazer subsídios para a análise e compreensão de factores explicativos subjacentes à tensão político-militar, como também identificam e discutem alguns desafios importantes no contexto do processo da construção democrática.

O primeiro artigo da secção “Política” é uma reflexão sobre o desafio da paz em Moçambique. Partindo da análise do AGP, da trajectória dos principais partidos políticos, nomeadamente a Frelimo, a Renamo e o MDM, da emergência da sociedade civil e da reconfiguração do campo político, o artigo sublinha que o desafio da paz em Moçambique é o desafio da democracia e inclusão. Neste sentido, o artigo mostra que o recurso à violência por parte dos signatários do AGP traduz a sua incapacidade de construir, de uma forma consensual, as regras de base de convivência democrática.

Obviamente, a construção das regras de base de convivência democrática não é um exercício linear e meramente técnico. Trata-se de um processo que, em grande medida, tem a ver com a cultura política. É neste sentido que o segundo artigo discute a relação entre cultura política e cidadania, argumentando que a actual tensão político-militar em Moçambique resulta da relação conflituosa entre, por um lado, uma cultura política autoritária herdada do passado colonial, e que se perpetuou no pós-independência, e, por outro lado, o respeito pela cidadania, particularmente no que se refere à dignidade humana e liberdades individuais. O artigo termina sublinhando a ideia segundo a qual a paz em Moçambique passa pela redefinição do conceito de cidadania, vista como limitação dos poderes do Estado sobre os indivíduos particulares.

O debate sobre a paz em Moçambique não pode ignorar a análise das dinâmicas políticas internas relativas ao processo da transição política que o país vive desde o fim da guerra civil em 1992. Com efeito, alguns factores explicativos dos recuos verificados no processo da consolidação da paz e da construção democrática têm a ver justamente com as dinâmicas políticas internas ligadas ao processo da transição política do país. Nesta ordem de ideias, o terceiro artigo analisa o processo da transição política em Moçambique, argumentando que, apesar de o país ter conseguido criar novas instituições no contexto da implementação do AGP, a transição política continua sendo um processo inacabado ao nível dos principais actores políticos colectivos, particularmente os partidos políticos, com destaque para a Frelimo e a Renamo. Com efeito, a Frelimo permanece um partido cujas práticas, atitudes e lógicas de actuação política continuam sendo aquelas de partido-Estado e a Renamo, por sua vez, continua sendo uma organização cujas lógicas de funcionamento são tributárias de um movimento armado. O artigo conclui que, no contexto da construção democrática, a reprodução e o desenvolvimento da Frelimo através do processo da construção do Estado enfraquece os mecanismos da inclusão política, facto que, por sua vez, contribui para uma fraca institucionalização e legitimação do Estado. Isso, combinado com outros factores tais como o carácter militarizado da Renamo, a pobreza e as expectativas em relação aos benefícios associados à exploração dos recursos naturais, reforça o potencial da violência política, facto que desafia o próprio processo da consolidação da paz e o discurso de Moçambique como “história de sucesso”.

Entretanto, quando se olha para as dinâmicas de mobilização e participação política, é possível identificar aspectos que cristalizam o surgimento de sinais de manifestações ligados a revoltas e marchas, como forma de reivindicação usada pelos cidadãos com o objectivo de fazer face à inoperância dos espaços formais de participação política. É nesta linha de pensamento que o quarto artigo desta secção, “Política”, procura analisar as revoltas e marchas que ocorreram em Moçambique desde 1993, designadamente as revoltas violentas de 1993, 2008 e 2010 e as marchas pacíficas de 2013. O artigo argumenta que estas manifestações representam um meio pelo qual os cidadãos exprimem a sua “frustração” em relação às políticas do governo e, por isso mesmo, contribuem para a emergência de “um novo espaço de diálogo político” no país.

A secção do livro dedicada à “Economia” comporta cinco artigos. O primeiro artigo da secção discute as bases históricas e a estrutura do sector do tabaco em

Moçambique. O artigo parte do pressuposto segundo o qual a análise e compreensão da dinâmica da expansão do sector do tabaco exige uma análise do contexto histórico. O argumento do artigo é desenvolvido com base em três postulados fundamentais. O primeiro postulado sublinha que a organização do modelo de produção do tabaco em Moçambique reflecte as dinâmicas da indústria global do tabaco e as limitações da política agrícola do país durante o período do programa de ajustamento estrutural. O segundo postulado refere que os incentivos que o governo deu às concessionárias do tabaco não foram ajustados à fase actual em que a produção está consolidada. E, finalmente, o terceiro postulado do argumento deste artigo frisa que não existe uma estratégia que permita a ligação do sector do tabaco com o resto da economia.

O segundo artigo da secção “Economia” analisa a questão da inclusão financeira, a partir de grupos de poupança e crédito rurais. Baseado no trabalho de campo realizado nas províncias de Inhambane e Manica, o artigo sublinha que os grupos de poupança e crédito rurais não são, por si sós, um meio de inclusão financeira. Há um conjunto de questões, tais como a natureza socioeconómica dos grupos e seus membros, as dinâmicas das regiões onde os grupos operam, os interesses das instituições financeiras formais, etc., que joga um papel importante na possibilidade da ligação financeira entre os grupos de poupança e crédito e as instituições financeiras formais.

O terceiro artigo discute um sector de extrema relevância para a economia de Moçambique – a agricultura. Particularmente, o artigo analisa o potencial de contribuição do conjunto de projectos à volta do Regadio do Chókwè para uma estratégia capaz de permitir a substituição da importação de alimentos básicos e a passagem do modelo actual de exportação de produtos primários para um modelo que possibilite a geração de emprego, ligações sectoriais e fiscais.

O quarto artigo desta secção é uma contribuição para o debate sobre o transporte de mercadorias em Moçambique, no contexto da transformação da economia moçambicana. Baseado na revisão de literatura e no trabalho de campo efectuado essencialmente no porto da Beira, o artigo faz a reconstituição da trajectória comercial das empresas de camionagem e discute a ligação com o transporte ferroviário e outros sectores da economia. Além disso, o artigo traz subsídios importantes para a análise e compreensão das dinâmicas da economia política do transporte rodoviário na África Austral e apresenta uma série de questões ligadas aos desafios do sector de transporte, no contexto da economia de Moçambique.

O quinto artigo da secção “Economia” analisa a proposta da Política de Responsabilidade Social e Empresarial na Indústria Extractiva (PRSEIE), apresentada recentemente pelo Ministério dos Recursos Minerais. Nesta análise, o artigo discute questões relevantes sobre o contexto do surgimento da PRSEIE, a relação entre a responsabilidade social empresarial e o desenvolvimento local e os desafios que o sector extractivo coloca ao Estado em Moçambique.

A secção “Sociedade” é composta por quatro artigos. O primeiro artigo da secção é uma reflexão que se debruça sobre o processo da construção democrática em Moçambique, numa perspectiva psicanalítica. Com uma abordagem inovadora, baseada nas análises da psicanálise, na teoria do trauma e na experiência de trabalho do autor em ex-crianças-soldados em Moçambique, o artigo procura trazer subsídios não só para a análise e compreensão do conflito armado que opõe as Forças de Defesa e Segurança de Moçambique (FDS) e os guerrilheiros da Renamo, como também os possíveis caminhos para se parar com os confrontos armados e preservar a paz.

Um dos desafios do processo da construção da sociedade moçambicana tem a ver com a elaboração e implementação de políticas coerentes, capazes de responder à demanda e expectativas dos cidadãos, particularmente no que se refere aos sectores sociais, designadamente educação, saúde, emprego, protecção social, etc. Situando-se numa das principais linhas de investigação do IESE, o segundo artigo da secção “Sociedade” traz subsídios para o debate actual sobre protecção social em Moçambique. O artigo não só questiona a pertinência desse debate, como também interroga a sua adequação tendo em conta os desafios estruturais que o país enfrenta, nomeadamente a pobreza generalizada e a natureza da transição demográfica.

O terceiro artigo da secção discute um assunto ainda pouco pesquisado em Moçambique: a poupança doméstica moçambicana. O artigo procura equacionar a questão da poupança interna moçambicana com a dinâmica do crescimento económico do país e as suas ligações com os sistemas de protecção social nas suas mais diversificadas formas.

Finalmente, o quarto artigo desta secção traz para o debate alguns desafios do ensino superior em Moçambique. Baseado numa análise feita a partir do processo da criação, funcionamento e desenvolvimento de quarenta e seis instituições de ensino superior existentes em Moçambique, o artigo sublinha que o desafio primordial do ensino superior em Moçambique é o estudo das condições sociais nas quais se constitui e opera.

A secção “Moçambique no Mundo” é a última parte deste livro. Ela comporta dois artigos. O primeiro artigo resulta de uma pesquisa levada a cabo a nível do continente africano sobre a juventude – um tema de extrema importância na vida dos países, incluindo Moçambique. Assim, baseado numa pesquisa efectuada em quatro países, designadamente Moçambique, África do Sul, Tunísia e Senegal, o artigo desenvolve essencialmente três argumentos. O primeiro argumento sublinha a ideia segundo a qual grande parte dos jovens africanos vive uma idade que a autora chama de “idade de espera”, que se situa entre a infância e a idade adulta. Neste contexto, a incerteza dos jovens relativamente à passagem para a idade adulta obriga-os a encontrar formas de sobrevivência à margem das estruturas económicas e familiares dominantes. O segundo argumento sustenta que as pressões económicas e a marginalização política, de que os jovens são vítimas, estão na origem dos protestos recentes que tiveram lugar um pouco por todo o continente, sob a liderança dos jovens. Finalmente, o terceiro argumento refere que as transformações sistémicas, resultantes dos protestos contra os regimes no poder, não se efectuam imediatamente, pois elas exigem mais tempo.

O segundo artigo desta secção é resultado de um estudo sobre a relação entre algumas empresas chinesas e uma associação de agricultores – ARPONE – no Regadio do Baixo Limpopo, no âmbito de um acordo assinado entre os governos da China e de Moçambique em 2007. Baseado num trabalho de campo, o artigo analisa o processo de acumulação feito num contexto de dinâmicas e lógicas neo-patrimoniais e mostra que a captura do projecto de produção de arroz por uma elite com ligações com a Frelimo, não só impede a emergência de uma classe local de agricultores fortes e independentes, como também acaba favorecendo o enriquecimento dessa mesma elite.

Dando continuidade à linha editorial do primeiro volume lançado em 2010, o quinto volume da série “Desafios para Moçambique” enquadra-se na lógica do compromisso do IESE de partilhar, o mais amplamente possível, os resultados da pesquisa visando contribuir para o debate sobre aspectos relevantes do processo do desenvolvimento político, económico e social de Moçambique, com a convicção de que dificilmente se pode sonhar com um país democrático, com fundamentos sólidos, sem colocar no centro dos processos a dimensão do debate. Mas não se trata de um debate qualquer. No contexto em que o país vive, marcado por uma crise política profunda, acompanhada por desigualdades económicas e sociais crescentes, é fundamental que o debate seja não só o mais informado e estruturado

possível, como também alargado a mais actores com o objectivo de buscar soluções sólidas e de longo prazo.

A produção deste volume do “Desafios para Moçambique” aconteceu num momento em que, depois de mais de quarenta rondas negociais, o diálogo político entre o governo de Moçambique e a Renamo conseguiu avanços significativos. Mas, paradoxalmente, isso não significou o fim imediato dos confrontos armados, que ficou condicionado ao acordo entre as partes. Um cessar-fogo imediato é, sem dúvida, extremamente importante para trazer de volta a esperança para milhões de moçambicanos. Mas, mais importante ainda, é saber diagnosticar, entender e debater abertamente, sem tabus, as causas da instabilidade e violência políticas, que tendem a ser cíclicas, de modo a que não se hipoteque o projecto de construção de um Moçambique democrático, inclusivo e de justiça social. Este, provavelmente, é o maior desafio que Moçambique enfrenta na actualidade.

**Salvador Forquilha**  
**Junho de 2014**



# PARTE I

# POLÍTICA



# UMA REFLEXÃO SOBRE O DESAFIO DA PAZ EM MOÇAMBIQUE

Luís de Brito

## INTRODUÇÃO

Desde meados de 2013, temos assistido a confrontações militares que, de novo, opõem os protagonistas da guerra civil terminada em 1992. Até ao momento, esta guerra de baixa intensidade tem-se concentrado em algumas zonas da província de Sofala, ao longo da Estrada Nacional n.º 1, tendo havido ainda registo de algumas acções esporádicas nas províncias de Nampula e Inhambane.<sup>1</sup>

Desde o início dos confrontos, a importância das acções armadas tem sido minimizada por altos dirigentes governamentais, que recusam – contra as evidências e a opinião pública – a existência de uma situação de guerra no país. Em paralelo, passados os primeiros momentos do conflito armado, em que se registou um razoável nível de cobertura pelos *media*, o acesso à informação sobre o conflito foi-se tornando cada vez mais difícil, havendo um esforço nítido de minimização nos principais órgãos de informação públicos e em alguns dos principais *media* privados.

No entanto, a gravidade da situação não deve ser ocultada, pois não só estamos perante uma real ameaça à estabilidade social, política e económica do país, mas também face a um testemunho claro da falta de adequação das instituições políticas existentes para assegurarem uma gestão pacífica das diferenças e conflitos que inevitavelmente dividem qualquer sociedade e os seus actores políticos. Não é, pois, o conflito que está errado, mas a forma como ele é tratado, pela violência.

O recurso à violência traduz a incapacidade dos protagonistas construir consensualmente as regras de base da convivência democrática nas condições específicas de Moçambique. É nessa linha que o argumento desenvolvido neste texto, apresentado em forma de breves análises e comentários, sustenta que o desafio da paz

---

<sup>1</sup> Não está ainda claro, apesar dos progressos alcançados (nomeadamente as cedências feitas pelo governo no que se refere à legislação eleitoral), que o processo negocial em curso termine rapidamente e ponha termo definitivo à violência no terreno.

em Moçambique é, na realidade, o desafio da democracia e inclusão. Assim, começamos por defender que o Acordo Geral de Paz assinado em Roma e o processo de transição política que se lhe seguiu, apesar de terem introduzido elementos de democratização na sociedade moçambicana, foram insuficientes para garantir um progresso significativo na construção democrática do país; num segundo momento, caracterizamos de forma sintética o itinerário histórico mais recente da Frelimo, da Renamo e do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), os três partidos com representação parlamentar que dominam a cena política, para ilustrar as dificuldades de convivência pacífica entre eles; por fim, analisamos a emergência da sociedade civil e a lógica da recomposição do campo político moçambicano.

## O ACORDO GERAL DE PAZ, UM BOM ACORDO?

Durante muitos anos o Acordo Geral de Paz (AGP) foi considerado um bom acordo e Moçambique um caso exemplar de pacificação. Porém, esta visão optimista foi construída ignorando uma série de sinais e acontecimentos que ameaçavam a estabilidade precária vivida durante um pouco mais de vinte anos e, de alguma maneira, prenunciavam o retorno a uma situação de violência.

A primeira tentativa de resolver o conflito armado que opunha o governo da Frelimo à Renamo não teve sucesso e aconteceu em 1984, quando foi negociado o Acordo de Nkomati com o governo sul-africano. Depois de várias tentativas de aproximação e mediação, particularmente intensas durante o ano de 1989, foi só no ano seguinte que se iniciaram as conversações directas que iriam culminar com a assinatura do Acordo Geral de Paz em Roma. A cronologia é fundamental para se compreender que as conversações e o acordo foram em grande medida determinados pelo contexto internacional e regional e que o AGP foi mais o fruto do esgotamento das duas forças e da sua incapacidade para continuar a guerra no contexto do fim da guerra fria, do que o resultado de uma vontade genuína de negociação e de criação dos mecanismos para a solução das diferenças.

Acrescentando-se ao contexto internacional e regional, há ainda que considerar os factores internos: em primeiro lugar, o cansaço da generalidade dos cidadãos em relação à guerra e seus efeitos destruidores, particularmente expresso nos apelos para a paz feitos por organizações religiosas; em segundo lugar, o facto de o país se encontrar numa situação económica e social extremamente crítica, com destaque para as regiões rurais, principal teatro da guerra e de onde milhões de moçambi-

canos fugiram para a periferia dos centros urbanos e para os países vizinhos; finalmente, o facto de o país ter sido assolado por uma seca, particularmente grave em 1990, que atingia tanto a população que se encontrava nas zonas sob controlo do governo, como aquela que se encontrava nas áreas da Renamo.

O efeito conjugado de todos estes factores, desde a pressão internacional para a pacificação e democratização que se manifestou imediatamente após a queda do Bloco do leste, a transição sul-africana que iria pôr termo ao sistema de apartheid e resultar num governo de maioria liderado pelo ANC, a impossibilidade de vitória militar para qualquer uma das duas forças em conflito, ao esgotamento da economia e enorme dívida externa que o governo se via obrigado a gerir, sem ignorar a fome que afectava as zonas rurais e as dificuldades crescentes da vida urbana em cidades sitiadas pelas forças da Renamo, assim como os apelos das comunidades religiosas, criou as condições de base para a realização de negociações.

A longa duração das conversações (cerca de dois anos) e o adiamento à última hora da data de assinatura do acordo testemunham da dificuldade de entendimento e da grande desconfiança entre as partes. Mas um entendimento, ainda que superficial, era obrigatório à luz da evolução da situação internacional e regional, marcada, por um lado, pelo desmoronamento do bloco soviético, que retirava um aliado fundamental para o esforço de guerra das autoridades moçambicanas, e, por outro, pelo colapso do sistema de apartheid na África do Sul, que comprometia a base estratégica da Renamo.

O segundo aspecto a considerar no processo de negociação do AGP diz respeito à natureza e disposições políticas dos dois protagonistas. Historicamente, a Frelimo tinha-se concebido e estabelecido como partido único e, apesar de ter promulgado uma nova Constituição em 1990 adoptando o multipartidarismo, apenas o fez por pressão externa e não como resultado de uma verdadeira evolução do seu pensamento político. Aliás, as suas primeiras iniciativas no sentido de pôr termo à guerra consistiram na proclamação de amnistias para os combatentes da Renamo e na tentativa de os convencer a reintegrarem a vida normal do país e, eventualmente, o próprio partido Frelimo que, entretanto, tinha abandonado oficialmente a sua orientação “marxista-leninista”, para se tornar o “partido de todo o Povo”. Por seu lado, a Renamo, desenvolveu um discurso anti-comunista, mas nunca foi muito clara sobre a questão do multipartidarismo. Com efeito, a Renamo assumiu-se como única interlocutora do governo da Frelimo, ignorando todos os outros partidos que tinham surgido na cena política nacional depois da aprovação da Constituição de 1990, que

ficariam totalmente excluídos do processo de negociação da nova ordem política. O AGP estabelecia que eles seriam consultados antes da aprovação da lei eleitoral que iria reger as primeiras eleições pluralistas, mas sobretudo estipulava que a lei eleitoral incluiria uma disposição no sentido de condicionar a representação parlamentar dos partidos à obtenção de uma percentagem a definir (entre o mínimo de 5% e o máximo de 20%) dos votos expressos a nível nacional. Esta decisão manifesta uma vontade deliberada dos dois protagonistas do acordo de excluírem outras potenciais forças da cena política.

O terceiro aspecto refere-se à opção sobre a forma de transição política. A Renamo aceitou a continuidade das principais instituições políticas, nomeadamente a Constituição (apenas revista pontualmente, à luz do acordado em Roma), o governo e o parlamento, tendo as várias comissões estabelecidas com base no AGP um mandato limitado e que terminava com as eleições. Assim, a possibilidade de redefinir a engenharia política do poder e a organização do Estado, que era uma exigência para se avançar no processo de democratização, ficou totalmente dependente dos resultados das eleições. Ora, tendo a Frelimo ganho a eleição presidencial e também uma maioria absoluta no parlamento, a estrutura do partido-Estado, criado desde a independência, acabou por se manter no essencial, apesar da existência formal de instituições democráticas.<sup>2</sup>

Em suma, embora o AGP tenha tido uma dimensão positiva essencial que foi a sua capacidade de garantir a cessação efectiva das hostilidades, a desmobilização dos combatentes e a formação de um exército composto por elementos provenientes das duas forças, ele era insuficiente para assegurar, por si só, as condições de uma real transição democrática.

## FRELIMO: A TENTACÃO AUTORITÁRIA

Depois de um curto período de relativa incerteza, a Frelimo saiu vencedora em 1994 das primeiras eleições presidenciais e legislativas multipartidárias, tendo conseguido uma maioria absoluta no parlamento, o que lhe permitiu governar

---

<sup>2</sup> Dentro da mesma lógica que definia no passado a Frelimo como a “força dirigente do Estado e da sociedade”, ainda hoje os seus estatutos estabelecem (art. 76) que “os eleitos e os executivos coordenam a sua acção com os órgãos do Partido do respectivo escalão e são perante estes pessoal e colectivamente responsáveis pelo exercício de funções que desempenham nos órgãos do Estado ou autárquicos.” E ainda que, “quando se trata de cargos de âmbito nacional, os eleitos e os executivos serão responsáveis perante a Comissão Política.”

sozinha e assegurar a continuidade do poder sem reformas de fundo.<sup>3</sup> Com efeito, a descentralização, que era a reforma de maior alcance em termos de organização do Estado e do poder político, que tinha sido decidida em 1993 e que consistiria na transformação dos distritos em distritos municipais com governos eleitos, sofreu uma alteração profunda depois das eleições de 1994, cujos resultados davam a indicação que a Renamo poderia ganhar o controlo de cerca de metade dos futuros distritos municipais, abrangendo também cerca de metade da população moçambicana. Para evitar essa situação, a Frelimo fez aprovar pela Assembleia da República uma nova legislação introduzindo um outro modelo de municipalização, essencialmente urbano, cuja implementação seria gradual e começaria apenas com 33 autarquias (todas as cidades e as principais vilas do país). Ficava assim praticamente eliminado o risco de a Renamo se tornar um actor com influência no jogo político nacional e local.<sup>4</sup>

Em paralelo, a Frelimo tinha entrado em competição com a Renamo num outro terreno. Durante a guerra, a Renamo, em contraste total com a política da Frelimo, que rejeitava e combatia a “sociedade tradicional-feudal”, tinha reconhecido e reinvestido nas suas prerrogativas os “chefes tradicionais” nos territórios sob seu controlo. Para quebrar essa aliança histórica, a Frelimo iniciou um processo de reconhecimento e incorporação no – e pelo – Estado dos “chefes tradicionais”, no quadro da formação das “autoridades comunitárias”.<sup>5</sup> Efectivamente, reconhecidos pelo Estado e dele fazendo parte no escalão mais baixo, muitos desses “chefes tradicionais” foram transferindo a sua lealdade, ou tomando uma posição neutra na competição entre a Frelimo e a Renamo. A concorrência entre as duas forças políticas para garantirem a aliança dos “chefes tradicionais” era obviamente relevante para a competição eleitoral, dada a sua suposta influência na mobilização das suas populações em favor de um ou outro dos partidos.

---

<sup>3</sup> As eleições de 1994, disputadas num ambiente de grande desconfiança, deram lugar à primeira crise reveladora da dificuldade de convivência democrática entre os dois ex-beligerantes. A Renamo anunciou, logo no primeiro dia do voto, a sua retirada do processo eleitoral por motivo de fraude e apenas regressou devido à enorme pressão diplomática. A votação acabaria por ser prolongada por mais um dia, mas, no final, a Renamo recusou-se a reconhecer oficialmente os resultados das eleições.

<sup>4</sup> Uma lógica semelhante pode ser observada no caso de Angola, onde até hoje não foram realizadas eleições autárquicas. O MPLA, partido no poder em Angola, também parece recear as eleições municipais pelo potencial de ocupação do espaço político pela oposição que representam. Aliás, é interessante notar que, também neste caso, o partido no poder dá sinais de se inspirar na experiência moçambicana, ao pretender seguir o modelo do gradualismo...

<sup>5</sup> O reconhecimento das “autoridades comunitárias” permitiu, ao mesmo tempo, incorporar também no Estado os antigos secretários locais da Frelimo.

Apesar de um esforço para se adaptar às novas condições de uma política competitiva, o que se traduziu nomeadamente numa maior abertura do partido e cooptação de figuras das elites locais para as estruturas do partido (incluindo as de nível nacional), a Frelimo viu a sua presença no poder ameaçada em 1999. Com efeito, Joaquim Chissano venceu oficialmente a eleição presidencial por uma curta diferença de votos, numa situação em que não foi contabilizado um número de votos superior à diferença que o separava do seu adversário, o presidente da Renamo, Afonso Dhlakama, e em que pesa sobre os órgãos eleitorais a desconfiança de terem “fabricado” essa vitória. Mais uma vez, os resultados das eleições foram motivo de contestação por parte da Renamo, contestação que acabaria por causar, cerca de um ano depois, a morte de perto de uma centena de militantes da Renamo em Montepuez.

Foi nesse contexto, de uma séria ameaça à sua continuidade no poder e em razão do mau desempenho eleitoral, que a Frelimo se engajou no processo de escolha de um novo candidato presidencial, apesar de Joaquim Chissano poder ainda concorrer para um terceiro mandato. O risco de perder o poder era especialmente grave para um grupo significativo de militantes que ocupavam lugares de destaque no aparelho do Estado, assim como para muitos que se encontravam engajados em negócios, pois a maioria dos novos empresários nacionais era oriunda da liderança da Frelimo e do Estado a vários níveis e o seu sucesso económico dependia em grande medida das ligações com o poder político.

Num contexto em que se esperava a passagem do testemunho para uma geração mais jovem (a que pertenciam quatro dos cinco candidatos indicados pela Comissão Política), a escolha acabou por recair em Armando Guebuza, o único que pertencia ainda à geração da luta de libertação e este foi eleito Secretário-geral da Frelimo.

Depois de ter sido nomeado para o cargo de Secretário-geral e candidato do partido à presidência, Guebuza iniciou uma vasta operação de “revitalização” das estruturas partidárias da Frelimo a todos os níveis, viajando para todos os distritos com o intuito de preparar o partido para as eleições municipais de 2003. Nesse processo, não só começou a colocar pressão sobre a administração do Estado (controlada quase exclusivamente por membros da Frelimo), mas também mobilizou os veteranos da guerra de libertação para desempenharem um papel activo na preparação das eleições.

O forte impulso organizacional dado por Guebuza nas estruturas da Frelimo foi, provavelmente, um dos factores que fizeram o sucesso deste partido nas eleições de

2003. Na verdade, considerando os padrões de voto observados nas duas eleições gerais anteriores, havia uma forte probabilidade de vitória da Renamo em dez dos 33 municípios, mas esta acabou apenas ganhando as eleições em quatro cidades (Beira, Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche) e a presidência do município em Marromeu.

O esforço de organização e a insistência num discurso político concebido para ganhar a adesão popular não parou após o sucesso das eleições municipais. Guebuza continuou a viajar por todo o país dirigindo comícios populares e insistindo sempre nos seus discursos sobre a necessidade de mudanças, com destaque para a necessidade de lutar contra a pobreza e contra a corrupção e burocratismo. Ao mesmo tempo, o partido era também “revitalizado” no interior das estruturas do Estado. Assim, após alguns anos de hesitação que se seguiram à introdução do multipartidarismo, era na realidade o partido-Estado que estava sendo reconstruído para enfrentar as eleições presidenciais e legislativas.

A mais clara indicação da re-activação do partido-Estado surgiu publicamente quando a Frelimo organizou em Nampula, em Junho de 2004 (seis meses antes das eleições gerais), a sua Conferência Nacional de Quadros do partido, com a participação de todos os Administradores de Distrito do país, seguida de uma sessão extraordinária do Comité Central para preparar as eleições. Esta nova orientação foi reforçada quando Guebuza, já eleito Presidente da República, convocou uma sessão alargada do Conselho de Ministros, para a qual foram convidados os Secretários provinciais da Frelimo. Ao tomar esta iniciativa, Guebuza mostrava publicamente que a Frelimo e as instituições do Estado trabalhavam juntas e, no fim de contas, que eram uma e a mesma coisa.

A tendência para assegurar um controlo mais rigoroso do Estado pelo partido foi complementada com a revitalização do sistema utilizado durante o período monopartidário para garantir um controlo completo da sociedade: o desenvolvimento de uma rede de células e comités do partido abrangendo todos os locais de trabalho e residência. Com um novo ciclo de eleições aproximando-se (eleições municipais, em 2008, e eleições provinciais, legislativas e presidenciais, em 2009), a Frelimo anunciou o seu objectivo de criar 14 000 células do partido durante o ano de 2008, em locais de trabalho e residência onde o partido precisava de reforçar a sua presença.

Para a Frelimo, a urgência de reforçar a sua presença contínua em todas as áreas do país e de controlar o aparelho do Estado pode ser entendida à luz dos resultados eleitorais de 2004, pois, apesar da sua vitória folgada sobre a Renamo, esses resul-

tados não foram tão brilhantes como pode parecer à primeira vista. Com efeito, embora Guebuza tenha obtido 64% do voto e a Frelimo 62%, não só (de acordo com observadores nacionais e internacionais) as eleições foram caracterizadas por múltiplas situações evidentes de fraude, mas uma análise mais atenta permite verificar que, na verdade, Guebuza teve cerca de 15% de votos a menos (2 004 226) do que Chissano tinha obtido na eleição de 1999 (2 339 848). Na verdade, aquela elevada percentagem expressava sobretudo o resultado de uma queda enorme na votação da Renamo, muito mais afectada do que a Frelimo pela participação extremamente baixa do eleitorado.<sup>6</sup>

Tendo experimentado os riscos inerentes à abertura e democratização do sistema político, a Frelimo acabou por abandonar a sua política de compromisso e optar por uma orientação semi-autoritária. Aproveitando-se das fraquezas da oposição, a nova liderança da Frelimo restabeleceu gradualmente o seu controlo sobre a máquina partidária e os seus membros, sobre o aparelho estatal a todos os níveis e sobre o território e a população, sendo, nesse processo, as instituições democráticas e pluralistas transformadas e reduzidas a um papel essencialmente formal. O próprio partido não ficou imune à tendência para reduzir o espaço democrático interno como se pôde ver na tentativa de impor à decisão do Comité Central a escolha do candidato presidencial para 2014 restrita a três personalidades definidas pela Comissão Política.<sup>7</sup>

## RENAMO: DA GUERRILHA AO PARTIDO, UMA TRANSIÇÃO DIFÍCIL

Os resultados obtidos pela Renamo nas eleições de 1994 e o equilíbrio entre esta e a Frelimo<sup>8</sup> surpreenderam muitos analistas e a própria Frelimo, para quem este movimento não podia ter uma base social interna e seria apenas um instrumento de destabilização criado e dirigido pelos regimes da Rodésia e África do Sul. Circularam nessa altura interpretações fantasiosas, que justificavam os resultados como sendo o produto de uma acção das comunidades que teriam decidido dividir o seu voto entre

<sup>6</sup> De acordo com os números oficiais, a taxa de abstenção teria sido de 63%, mas, na realidade, o número de eleitores registados foi sobrestimado, devido à não eliminação dos registos múltiplos e dos falecidos nos cadernos eleitorais, e a abstenção real terá sido ligeiramente superior a 50%, um valor que continua a ser muito alto.

<sup>7</sup> Apesar de um “vento de revolta” por parte de alguns históricos do partido e de ter sido possível impor o alargamento das candidaturas a outras figuras, a escolha recaiu finalmente sobre Filipe Nyusi, um dos propostos pela Comissão Política.

<sup>8</sup> A Frelimo obteve 2 115 793 votos (44%) e a Renamo teve 1 803 506 votos (38%), sendo a diferença entre as duas forças políticas de apenas 3%.

os dois contendores para assegurar a paz. No entanto, a realidade do voto mostrava que não se tratava disso, mas sim de um efectivo apoio a cada um dos partidos, particularmente concentrado para cada um deles em zonas geográficas bem determinadas (para a Frelimo o Sul e o Extremo-Norte e, para a Renamo, o Centro e Centro-Norte). Como seria de esperar, nas eleições de 1999 o equilíbrio entre os dois partidos e a estrutura da distribuição do voto confirmaram-se.<sup>9</sup>

Não obstante o equilíbrio na partilha do eleitorado, a Renamo acabou ficando numa situação de relativa fraqueza. Na verdade, apesar de dispor de quase metade dos mandatos parlamentares, não tinha um poder real, pois a Frelimo tinha uma maioria absoluta que lhe permitia governar sozinha. Foi essa continuidade da Frelimo no poder, sem partilha, que permitiu que a sua estrutura de partido-Estado, embora enfraquecida, tivesse sobrevivido.

Pelo seu lado, ainda que privada de poder, a Renamo viu a sua força política suficientemente reconhecida, a ponto de ter conseguido fazer avançar uma proposta de revisão constitucional, antes das eleições de 1999, que teria transformado o regime presidencial em regime semi-presidencialista.<sup>10</sup> Mas talvez o aspecto mais importante tenha sido que a Renamo ficou excluída não simplesmente da governação, mas também do acesso a cargos e outras vantagens decorrentes do processo de reconversão económica em curso no país. É evidente que a falta de capacidade para distribuir esse tipo de recursos teve um impacto negativo a médio prazo no seu desenvolvimento e organização como partido político, pois não lhe permitiu crescer através do recrutamento de novos quadros, o que abriria possibilidades de tornar a sua estrutura mais operativa, nem lhe abriu acesso a recursos financeiros necessários para alimentar o funcionamento do partido, especialmente nos longos períodos que separam as campanhas eleitorais.

A exclusão da Renamo para as margens do sistema de governação constituiu um obstáculo à sua transformação efectiva de movimento de guerrilha em partido. Nestas condições, o seu modelo de funcionamento de tipo militar e centralista continuou a ser dominante. Embora a sua ala política tenha sido relativamente reforçada a partir de 1992 com a entrada de militantes da clandestinidade e novos simpati-

---

<sup>9</sup> Apesar de algumas centenas de milhar de votos da Zambézia (uma região particularmente favorável à Renamo) não terem sido contados, Dhlakama teve 2 133 665 votos (48%), contra 2 338 333 votos (52%) para Chissano.

<sup>10</sup> Uma das principais implicações dessa reforma era o potencial que oferecia para um avanço no sentido da democratização do sistema político Moçambicano através de uma maior separação de poderes entre o executivo, o legislativo e o judiciário. Porém, Dhlakama acabaria por fazer abortar o processo, sem dúvida por não querer ter poderes diminuídos no caso de vitória na eleição que se avizinhava.

zantes (sobretudo professores, enfermeiros e outros pequenos funcionários e quadros de nível médio), estes não tinham a legitimidade da participação na guerrilha e, não tendo a possibilidade de ocupar posições de direcção no aparelho do Estado, que por sua vez lhes dariam as condições de construção de um forte capital político, acabaram por ser remetidos a um papel secundário na direcção da organização. Isto, aliado ao funcionamento irregular dos órgãos de direcção do partido, poderá ter contribuído para opções políticas que, a médio prazo, enfraqueceram a organização.

Uma das opções básicas da Renamo no momento da negociação do AGP – e que se prolongou depois – foi a de excluir do processo as restantes forças da oposição. Esta opção não pode deixar de fazer lembrar o paralelismo com a posição da Frelimo no período de transição para a independência. Com efeito, nessa altura, nas negociações com um adversário enfraquecido, o governo português saído do golpe de 25 de Abril, a Frelimo impôs-se como único representante legítimo do Povo Moçambicano, tendo considerado todos os partidos que apareceram na cena política moçambicana depois de Abril de 1974 como fantoches ao serviço de interesses neocoloniais. A Renamo tomou também uma posição semelhante, considerando os partidos que tinham surgido após a adopção da Constituição de 1990 como criações da Frelimo...<sup>11</sup> A única excepção a esta orientação foi o estabelecimento da coligação Renamo-União Eleitoral em vista das eleições de 1999. O objectivo da coligação foi de “limpar” o terreno da eleição presidencial dos candidatos dos pequenos partidos, cujos líderes recebiam em troca lugares elegíveis nas listas da coligação para o parlamento. Evitava-se assim a dispersão dos votos da oposição e aumentavam as possibilidades de sucesso para a candidatura de Dhlakama, numa eleição que o colocava sozinho em face de Chissano. Não obstante o evidente sucesso desta operação, se considerarmos os resultados da eleição presidencial, a experiência não foi renovada e a Renamo voltou à sua posição inicial de isolamento e de ignorância, se não mesmo de hostilidade em relação aos outros partidos da oposição.<sup>12</sup>

Em geral, a gestão dos processos políticos pela Renamo revela uma falta de clareza sobre o caminho a seguir para alcançar o seu objectivo estratégico de vencer

---

<sup>11</sup> É de notar quão profunda é a influência da Frelimo como modelo para a Renamo, particularmente notória na sua cultura organizacional, mas também, de certa maneira, na recusa de reconhecer a legitimidade das outras forças políticas, e de se considerar como a única e verdadeira representante da oposição.

<sup>12</sup> Naturalmente, esse tipo de aliança tinha um custo interno ao sacrificar uma série de lugares de deputados em favor de membros de outros partidos e não era necessariamente bem vista por um amplo sector de militantes da Renamo que aspiravam a esses mandatos. Mas, dada a cultura organizacional centralista da Renamo, não parece muito provável que esse tenha sido o factor decisivo para a escolha de não renovar a iniciativa.

as eleições e chegar ao poder. Tal foi o caso quando decidiu boicotar as primeiras eleições autárquicas, em 1998. Se é verdade que havia problemas com a alteração dos rumos da descentralização decidida pela Frelimo, assim como com a lei eleitoral e a composição dos órgãos de gestão eleitoral, não é menos verdade que, na impossibilidade de alterar o curso dos eventos, teria sido lógico optar por conquistar o máximo de municípios possível, para obter uma base de governação local a partir da qual se encontraria numa posição mais favorável para consolidar a sua influência no seio do eleitorado.

Um outro caso interessante foi o processo de negociações que se seguiu à contestação dos resultados eleitorais de 1999. A Renamo, que exigia, entre outras reivindicações,<sup>13</sup> o direito de nomear os governadores nas seis províncias onde tinha obtido uma maioria de votos, acabou por rejeitar uma proposta de compromisso<sup>14</sup> e abandonou as negociações, perdendo ao mesmo tempo a possibilidade que estava em negociação de propor nomes para fazerem parte de conselhos de administração de empresas do sector público. Para além disso, com base em informações de origem duvidosa acusando Raul Domingos de procurar obter vantagens pessoais nas negociações, a Renamo expulsou-o e, com esta decisão, não só perdeu um dos seus principais quadros, mas incorreu no risco, que mais tarde se confirmou, de ver surgir um novo partido que iria dividir o seu eleitorado.<sup>15</sup>

A auto-marginalização e isolamento da Renamo, a sua tendência para ficar numa situação em que não está nem completamente integrada, mas também não está totalmente fora do sistema,<sup>16</sup> acabaria por se reflectir numa perda crescente de influência no seio dos seus apoiantes históricos e numa forte erosão da sua base

---

<sup>13</sup> As reivindicações da Renamo diziam respeito à recontagem dos votos da eleição presidencial de 1999, à reforma do sistema judicial, à participação equilibrada de membros oriundos da Renamo nas forças armadas, polícia e serviços de segurança, à nomeação de governadores e outros dirigentes administrativos pela Renamo nas províncias onde o partido tinha obtido a maioria da votação, à eliminação das células da Frelimo no aparelho de Estado, a legislação no sentido de promover o papel das autoridades tradicionais e à libertação dos seus membros e simpatizantes que tinham sido presos na sequência das manifestações de protesto de Novembro de 2000.

<sup>14</sup> A fórmula proposta era a seguinte: a Renamo indicaria para três províncias (Sofala, Manica e Zambézia) uma lista de três nomes por província e o Presidente da República nomearia dentre eles os governadores; em outras três províncias (Niassa, Nampula e Tete) seria o Presidente da República a propor os três nomes e caberia à Renamo fazer a escolha.

<sup>15</sup> Mesmo admitindo que Domingos não conseguiria mobilizar uma parte importante do eleitorado da Renamo em seu favor era evidente que pelo menos uma pequena parte o seguiria. Ora, considerando o equilíbrio entre a Renamo e a Frelimo em termos da votação que se tinha observado em 1994 e 1999, qualquer pequena percentagem poderia fazer a diferença e decidir uma futura eleição.

<sup>16</sup> A sua própria presença na Assembleia da República sempre se concretizou num contexto de não reconhecimento dos resultados eleitorais e de um discurso do seu líder anunciando que os deputados eleitos da Renamo não iriam tomar posse e boicotariam a actividade parlamentar, o que nunca aconteceu...

social. Em relação aos chefes tradicionais, terá jogado a sua dificuldade crescente, devido aos recursos financeiros em baixa, de manter as lealdades e satisfazer um sistema clientelista, numa competição directa com a Frelimo que, através do Estado, promovia o seu reconhecimento oficial e enquadramento na administração pública,<sup>17</sup> criando-lhes um estatuto que se traduzia em acesso a vantagens financeiras e materiais. Paralelamente, muitos dos seus quadros civis de nível local acabariam por aderir à Frelimo em troca de benefícios de vária ordem, passando mesmo alguns a participar como candidatos deste partido (e a serem eleitos) nos processos eleitorais subsequentes. A falta de resultados tangíveis e a insistência num discurso centrado na fraude acabaria por ter um efeito desmobilizador no seio do eleitorado, o que resultou depois de 1999 em níveis muito altos de abstenção. Com efeito, a abstenção superior a 50% que se registou nas eleições de 2004 e 2009 afectou em particular a Renamo, pois enquanto a Frelimo manteve mais ou menos em 2004 o mesmo número de votantes e subiu mesmo um pouco em 2009, a Renamo perdeu em cada uma dessas eleições cerca de metade dos seus votantes.

Os maus resultados da Renamo nas eleições autárquicas de 2003, onde apenas conseguiu vitórias em quatro dos 33 municípios e a presidência de um quinto, foram um sinal anunciador da derrota que estava para vir em 2004. Se é verdade que as eleições foram marcadas por práticas fraudulentas em favor do partido no poder, não é menos verdade que dificilmente se pode considerar que estas tenham sido responsáveis pela derrota da Renamo. Na verdade, privada de uma presença sistemática e positiva nos grandes *media* nacionais e sem recursos financeiros e políticos que lhe permitissem fazer sentir a sua acção no quotidiano do eleitorado, a Renamo foi alienando uma parte significativa dos seus simpatizantes e dificilmente podia competir com a Frelimo em pleno processo de reorganização e de reforço do seu controlo sobre o Estado desde 2002.

Perante a dificuldade de aceder à governação e aos recursos dela decorrentes, a Renamo foi aumentando o tom do discurso belicista, de ameaça de retorno à guerra, tendo-se o seu líder transferido primeiro para Nampula (2009) e mais tarde (2012) para Santundgira, nas proximidades do seu antigo quartel-general, na província de Sofala. Este “regresso às origens” foi acompanhado de ameaças e provocações, que deram o pretexto ao governo da Frelimo para intervir militarmente, criando praticamente uma situação de guerra no país.

---

<sup>17</sup> Note-se que isso acontece num contexto mais vasto de “reconquista” administrativa e, portanto partidária, do território rural disputado, ou perdido a favor da Renamo, durante a guerra.

Curiosamente, a Renamo, que se encontrava num notório processo de enfraquecimento, pôde recuperar protagonismo e importância por via das armas, numa situação precipitada pela opção militar do governo. Agora, tenta de novo reconverter o seu capital militar em capital político, seguindo exactamente o mesmo modelo que foi usado nas negociações de Roma. Com efeito, todas as principais características do processo do AGP estão agora a ser replicadas. Veja-se a lentidão e desconfiança no processo negocial, a inclusão de mediadores e observadores nacionais e estrangeiros, a discussão de um cessar-fogo, a definição de aspectos da legislação eleitoral privilegiando os dois partidos, mas também a exclusão das outras forças políticas das negociações, como se apenas os dois protagonistas da guerra tivessem a responsabilidade pelo futuro do país. Nestas condições, é bastante provável que um eventual entendimento alcançado, tal como aconteceu com o AGP, não seja mais que um adiamento do conflito e não a sua solução.

## MDM: O SUCESSO DE UM PARTIDO IMPROVÁVEL

O enfraquecimento da Renamo, num contexto de forte progressão da abstenção, apenas se reflectiu num crescimento relativo da Frelimo. Ou seja, a Frelimo tornou-se mais forte eleitoralmente não por ter conquistado novas franjas do eleitorado, mas simplesmente porque o seu adversário perdeu um grande número de eleitores, que se refugiaram na abstenção. Nestas condições, estava virtualmente criado o espaço para o desenvolvimento de uma terceira força política na cena nacional. Porém, considerando a bipolarização que se tinha instalado e reforçado desde 1994 e a fraqueza dos demais partidos políticos, incapazes de mobilizar eleitores em número suficiente para obterem representação parlamentar, o surgimento de uma terceira força com representação parlamentar parecia pouco provável. Finalmente, o que não era muito provável aconteceu por um cálculo político errado da Renamo.

Nas eleições municipais de 2003, a Renamo apresentou como seu candidato na Beira, Daviz Simango, que foi eleito.<sup>18</sup> Apesar de Simango ter conseguido granjear muita simpatia e popularidade pelo trabalho desenvolvido pela sua equipa no município da Beira e ser o candidato natural à sua sucessão para as eleições de 2008, a

---

<sup>18</sup> Daviz Simango, filho de Uria Simango, que foi vice-presidente da Frelimo até ao final dos anos 1960, era antes militante do Partido da Convenção Nacional (PCN), um partido criado e dirigido pelo seu irmão Lutero Simango desde 1990. Este partido, cuja sigla evoca a de um outro partido criado por Uria Simango em 1974, o Partido da Coligação Nacional, nunca conseguiu obter representação, a não ser quando se integrou na Renamo-União Eleitoral, o que terá estado na origem da posterior adesão de Daviz Simango à Renamo.

direcção da Renamo não lhe confiou a investidura e escolheu um outro candidato. Daviz Simango acabaria por ser expulso da Renamo e concorrer à presidência do município da Beira como candidato independente, tendo sido eleito com 62% dos votos, contra 3% do candidato oficial da Renamo, Manuel Pereira. Foi na sequência dessa eleição que, em 2009, Simango criou o MDM.

Capitalizando sobre a experiência política e a base social adquiridas na Beira, o MDM lançou-se à conquista de um lugar na cena política nacional, concorrendo às eleições presidenciais e legislativas de 2009. Apesar de ter sido impedido de participar em nove círculos eleitorais pela Comissão Nacional de Eleições, onde, de forma inédita, os representantes da Frelimo e da Renamo se uniram para defender a exclusão das suas listas, o MDM obteve resultados significativos, ainda que modestos. Assim, recolheu (concorrendo apenas numa minoria de círculos eleitorais) 4% dos votos válidos expressos a nível nacional, o que lhe proporcionou oito dos 250 mandatos parlamentares; na eleição presidencial, Simango obteve 9% dos votos. Esta votação parece baixa, mas não estava muito distante dos 16% de Dhlakama e, sobretudo, a sua distribuição geográfica mostrou uma forte simpatia, com uma votação de 15% na cidade de Maputo, onde Dhlakama ficou pelos 4%. Note-se que este resultado é a média de Maputo, sendo importante realçar que a sua votação no Distrito Municipal 1, onde fica a sede do governo e reside a elite nacional, foi bastante superior à média, o que tem um significado político de grande destaque: Simango conseguiu ganhar apoio num sector importante do eleitorado urbano da capital historicamente afecto à Frelimo. Aliás, a tendência para mobilizar votos no seio do eleitorado da Frelimo já se tinha observado na cidade da Beira, onde uma parte deste já tinha votado em Simango na eleição municipal.

As eleições autárquicas de 2013 trouxeram a confirmação da emergência do MDM como força política de dimensão nacional. Para além de ter obtido vitórias em algumas das principais cidades do país (Beira, Quelimane e Nampula), o MDM ganhou ainda em Gurué. Mas, mais importante do que isso foi o resultado obtido, com forte participação dos eleitores nas cidades de Maputo e Matola, onde o MDM conseguiu 40% e 44%, respectivamente.<sup>19</sup> É hoje uma evidência que o MDM é a segunda força política no país urbano, bem à frente da Renamo.

---

<sup>19</sup> Estes foram os resultados oficiais, mas há sérias suspeitas de ter havido fraude a ponto de alguns observadores considerarem a hipótese de o MDM ter vencido estas eleições, aliás como noutras locais onde igualmente houve registos de fraudes e o resultado final acabou sendo favorável à Frelimo apenas por uma pequena margem. Esse pode ter sido o caso de alguns dos seguintes municípios: Chimoio, Alto Molocué, Mocuba, Milange, Maganja da Costa e Gorongosa.

O sucesso do MDM representa uma recomposição fundamental do campo político moçambicano e inaugura uma nova era em que a relação de forças entre os partidos se encontra em processo de profunda alteração. O bipartidarismo que se tinha instalado desde as primeiras eleições multipartidárias deixou de existir. Visivelmente, o MDM aparece para um número crescente de eleitores como alternativa aos dois partidos históricos. Sem o passado militar que caracteriza os seus adversários, o MDM beneficia da confiança crescente de uma parte da população urbana e educada, assim como de amplos sectores da juventude popular, não estando ainda claro qual poderá ser o seu grau de penetração no eleitorado rural. Por outro lado, o MDM capitaliza simpatias num contexto em que os partidos históricos assumem o protagonismo e a responsabilidade, mas também o desprestígio, de um conflito armado renascido que afecta a vida normal de vários distritos da região central do país e já provocou avultados prejuízos humanos e materiais.

## O DESPERTAR DA SOCIEDADE CIVIL?

A dinâmica do MDM não pode ser isolada da evolução da sociedade moçambicana nos últimos anos. Dentre os múltiplos factores de transformação recente na sociedade e na opinião pública moçambicana, há três que merecem destaque: em primeiro lugar, os progressos efectuados em termos de educação, em paralelo com a circulação e acesso à informação, o que resulta no facto de um número crescente de cidadãos estarem melhor informados sobre as tendências para o agravamento das desigualdades sociais em benefício de uma minoria de cidadãos com ligações ao poder político e, nesse contexto, insatisfeitos com a prestação dos serviços públicos; um segundo factor diz respeito à frustração de sectores da sociedade moçambicana que esperavam do partido no poder a realização das promessas eleitorais de um “futuro melhor” e em vez disso se encontram em situação económica precária, quando não de pobreza, apesar de o país registar na última década taxas de crescimento económico notáveis, assentes no investimento estrangeiro em mega-projectos concentrados na área dos recursos naturais; um terceiro factor, não negligenciável, foi o surgimento de organizações da sociedade civil actuando no campo da monitoria da governação e criando pressão sobre os responsáveis governamentais no sentido de prestarem contas à sociedade sobre as suas decisões e a forma como gerem os fundos públicos.

As revoltas populares de Maputo e Matola em Fevereiro de 2008 e Setembro de 2010<sup>20</sup> relacionadas com o custo de vida, exprimindo as dificuldades enfrentadas e o mal-estar das camadas mais pobres nos grandes centros urbanos, foram uma manifestação do despertar da sociedade civil e tiveram como um dos seus efeitos mostrar que a resistência ao poder era possível. Da mesma maneira, a manifestação que reuniu dezenas de milhar de cidadãos em Maputo em Outubro de 2013,<sup>21</sup> congregando maioritariamente pessoas pertencentes aos segmentos médios e altos da sociedade urbana em protesto contra a onda de raptos em particular, mas exigindo também do governo avanços no sentido de encontrar uma solução pacífica ao conflito armado com a Renamo, foi uma das raras, mas sobretudo a maior das manifestações independentes que se registaram no país desde a independência, em 1975. A esta última manifestação, a Frelimo respondeu organizando em Maputo e nas restantes cidades capitais de província manifestações de apoio ao Presidente Guebuza. O número ridiculamente baixo de participantes nessa manifestações<sup>22</sup> confirma a notável ruptura que se vem manifestando entre a população urbana no seu conjunto e o partido no poder.

É muito difícil verificar se a emergência na cena política da sociedade civil urbana tem alguma correspondência nas zonas rurais. Se bem que haja registo de manifestações de insatisfação localizadas, parte das quais nas zonas de implantação dos mega-projectos, não é certo que isso seja suficiente para conduzir a uma contestação frontal do poder, tanto mais que, nessas zonas, o controlo político-administrativo da Frelimo é muito eficiente.

## CONCLUSÃO

A trajectória dos dois principais partidos, a Frelimo e a Renamo, desde a celebração do AGP e os desenvolvimentos recentes, que se traduziram na entrada na cena política de um novo actor, o MDM, mostram que a consolidação da paz em Moçambique é um verdadeiro desafio. Cada um dos actores tem, logicamente, interesses diferentes e não parece que qualquer um deles tenha a capacidade suficiente para

---

<sup>20</sup> Apesar de ter havido algumas tentativas de desencadear movimentos semelhantes noutros centros urbanos, esses foram rapidamente controlados pelas autoridades.

<sup>21</sup> Esta manifestação conheceu réplicas em várias outras grandes cidades nos dias seguintes, reunindo um número considerável de participantes.

<sup>22</sup> Em Maputo, onde é suposto a Frelimo ter centenas de milhar de membros (e onde historicamente obtinha votações na ordem dos 90%), os manifestantes não excederam umas poucas centenas, sendo o cenário idêntico nas restantes cidades...

se impor eliminando os restantes. Fica, pois, a alternativa da convivência dentro de regras e práticas aceitáveis por todos, o que significaria avançar no sentido da democratização do sistema político, da formulação de mecanismos adequados de representação dos interesses dos cidadãos e do respeito pelas normas instituídas, o que está em contradição total com a crise que o país vive actualmente, centrada numa confrontação armada entre o governo da Frelimo e a Renamo.

O crescimento do MDM pela expressão da vontade popular através do voto, mostra que é tempo de os dois partidos históricos se “civilizarem” e de partilharem uma concepção de paz que só pode ser o fruto da democracia e não da imposição do poder pela força. Até agora não parece haver um consenso sobre o que possa ser o verdadeiro fundamento da paz. A Frelimo parece dar prioridade à garantia da sua hegemonia pelo controlo do Estado e à exclusão dos demais; a Renamo parece usar a questão da paz para conseguir a sua inclusão no sistema, de maneira a poder partilhar oportunidades e recursos; e o MDM, dada a sua origem e a forma como tem conquistado a sua parcela do espaço político, só pode conceber a paz em termos de pluralismo e convivência. Ora, destas três orientações, apenas a que se constrói na lógica do pluralismo e, portanto, da democracia, é que pode realisticamente servir para todos. O caminho da reconciliação efectiva é, pois, um engajamento comum na construção das instituições que podem fazer avançar a democracia no país, da inclusão política, social e económica, assim como da promoção da igualdade de oportunidades para todos. Infelizmente, a via seguida até agora para resolver a situação de crise tem sido mais uma reedição empobrecida do processo de Roma, com os mesmos defeitos e fraquezas, nomeadamente a desconfiança, as intenções escondidas e o formalismo, em detrimento de uma abordagem mais aberta, participativa e criativa que seria hoje necessária.



# CULTURA POLÍTICA E CIDADANIA EM MOÇAMBIQUE: UMA RELAÇÃO CONFLITUOSA

Elísio Macamo

## INTRODUÇÃO

2013 não terminou bem em Moçambique. Ao endurecimento de posições no diálogo entre a Renamo e a Frelimo seguiu-se, quase que inevitavelmente, a entrada em vias de facto que já custaram a vida a muitos inocentes. É fácil, nas circunstâncias em que o diálogo cedeu lugar à violência, supor que se possa entender, e explicar, a crise político-militar que o país atravessa com recurso à análise das considerações estratégicas observadas pelos dois adversários. Com efeito, numa análise superficial seria possível pôr a descoberto elementos aparentemente explicativos. Com a ascensão de Armando Guebuza ao poder e sobretudo tendo em conta as circunstâncias em que ele o fez – com uma vitória folgada nas eleições legislativas e presidenciais<sup>1</sup> – é fácil supor que a falta de interesse que Guebuza demonstrou em relação ao diálogo com o líder da Renamo bem como a forte tendência de partidarização do Estado que se acentuou durante a sua governação estejam por detrás da radicalização do discurso da Renamo. Igualmente, não é difícil imaginar que a entrada em vias de facto seja o resultado lógico duma política de chantagem praticada pela Renamo desde o primeiro momento e que culminou com o seu próprio desmascaramento. Na verdade, a Renamo, sobretudo o seu líder, aperfeiçoou a prática de pôr em causa os resultados eleitorais na expectativa de lograr vantagens no contexto do diálogo directo com o governo. Esta é uma prática que poucos

---

<sup>1</sup> 64% dos assentos parlamentares para a Frelimo (contra 47% para a Renamo-União Eleitoral) e 63.7% dos votos para Armando Guebuza (contra 31.7% para Afonso Dhlakama). Fonte: Comissão Nacional de Eleições.

resultados palpáveis teve.<sup>2</sup> Todavia, pode ser que essa nunca tenha sido a intenção. Com efeito, o mais provável é que isso tenha cada vez mais correspondido a uma estratégia do líder para tornar as derrotas resultantes dos seus problemas organizacionais (e autoritarismo) mais tragáveis e, dessa maneira, mais propícios à consolidação da sua posição. Nenhuma destas abordagens, contudo, coloca a questão da cidadania no centro da análise.

O argumento que se defende neste contributo procura abordar a crise político-militar como uma manifestação da relação difícil que existe entre cultura política e cidadania em Moçambique. Dito doutro modo, defende-se aqui a ideia segundo a qual um dos principais desafios enfrentados pelo país consistiria na resolução do conflito entre, por um lado, uma cultura política autoritária, herdada do período colonial, promovida pelo sistema político que se instalou nos anos imediatamente a seguir à independência e mantida pela indústria do desenvolvimento e o tipo de sociedade civil que ela sempre promoveu e, por outro, o respeito pelos direitos de cidadania consubstanciados na protecção da dignidade humana e expansão das liberdades individuais. Para este efeito, o texto introduz o tema formulando a questão de base com recurso à problematização teórica que é feita da relação entre o Estado e o cidadão. Esta problematização vai permitir uma descrição do percurso histórico da cidadania em Moçambique, com destaque para a forma como uma certa visão instrumentalista da cidadania ajudou a cimentar uma cultura política autoritária. As manifestações desta cultura política serão ilustradas com base na descrição do que se convencionou chamar “movimentos de libertação no poder”. Esta ideia alberga dentro de si a crítica a uma concepção muito específica do poder político, a qual parece ser característica do comportamento de certos governos formados por movimentos que subiram ao poder por via dum luta armada de libertação nacional em África. Empregar-se-á esta ideia para descrever a concepção de Estado por parte da Frelimo e da Renamo no intuito de trazer à superfície os elementos que se opõem a um maior respeito pela cidadania. Embora sem referência a esta ideia, mas com recurso à hipótese segundo a qual a história política do país teria produzido uma visão instrumentalista da cidadania, analisar-se-á também a chamada sociedade civil moçambicana. Será, a seguir, com base nestas considerações que se procurará analisar a actual crise político-militar. A ideia não é destacar a incompa-

---

<sup>2</sup> Na verdade, qualquer que tenha sido a exigência feita desde a introdução da democracia, foi sempre recusada pelos governos da Frelimo. Exemplo governadores provinciais (Chissano). Vide a propósito a excelente análise de Manning (2008).

tibilidade da cultura política moçambicana com a democracia. A democracia, como muito bem demonstrado por Charles Tilly no seu excelente estudo histórico sobre o protesto em França e na Grã Bretanha (Tilly, 2004), é o resultado contingente de processos políticos com trajectórias diferentes e conduzidos por actores que não são necessariamente motivados pela necessidade de produzir ou defender a democracia. Este reparo é importante, sobretudo no contexto bastante normativo dentro do qual se discute a democratização em África.<sup>3</sup> A consolidação da democracia em Moçambique não será o resultado da transformação de mentalidades e vontades dos actores políticos a favor da resolução pacífica de conflitos e a favor do recurso aos instrumentos constitucionais. A opção pela resolução pacífica de conflitos e pelos instrumentos constitucionais pode, ela própria, surgir contra a vontade dos próprios actores políticos. O lugar e o papel da cidadania no processo que pode conduzir a esta situação é que interessam compreender neste texto.

## DA CIDADANIA EM MOÇAMBIQUE

Em que medida podemos falar de cidadania em Moçambique? A Constituição moçambicana sugere uma concepção de cidadania baseada em direitos. Ela enumera, por exemplo no seu capítulo V, uma série de direitos sociais e económicos, tais como o direito à educação, saúde, habitação, assistência na velhice e incapacidade e trabalho. A simples enunciação deste conjunto de direitos sugere a ideia de que a cidadania se defina pelo seu usufruto. É evidente, contudo, que, se abordássemos a cidadania na perspectiva da Constituição moçambicana, seria muito difícil falar dela para uma parte considerável da população moçambicana. O facto de o país registar ainda índices bastante elevados de pobreza absoluta documenta a distância que, pelo menos em termos constitucionais, separaria Moçambique da cidadania. Não é, porém, necessário adoptar uma definição tão rígida de cidadania para se reconhecer que é possível falar de cidadania mesmo quando existem circunstâncias estruturais que limitam o alcance da sua prática. Na verdade, parece mais útil falar de cidadania como algo potencial-

---

<sup>3</sup> Por exemplo, em algumas abordagens normativas, parte-se de três atributos essenciais à consolidação da democracia. O primeiro seria em termos de comportamento quando nenhum grupo político aposta na substituição violenta de um governo democrático; o segundo seria ao nível de atitudes quando, mesmo em momentos de crise, a maioria das pessoas acredita que qualquer mudança política deve emergir de dentro dos parâmetros democráticos; o último atributo seria constitucional no sentido em que uma esmagadora maioria do eleitorado acredita que qualquer mudança política só pode ocorrer dentro do respeito das normas estabelecidas e em plena consciência de que a violação destes preceitos pode ser mais dispendiosa e ineficaz (Linz & Stepan, 1996).

mente possível, mesmo que não seja gozada por todos. Dito doutro modo, a cidadania parece ganhar a sua força como ideia normativa que serve de referência não só para os políticos como também para a população dum modo geral. Quando é possível exigir a cidadania e colocar essa exigência no centro da confrontação política, torna-se legítimo falar de cidadania, mesmo quando a sua exigência resulta da sua negação. Na verdade, é possível defender a ideia segundo a qual a história moçambicana se teria constituído no exercício eficaz de cidadania. Durante o período colonial, por exemplo, a sua extensão dentro de certos limites jurídicos a apenas alguns sectores da população – aos europeus e aos “assimilados” – fez dela uma possibilidade real para a maioria da população e passou a ser a base da mobilização da acção individual e colectiva. Mesmo com a independência, a limitação da cidadania ao compromisso com um projecto político e ideológico particular abriu espaços de exercício da cidadania pela via da luta<sup>4</sup> pelo reconhecimento do direito à diferença.

Uma abordagem útil da cidadania em Moçambique exige uma reflexão que não só destaque a natureza da relação entre o Estado e a sociedade como também a questão de saber de que maneira essa relação se insinua no tipo de problemas políticos que surgem e comprometem a democracia no país. Assim, o objectivo é mesmo de problematizar o conceito e a prática de cidadania com vista a questionar a visão instrumentalista que parece estar na base da acção política. Esta problematização parece relevante para a compreensão da relação entre Estado e sociedade no país, mas também para a formulação de algumas ideias críticas em relação à cultura política e, sobretudo, no que diz respeito ao que tem sido a ideia e a prática da cidadania no contexto dum sistema político dominado por aquilo que algumas pessoas pelo mundo fora, mas com enfoque na África Austral, chamam agora “movimentos de libertação no poder” (Southall, 2013; Clapham, 2012; Melber, 2011; Torreguitar, 2009). Ademais, ao problematizar a cidadania nos moldes aqui sugeridos, considera-se que seja possível, por essa via, compreender a crise político-militar vivida em Moçambique a partir do ano de 2013. A tese, para esse efeito, será a ideia segundo a qual o braço de ferro entre a Frelimo e a Renamo não só seria uma disputa entre dois partidos políticos, mas também um choque entre o Estado de direito e uma cultura política autoritária profundamente hostil à cidadania. Tem sido difícil ver isso porque durante muito tempo a ideia do

---

<sup>4</sup> Em Moçambique a luta pelo reconhecimento do direito à diferença teve várias manifestações. A mais forte foi a que se consubstanciou na rebelião armada protagonizada pela Renamo com o apoio dos regimes minoritários da África do Sul e da Rodésia do Sul. Houve, contudo, outras manifestações, nomeadamente a resistência de certos sectores rurais contra certas políticas estatais, a subversão à política socialista praticada pelo Estado bem como a apatia de certos sectores da população em relação a essa política.

“interesse nacional” ou “vontade popular” herdada do discurso ideológico do período imediatamente a seguir à independência parece ter criado uma disposição nacional para aceitar esse tipo de referências como elementos que legitimam a acção política. Essa ideia encontra na Frelimo de hoje (e no contexto actual de Moçambique) a sua formulação mais radical. Na verdade, e contrariamente ao que muitos têm dito, a Frelimo actual, e muito particularmente a Frelimo de Guebuza, não constitui uma aberração, nem desvio da Frelimo revolucionária. Ela é a realização plena do projecto político que produziu essa cultura política, um projecto político assente na subordinação da cidadania à vontade particularista do Estado. Será necessário também incluir nesta análise do fenómeno “movimentos de libertação no poder” a indústria do desenvolvimento, em particular a sociedade civil profissionalizada, que, pelas características peculiares do seu discurso, também promove uma cultura política extremamente hostil à cidadania. Na literatura pertinente, o paradigma dos “movimentos de libertação no poder” refere-se à análise de actores políticos ligados ao exercício do poder do Estado. A extensão deste paradigma às organizações da sociedade civil justifica-se pelo facto de a acção destas organizações se inserir na lógica de uma relação problemática entre o Estado e a sociedade e que, nas circunstâncias de Moçambique, tem tido a tendência de despolitização com efeitos nefastos para o exercício da cidadania.

Em certa medida, a discussão proposta nesta contribuição é enformada por um compromisso ideológico com o liberalismo como filosofia política. Esta admissão de parcialidade ideológica tem uma justificação epistemológica. Na verdade, parte-se aqui do pressuposto segundo o qual o problema político de Moçambique seria o espírito iliberal dos seus políticos e de uma boa parte da sua esfera pública, incluindo os académicos. O liberalismo de que se trata aqui não é um liberalismo formulaico e irreflectido.<sup>5</sup> Trata-se de um liberalismo sensível à reflexão sobre as condições de possibilidade da garantia de dignidade humana no contexto de uma sociedade que se constituiu historicamente como Moçambique o fez, um liberalismo baseado na interpelação não só do tipo de liberdade que se tem em mente quando se fala de liberdade nas condições do país, mas também das condições que precisam de ser satisfeitas para que ela seja possível. Dito doutro modo, articula-se o conceito de cidadania com a liberdade partindo do princípio de que, ainda que pouco reconhecido, este tem sido o principal motivo da História de Moçambique.

---

<sup>5</sup> Patente, por exemplo, no uso da gíria neo-liberal que procura dar conta dos problemas enfrentados pelos países africanos com recurso a fórmulas simplistas como “boa governação”, “corrupção”, “neo-patrimonialismo”, “transparência”, etc.

A discussão da questão da cidadania tem de partir de uma pergunta simples: quais são os limites do poder legítimo do Estado sobre os seus cidadãos? Quentin Skinner, um politólogo britânico, coloca a mesma questão de outra maneira: quais são os limites da liberdade e dos direitos dos cidadãos dentro do Estado? (Skinner, 2003, p.11). São dois lados da mesma moeda. Ocupam um papel central na filosofia política. Em Moçambique existe uma tradição política que começou no período colonial, especialmente com o Regulamento do Trabalho Indígena (Aurillac, 1964; Enes, 1893; Freire de Andrade, 1925; Lopes Galvão, 1925) e que desembocou na ideia do “interesse nacional” patente na discussão do desenvolvimento. O Regulamento do Trabalho Indígena fundamentou-se na ideia de que competia ao Estado assumir a tutela daqueles que, por razões “civilizacionais”, não estavam em condições de assumir responsabilidade por si próprios. É uma ideia muito bem discutida por Mahmood Mamdani no contexto da sua reflexão sobre o potencial de democracia no período pós-independência em África (Mamdani, 1996), sobretudo onde ele mostra como a natureza bifurcada do poder colonial produziu, por um lado, cidadãos definidos em termos raciais e, por outro, súbditos definidos em termos étnicos e remetidos ao direito consuetudinário como contexto legítimo de articulação política. Mamdani descreveu esta forma política como despotismo, um rótulo que se pode aplicar também ao tipo de relação política que se desenvolveu no período colonial em Moçambique. No período a seguir à independência, esta concepção de relação política não mudou significativamente. O discurso monolítico da Frelimo assentou, ainda que com base em razões diferentes, na ideia de que o cidadão não tinha maturidade suficiente para assumir por si próprio a responsabilidade de gerir a sua vida longe da tutela do Estado. Enquanto o Estado colonial usou a ideia da tradição africana (direito consuetudinário e identidade étnica) para legitimar a limitação das liberdades individuais, o poder da Frelimo usou a ideia de um nacionalismo escatalógico<sup>6</sup> para formular um “projecto nacional” dentro do qual toda a vontade individual teria expressão, mas dentro de um projecto ideológico específico. A substituição do nacionalismo escatalógico da Frelimo pelo discurso e pelas práticas do auxílio ao desenvolvimento não alterou esta relação de forma significativa, pois ele também assentou na ideia de um poder profundamente conhecedor do que é bom para o indivíduo. Dito doutro modo, o princípio básico da tradição

---

<sup>6</sup> A ideia do “nacionalismo escatalógico” refere-se a um entendimento épico da independência que conferiu aos que por ela lutaram a prerrogativa de definirem o bem-estar individual em função do seu próprio ideal político.

política que fundou Moçambique é a ideia de que a liberdade do cidadão é função de um projecto político nacional.

Em certa medida, existe em Moçambique uma concepção de liberdade individual que não é diferente da concepção europeia medieval, sobretudo na Inglaterra (Skinner & Strath, 2003). É a ideia de que a liberdade individual consistiria nas isenções especiais conferidas a alguém (por exemplo à Igreja ou a membros da aristocracia) pelo Soberano (o Rei). No período colonial, e em virtude da distinção entre indígena e assimilado, a condição de cidadão foi reduzida à satisfação de certos critérios definidos pelo poder. A cidadania não se referia à satisfação de um direito natural que tornava o direito à dignidade humana individual anterior ao Estado, mas sim a algo que só era realizável a partir da existência do Estado. Foi esta concepção que aqueles que lutaram pela Independência recuperaram (apesar de toda a retórica anti-colonial e que, na transição para a democracia, piorou ainda mais com a oficialização da “autoridade tradicional” pelo seu teor dualista) e impuseram com o seu projecto político socialista. Tornou-se cidadão aquele cuja maneira de estar na vida e na sociedade era compatível com o projecto socialista. Todos os outros viraram reacionários, Xiconhocas, pequenos burgueses, isto é, associiais, excluídos da cidadania.

A base do projecto político da Frelimo era uma concepção muito específica de cidadania contra cujo pano de fundo o liberalismo, como filosofia política, se constituiu como crítica. Com efeito, o liberalismo desenvolveu-se como crítica a esta ideia de que a liberdade individual, isto é, a ideia de que a disposição sobre a vida individual não depende de ninguém, mas só dos indivíduos eles próprios, possa ser condicionada a um projecto político. É interessante notar, por exemplo, que mesmo aqueles filósofos como Thomas Hobbes, John Stuart Mill e mesmo David Hume, que tentaram defender a prerrogativa real de conferir a cidadania como acto soberano na Inglaterra, o fizeram com base num argumento que também teve (e continua a ter) validade no nosso contexto. Ele consiste na ideia de que só pode ser cidadão de pleno direito aquele que usa a razão como instrumento de libertação. John Stuart Mill colocou muita ênfase nesta ideia e influenciou profundamente Marx, ao ponto de este aparecer com a ideia de falsa consciência, ideia essa que tem aparecido sob várias formas no cenário político moçambicano, primeiro, pela mão da Frelimo gloriosa que desqualificou todo o anseio pela liberdade que não fosse compatível com o seu projecto político como “falsa consciência”, segundo pela ideia extremamente paternalista segundo a qual o exercício do poder local precisa

de ser gradual<sup>7</sup> e, terceiro, pelo direito que a indústria do desenvolvimento se arroga de articular o bem-estar com tudo quanto é compatível com o seu próprio discurso jacobino e totalitário.

Tudo isto, no contexto de Moçambique, acontece sob o pano de fundo de uma sociedade que se constituiu historicamente nos esforços individuais<sup>8</sup> de garantia de dignidade humana individual. Esses esforços levam alguns a procurarem na assimilação a sua emancipação, outros nas igrejas,<sup>9</sup> outros ainda na educação, na migração, etc. Foram estes impulsos pela emancipação e pela dignidade humana individual que alimentaram o nacionalismo moçambicano, subseqüentemente atrofiado por uma interpretação a-histórica e dogmática da História que constituiu Moçambique e a sua redução grosseira a duas linhas, a revolucionária e a reaccionária. Mas, a partir desta interpretação, foi possível institucionalizar o exercício do poder em Moçambique como algo que se legitimava pela capacidade que alguns esclarecidos tinham de interpretar o “interesse nacional” e colocar essa interpretação ao serviço do bem-estar do povo.

A ideia de que alguém possa ser intérprete da vontade do povo funda-se, em certa medida, na ideia gémea de que alguém tem competência para definir os limites da liberdade individual, ao mesmo tempo que pode também definir os horizontes do poder legítimo do Estado sobre os seus cidadãos. Este é o terreno natural da cultura política dos “movimentos de libertação no poder”, um terreno minado e todo ele baseado na ideia de que o protagonismo histórico confere qualidades especiais e uma aptidão única para interpretar a “vontade do povo”. A Frelimo aceitou o fim da guerra com a Renamo e todas as suas implicações em relação à introdução da democracia, mas nunca abandonou a sua concepção de liberdade e que, como tenho estado a tentar sugerir, é extremamente hostil a uma ideia moderna de cidadania. A Renamo, por sua vez, não é diferente da Frelimo neste capítulo, pois ela também insiste na sua luta anti-comunista e pela democracia como elemento que legitima o seu direito de falar em nome do povo, mesmo que a definição do povo implique a exclusão do povo. Isto explica porque a Renamo não considera, aparentemente, útil e oportuno reunir consensos sociais para formular as suas exigências à Frelimo. Ela não precisa disto porque fala em nome do povo.

Seria interessante aprofundar um pouco mais a descrição da morfologia dos movimentos de libertação no poder. Há uma orientação utópica na base da sua

<sup>7</sup> Ou no contexto da “autoridade tradicional”, uma das ideias mais patéticas jamais promovidas em nome da descentralização em Moçambique. Vide Weimer (2012) e Fandrych (2001).

<sup>8</sup> Evidentemente com expressão colectiva.

<sup>9</sup> Sobre as quais existem excelentes análises escritas, entre outras, por Teresa Cruz e Silva (2001).

visão do mundo que interessa pôr a descoberto. A história do Estado pós-colonial africano é a história da negação sistemática do político entendido aqui como um espaço de debate no sentido da democracia deliberativa. O Estado em África é, para parafrasear James Ferguson noutro contexto, uma máquina anti-política (Ferguson, 1990). O Estado consubstancia-se na ideia de que ele representa o Fim da História, o que levanta a questão de saber como ele pode ser domesticado. A democracia é, naturalmente, a resposta para esse problema, mas uma democracia que passa pelo fortalecimento da cidadania. Não obstante, levanta-se a questão ainda mais complexa de saber se a democracia é possível. Será que o tipo de contextos como os que a evolução política africana produziu se prestam à democracia? Posto doutro modo, será que a estrutura das sociedades africanas é de um tecido susceptível de produzir interesses diferentes e suficientemente claros e articulados para ocuparem o seu lugar na esfera pública deliberativa?

Hobbes é importante para a fundamentação do Estado moderno. Difícil saber se ele serve para a África. Alguns dos adjectivos que ele usa para qualificar o estado da natureza são uma boa descrição do continente africano. A vida é geralmente “feia, bruta e curta”, mas decididamente não “solitária”. De qualquer maneira, apesar de a África poder ser descrita com recurso ao que qualifica a vida no estado da natureza, não parece legítimo identificar a partir disso um impulso de auto-preservação suficientemente forte ao ponto de estimular o interesse por um Leviatão. Ou melhor, mesmo havendo esse instinto de auto-preservação, ele não se traduz necessariamente numa aposta séria num Estado protector. Porquê? Essa é a questão que a sociologia política de África deve responder.

Alguns contornos de uma possível resposta podem ser encontrados na sociologia de conhecimento de Karl Mannheim. Como é sabido, pelo menos neste contexto, Karl Mannheim é um dos precursores da sociologia do conhecimento. O que interessa destacar nessa sociologia de conhecimento de Mannheim é, acima de tudo, a caracterização que ele faz das formas assumidas por aquilo que ele chama consciência utópica. Uma dessas formas, nomeadamente o quilianismo orgiástico<sup>10</sup> que é caracterizado por três momentos particulares, a saber: (a) a vontade de moldar, (b) o desenvolvimento dessa vontade na esfera política e, finalmente, (c) o que ele chama imaginação temporal cairológica, isto é uma concepção de tempo baseada na

---

<sup>10</sup> Na obra de Mannheim (1976), esta forma do quilianismo surge como algo feito essencialmente pelas camadas sociais mais baixas. Não estou certo se o uso que faço agora é o mais adequado. O problema é que as outras opções não encaixam muito bem na estrutura social de muitos países africanos. Este é um assunto ainda por reflectir.

qualidade e não na sua linearidade, é particularmente interessante para explicar, em certa medida, a morfologia dos movimentos de libertação no poder. Tenho em mim que a consciência utópica está na base da formulação do sentimento nacionalista em África e que o quilianismo orgiástico recupera a experiência na base da transformação das lutas de libertação no momento fundador da legitimidade do Estado moderno. A caracterização desse momento, segundo os critérios de Mannheim, pode ajudar a perceber a concepção problemática de cidadania que têm os movimentos de libertação no poder.

Mannheim opõe, na obra ora em discussão, a ideologia à utopia e descreve a primeira como a legitimação da ordem actual e vigente, enquanto a segunda, a utopia, portanto, reflecte o anseio por um outro tipo de ordem. Para os efeitos desta reflexão, pode caracterizar-se o momento colonial como um momento bastante especial na emergência de uma consciência utópica africana. O desejo de liberdade e reconhecimento apresentou-se como um discurso contra-hegemónico. Foi nos interstícios desse discurso contra-hegemónico que ganhou forma e corpo uma consciência utópica. Essa consciência projectou nos militantes nacionalistas a aura messiânica dos que iriam restabelecer uma ordem social harmoniosa e digna. É desta maneira que praticamente todo o movimento nacionalista africano, quer da esquerda, quer da direita, terá uma orientação teleológica da História.<sup>11</sup> O momento nacionalista africano não difere, por exemplo, do fervor revolucionário europeu do século XIX que há-de testemunhar, à sua maneira, manifestações utópicas semelhantes, assentes numa leitura teleológica e escatológica da História. Wolfgang Schluchter (1985), um sociólogo alemão bem conhecedor deste período, tem uma excelente obra em que destaca a forma como a principal utopia política desse período assentava justamente na ideia de uma evolução histórica que iria culminar com o desaparecimento do Estado e a realização do sonho de Karl Marx na “Ideologia alemã” de 1845: “na sociedade comunista, onde ninguém tem uma área exclusiva de actividade, mas em que cada um se pode realizar em qualquer ramo que lhe interessar, a sociedade regula a produção geral e torna dessa maneira possível que hoje faça uma coisa e amanhã outra, ir à caça de manhã, pescar à tarde, criar gado à noitinha, criticar depois do jantar da mesma maneira que tenho uma mente, sem, com isso, me tornar num caçador, pescador, pastor ou crítico.” (Marx, 1845, s/p)

O momento nacionalista feito consciência utópica bebeu destas narrativas quilianísticas. Quando Amílcar Cabral, por exemplo, declarou a necessidade do suicídio de

---

<sup>11</sup> Descrita mais acima como “nacionalismo escatológico”.

classe, ele não estava simplesmente a interpretar o marxismo para o contexto africano. Ele estava também a pôr em execução o quiliasmo orgiástico característico da reacção africana ao momento colonial. A burguesia tinha de se sacrificar no altar do reencontro entre o povo e sua História, aquilo que Jean Paul Sartre, interpretando o movimento da Negritude ao jeito neo-marxista, chamou momento em que a História ganhava consciência de si própria ou, para parafrasear Marx em *Propriedade Privada e Comunismo* (1844), o comunismo como mistério resolvido da História e que sabe ser a solução de si próprio.

A consciência utópica manifestou-se de três maneiras interligadas, mas fatais para o fenómeno político. Primeiro, ela afirmou-se como vontade de intervenção (*Gestaltungswillen*) através da agitação, formação de movimento de libertação e campanha em prol da emancipação política. Segundo, ela afirmou-se também como prática e acção política, por exemplo, através do desencadeamento da Luta Armada e, finalmente e em terceiro lugar, como horizonte temporal cairológico, isto é, em que o fruto da independência é visto como a entrada em cena de um tempo que chegou ao seu termo e que só pode ser experimentado de forma qualitativa como a expansão inexorável do bem-estar e da harmonia. Se se revelam aqui semelhanças entre esta concepção política e o projecto totalitário comunista é porque elas são mesmo fortes. Mas a negação da política não foi por causa do marxismo.<sup>12</sup> A consciência utópica é que tornou o marxismo particularmente atraente.

O quadro aqui pintado chama a atenção para uma particularidade muito importante desta consciência utópica. Karl Popper (1974) já tinha dissecado a filosofia da História na base desta consciência. A articulação que Popper faz entre essas visões teleológicas da História e o totalitarismo é extremamente importante. A psicanalista francesa Marie-Laure Susini (2008) escreve sobre a mesma matéria quando identifica os incorruptíveis – Robespierre, São Paulo, etc. – com uma visão das coisas que recusa a História aos Homens a não ser como a prossecução de um fim já previamente delineado. Isto é importante. As condições de emergência do nacionalismo africano produziram uma visão de nação que necessitava um Estado cujo funcionamento tornava a política supérflua. Alcançada a liberdade, a função do Estado passava a ser de realizar o sonho cairológico de uma vida mais digna, sem conflitos e profundamente em sintonia com os desígnios da História. Na verdade, as lutas

---

<sup>12</sup> Razão pela qual considero problemáticas todas as abordagens que procuram explicar o “falhanço” do projecto socialista em Moçambique com recurso à ideia de que essa ideologia teria sido instrumentalizada por elites crioulas para fins particulares.

de libertação nacional não tinham como objectivo libertar os países pelos quais se lutava. O principal objectivo dessas lutas era devolver às sociedades o momento de harmonia consigo próprias que as colocariam naquele estado que só contos infantis é que conseguem descrever bem: e viveram felizes para todo o sempre...! É neste sentido que se pode dizer que o Leviatão africano não é o Leviatão hobbesiano. A questão política que as independências africanas colocaram às elites e aos seus povos não foi a questão hobbesiana de se saber em que circunstâncias o instinto de auto-preservação poderia ser garantido. A questão era, no fundo, como criar um Estado que tornasse a prossecução de interesses diferentes irrelevante, senão mesmo impossível. Daí também que não se colocasse a questão relativa às fontes de uma autoridade legítima, pois o quiliasmo orgiástico na base da consciência utópica dava a resposta a essa questão: a formação da nação na base da unidade nacional e uniformidade de objectivos era a resposta e o garante da realização da utopia. Dito doutro modo, a questão política africana sempre foi a questão da domesticação do Leviatão. Essa domesticação sempre consistiu em saber de que maneira introduzir a política na formação do Estado, isto é o reconhecimento da cidadania. Não causa espanto, por exemplo, que a prática política africana tenha sido muito adepta em produzir heréticos: inimigos do povo, reaccionários, Xiconhocas em Moçambique, traidores nos campos refugiados da SWAPO, apóstolos da desgraça no contexto moçambicano actual. A domesticação do Leviatão africano foi e continua a ser o principal desafio enfrentado pelos africanos ao nível político.

Moçambique tem no recurso à luta de libertação a principal instância de legitimação do poder político.<sup>13</sup> A guerra civil que se abateu sobre o país foi sempre vista como um atentado contra o projecto utópico de modo que a sua solução nunca foi apreendida como uma oportunidade de re-introduzir o político na vida do país e, dessa maneira, domesticar o Leviatão. Esta visão das coisas foi mantida pela Frelimo e pela Renamo, ambos reféns desse quiliasmo orgiástico típico da constituição nacional em África. Assim, mesmo o processo de negociação da paz em Moçambique foi raptado por esse quiliasmo que conduziu o processo ao ponto onde a captura do Estado se transformou no principal objectivo do processo negocial. Os mediadores prometeram justamente isso ao vencedor pela via da retenção das rendas do auxílio ao desenvolvimento. Ao ganhar as primeiras eleições a Frelimo viu-se vindicada na sua crença na ideia de que a independência de Moçambique só se consuma de verdade quando a formação da nação não precisa de passar pelo

---

<sup>13</sup> O mesmo argumento aplica-se à “luta pela democracia” desencadeada pela Renamo.

debate de ideias e articulação de interesses diferentes. A independência vale pelo que ela representa em termos do fim da história. É por isso que, desde o fim da guerra, se assiste em Moçambique a um processo paulatino e bem dirigido de arregimentação política, processo esse que ficou ainda mais vincado nos últimos tempos em resultado de um conluio de dois factores de peso. O primeiro factor de peso é a própria consciência utópica da Frelimo e da Renamo que transformou o processo democrático num jogo de soma zero. A vantagem é, claro, da Frelimo que retém os recursos do poder em virtude do controlo que exerce sobre o Estado. Esta vantagem é assegurada por via de três mecanismos essenciais. O primeiro consistiu na instrumentalização do processo de privatização para beneficiar o partido no poder colocando indivíduos próximos do partido no poder perto de recursos financeiros facilmente canalizados para fins partidários. O segundo mecanismo consiste no controlo do aparelho do Estado e na sua colocação ao serviço do partido. Reforça este controlo um certo oportunismo natural de jovens inteligentes e formados que reconhecem na Frelimo uma óptima via de realização profissional. Finalmente, o terceiro mecanismo consiste na força de uma ilusão auto-poética do poder da Frelimo que tomou de assalto a imaginação moçambicana. O segundo factor de peso tem sido a indústria do desenvolvimento. A dependência de Moçambique do auxílio externo é sobejamente conhecida. Um dos efeitos nefastos desta dependência – que James Ferguson muito bem identificou no seu estudo sobre as políticas do Banco Mundial no Lesoto – tem sido a trivialização do político. Sobretudo nos últimos anos, com o apoio directo orçamental que tornou o parlamento moçambicano completamente supérfluo e enfraqueceu a oposição por transformar questões essencialmente políticas em questões técnicas, a indústria do desenvolvimento virou um verdadeiro factor de desestabilização nacional.<sup>14</sup> A ele alia-se o discurso neo-liberal do Consenso de Washington que também mais não tem feito do que privar a política de toda a sua substância.

Posto isto, é lícito perguntar se a democracia é lá possível.<sup>15</sup> E quem diz democracia diz também reconciliação e recomposição política pós-conflito. A democracia, nestas circunstâncias, não é possível, sobretudo quando se insiste na ideia de que os países africanos se encontram num processo de formação da nação. E, se calhar, o problema está mesmo aí. A ideia de formação da nação – que colocou a palavra “unidade” no centro do imaginário político africano – remete para questões que não permitem apreciar devidamente o que está realmente em jogo na arena polí-

---

<sup>14</sup> Vide Macamo (2010).

<sup>15</sup> A questão inspira-se na obra de Dworkin (2008).

tica africana. Está em jogo a definição de um espaço deliberativo dentro do qual o projecto nacional se constitui, à maneira de Ernst Renan, como um plebiscito de todos os dias. Este problema não é novo. Quem leu algumas coisas sobre a independência americana vai recordar-se de momentos idênticos. Tal como em África, o projecto americano de independência nasceu também de uma consciência utópica que encontrou, nas várias denominações protestantes, os lugares privilegiados de manifestação de um quiliasmo orgiástico. Nos debates sobre a constituição, encontraram lá também eco as vozes daqueles que, imbuídos destas visões quilíásticas, definiam a América como nação eleita. Essas vozes incluíram a tolerância e a liberdade na constituição, mas, na sua acepção, essa liberdade e tolerância só valiam para verdadeiros patriotas, portanto, não valia para católicos, nem para quem não professasse uma religião.

## A “CRISE” NA PERSPECTIVA DA “CIDADANIA”

A crise político-militar vivida em Moçambique a partir de 2013 é uma crise de cidadania. Ela não começa, contudo, com a violação dos Acordos de Roma. Ela começa com a prerrogativa que alguns reclamaram para si próprios de serem os intérpretes da vontade do povo. O Acordo Geral de Paz veio na boleia de um processo que se iniciou com a abertura de Moçambique ao sistema económico capitalista e ao qual a Frelimo reagiu de forma bem coerente com a sua cultura política, nomeadamente com a ideia de que só ela poderia garantir a soberania nacional e que, portanto, todo o esforço de enriquecimento dos seus membros constituiria uma resposta patriótica ao assalto capitalista. Com isto não se pretende legitimar a corrupção e o enriquecimento desenfreado de certas pessoas, mas tão-somente tentar mostrar que não é possível perceber certas coisas se este aspecto não for tomado a sério. Há, de certeza, gente no interior da Frelimo que acredita profundamente na ideia de que o seu enriquecimento individual é um acto patriótico. Quando a paz com a Renamo se impôs esta foi a preocupação que vingou, isto é defender o país do assalto pelas forças “retrógradas” representadas pela Renamo e seu conluio com os “inimigos do povo”. Neste contexto, tudo é válido, desde a fraude até ao silêncio por vezes cúmplice que caracteriza a actuação dos magistrados que brilham pela sua ausência da esfera pública e pela falta de integridade profissional que marca a maneira de estar na vida pública, muitas vezes com recurso ao subterfúgio de defesa do pão.

Aqui intervêm outros aspectos, dentre os quais se podem destacar três que serão apresentados de forma sucinta. A democracia que Moçambique tem vindo a construir é uma democracia de espectadores. Quem evolui no palco político são tecnocratas que prometem a solução dos problemas do povo a partir de modelos variados que não se baseiam necessariamente na construção das vontades sociais nem na articulação dos interesses sociais. Deste modo, as eleições não apresentam necessariamente modelos alternativos de sociedade, mas, sim, e apenas, variações do tema “solução dos problemas do povo”. Como se explica, por exemplo, o sucesso do MDM em Maputo (para lá do voto de protesto) senão pela transformação do eleitorado num espectador interessado do que se faz em seu nome? O outro aspecto é o da ausência de uma articulação institucional da política, ausência essa que se explica pela cultura política que confere a alguns a prerrogativa de decidir em nome do povo. Há muito que se impõe o reconhecimento da importância da política social como um dos melhores instrumentos de politização do país. Felizmente, e graças ao interessante trabalho desenvolvido por António Francisco (Francisco *et al.*, 2013), tem havido uma certa dinâmica a este nível, mas de longe suficiente para começar a definir a cidadania em Moçambique com base em atributos que a libertam da concepção paternalista e instrumental que mantém o país inteiro refém daqueles que acham que conhecem a vontade do povo. O último aspecto refere-se ao tipo de paz que se quer para o país quando se fazem manifestações em prol da paz em Maputo, por exemplo. Esse aspecto será discutido logo em seguida em jeito de conclusão.

## CONCLUSÃO: QUE TIPO DE PAZ?

Todos querem a paz em Moçambique, incluindo a Renamo e a Frelimo. Infelizmente, não acompanha este desiderato de paz uma discussão sobre o tipo de paz que se quer. Mas essa discussão é importante, pois a existência de um conflito no seio de uma sociedade que é pela paz só pode significar que essa sociedade não se entende ao nível da paz que quer. A resposta a essa pergunta tem de passar por uma reflexão sobre a cidadania. Não a cidadania pensada como cidadania para todos, mas sim cidadania pensada como os limites do poder legítimo do Estado na vida do indivíduo. Nem a Renamo, nem a Frelimo discutem as condições da liberdade do indivíduo. O que estão a discutir é a sua prerrogativa de determinar os limites da nossa cidadania. É por isso, infelizmente, que, no afã da interpretação da vontade do povo, nenhum deles se deteria perante seja o que fosse.

A situação política de Moçambique é reflexo da natureza da transição democrática, cujos auspícios não foram os melhores. Ela, conforme já referido mais acima, não foi feita por gente que acreditava na democracia, nem do lado da Frelimo, nem do lado da Renamo, nem mesmo do lado da sociedade civil. Foi feita por gente, de ambos os lados políticos, que acreditou (e continua a acreditar) numa legitimidade histórica para governar. Uns em razão da independência, outros em razão do anti-comunismo. Desde logo, a lógica de acção dos actores políticos foi sempre de transformar a política num jogo de soma zero. Do lado da Frelimo, esta lógica de acção consistiu na apropriação ciumenta de todos os recursos económicos em nome de um patriotismo que os seus membros viram ameaçado pela Renamo e sua colaboração com o “inimigo externo”. Deu-se vários nomes a esta apropriação, incluindo “criação de riqueza nacional”, “burguesia nacional patriótica”, etc., mas o pano de fundo foi a profunda convicção de quase todos os membros da Frelimo, incluindo dos que hoje criticam Guebuza a partir de dentro do partido, de que a concentração de poder económico nas mãos dos membros da Frelimo era um acto patriótico para salvar o país do capitalismo e dos reaccionários da Renamo. Foi fácil, em nome deste patriotismo, encetar ligações perigosas com homens de negócios de reputação duvidosa, exigir comissões e participação em empreendimentos económicos e abocanhar tudo o que se mexe. É lícito supor que muitos dos que enriqueceram (lícita ou ilicitamente) o tenham feito na forte convicção de estarem a cumprir um dever patriótico.

O problema disto, porém, é que a distinção entre “apropriação patriótica” e “apropriação individual” fica muito ténue, sobretudo nas circunstâncias da Frelimo e sua “disciplina” partidária. E, para piorar as coisas, os órgãos de justiça – que poderiam ter tido maior controlo sobre estas coisas – foram essencialmente ocupados e dirigidos por juristas (de grande mérito técnico) que não tinham nenhuma tradição democrática (afinal praticaram a “legalidade socialista”) e, pior do que isso, tinham interiorizado a “disciplina partidária” como credo pessoal. Nunca nenhum deles reclamou seja o que fosse em público. Não o fizeram não só porque queriam, provavelmente, proteger privilégios pessoais, mas também, e sobretudo, porque as suas convicções democráticas não entravam em conflito com essas práticas. Se hoje alguns, ainda que à socapa, reclamam, é porque durante muito tempo mantiveram a esperança de que essa “apropriação patriótica” fosse colocada ao serviço de um projecto político falhado (o projecto socialista) e que, para piorar as coisas, cada vez menos consensos reúne no interior da própria Frelimo. Daí a virulência de alguns

ataques a Armando Guebuza que nunca escondeu a sua aversão a esse projecto político. Ou seja, a confusão entre Estado e Partido, a trivialização da Renamo e da oposição, etc. poderiam ter continuado à vontade se, em troca disso, houvesse um maior compromisso da liderança actual da Frelimo com o projecto socialista. Guebuza não está a ser criticado por, por ventura, comprometer a democracia; ele está a ser criticado por não usar a máquina anti-democrática que a Frelimo parece ser para “corrigir” a humilhação que foi a paz negociada e regressar ao projecto socialista.

O que complica as coisas actualmente é o desafio de gestão das expectativas criadas pela explosão de recursos. Ao contrário de Joaquim Chissano, que essencialmente geriu a transição e também geriu os doadores, Guebuza subiu ao poder com um projecto político que ia para além disso e constituía uma tentativa de transcender o projecto socialista. Com efeito, ele subiu ao poder com a ideia de libertar o Estado das expectativas da sociedade em termos de melhoria das condições individuais de vida, promoção de uma cultura individual de empreendedorismo e redução radical da dependência do país da generosidade externa.<sup>16</sup> Não é preciso concordar com o projecto para constatar a sua existência. Várias coisas por ele ditas e feitas no seu primeiro mandato atestam o compromisso com esse projecto, desde os discursos contra o burocratismo e espírito do deixa-andar passando pela elevação da auto-estima até aos 7 milhões para os distritos. O facto de cada uma destas coisas ter produzido efeitos colaterais negativos não coloca dúvidas sobre a sua importância e sinceridade; mostra a dificuldade básica de intervenção técnica em meio social e político. É natural que, em contexto de dificuldades económicas (e aparente enriquecimento de poucos), os seus pronunciamentos a favor de maior responsabilidade individual sejam virados contra ele.

Mas a maior dificuldade na gestão das expectativas criadas pelos recursos é criada pelo crescimento desenfreado da sociedade civil profissionalizada, cuja economia política consiste na externalização dos problemas sociais pelo uso de vocabulário muitas vezes vazio, mas útil à reprodução das ONG. Há qualquer coisa de fundamentalmente errado num país onde os jovens mais empreendedores encontram a sua vocação no amor ao próximo, mas com remuneração. Parece problemático que algumas organizações produzam um discurso político demagógico de constante vitimização do “povo” e de produção de expectativas que nenhum governo, por mais eficiente que seja, seria capaz de responder. Pior ainda, essas organizações nunca se preocuparam em articular a sua acção com os partidos políticos aliando-se, por

---

<sup>16</sup> Sem, contudo, comprometer a prerrogativa do Estado de definir o que é bom para o indivíduo.

exemplo, aos deputados do MDM ou da Renamo na defesa dos interesses da população de Cateme em Tete. Os seus aliados são sempre organizações de fora, algo que contribui para trivializar os processos políticos nacionais. O país está mal, evidentemente, mas a percepção da extensão dessa maldade tem muito a ver com o efeito de rã (muito eco) que o discurso da sociedade civil profissionalizada, eivado de termos que pensam por nós (corrupção, integridade, participação, transparência, empoderamento, etc.) produz.

Finalmente, existe o problema do “poder da Frelimo”, talvez o mais bicudo de todos e do qual, pelo que parece, Armando Guebuza se tornou refém. Sucintamente, o poder da Frelimo é a crença generalizada, e fantástica, na ideia de que tudo quanto acontece, ou não acontece, em Moçambique é por vontade da Frelimo. Vem dos longos anos de disciplinarização pela Frelimo gloriosa e encontrou terreno fértil para se nutrir na “democracia” interna da Frelimo que consiste em não mugir cá fora, e lá dentro decidir de acordo com uma ideia difusa do interesse do partido, ideia essa que se baseia essencialmente na interpretação preventiva da vontade das “estruturas”. É uma cultura partidária que torna a Frelimo numa máquina política portentosa. Mas tem os seus defeitos, o mais importante dos quais é de ficar vulnerável à acção de quem tem habilidade suficiente para fazer passar muita coisa por “vontade de lá de cima”, algo que no último mandato de Guebuza – e pelo sucesso de reestruturação do partido – se tornou cada vez mais evidente. Tão evidente que pessoas com um sentido falsamente maquiavélico de poder tomaram o partido de assalto usando o “poder da Frelimo” como instrumento e comprometendo (em nome do chefe) o nome do chefe.

Por conseguinte, a transição democrática foi feita por todos, arrastando, contra a vontade, gente para um sistema político incompatível com a sua cultura política. Ao reforçar a Frelimo e procurar definir uma nova maneira de estar em Moçambique Armando Guebuza acabou provocando a cristalização dessas incompatibilidades. Isto, aliado à repetição incessante e nauseabunda de palavras que pensam por nós, bem como aos efeitos nefastos de uma cultura partidária (que não foi Guebuza a criar; foram os que hoje o criticam do outro lado da trincheira; ele levou-a às últimas consequências) hostil ao debate aberto (repare-se, por exemplo, que ninguém dentro da Frelimo dá na cara com a intenção presidencial. Recentemente, Luísa Diogo – numa entrevista na RDP África – disse, em resposta à pergunta sobre se ela teria algum interesse em candidatar-se, que só faria isso se o partido manifestasse esse interesse; a mesma coisa já foi dita por Graça Machel e outros “presidenciáveis”;

sinal mais preocupante da cultura democrática vigente não pode haver. Qual é o problema de alguém assumir que tem intenção de liderar o partido?) produziu um ambiente político em que o mais cómodo é responsabilizar um único indivíduo dos males, males de todos, e ir criando a impressão de que os problemas, que são maiores do que qualquer um de nós, são de fácil solução, faltando apenas vontade política para os resolver.

A paz em Moçambique, que no fundo tem a ver com uma cultura política extremamente problemática do ponto de vista do poder do Estado sobre os indivíduos, tem de passar pela redefinição do conceito de cidadania. A incapacidade de fazer isto é que torna alguns agressivos na esfera pública e predispostos a procurarem bodes expiatórios. Ela é a medida de perplexidade da parte de gente que foi socializada, como muitos foram, a pensar que a cidadania é um privilégio conferido pela magnanimidade de quem detém o poder. Não é.

## REFERÊNCIAS

- Aurillac, M. (1964) “Les provinces portugaises d’outre-mer ou la ‘force des choses’”. *Revue Juridique et Politique*. 18 (I), 239-62.
- Clapham, C. (2012) *From Liberation Movement to Government – Past Legacies and the Challenges of Transition in Africa*. Joanesburgo, The Brenthurst Foundation.
- Cruz e Silva, T. (2001) *Protestant Churches and the Formation of Political Consciousness in Southern Mozambique (1930-1974)*. Basileia, Schlettwein.
- Dworkin, R. (2008) *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*. Princeton, Princeton University Press.
- Enes, A. (1893) *Moçambique*. Lisboa, Agência Geral das Colónias.
- Fandrych, S. (2001) *Kommunalreform und Lokalpolitik in Mosambik. Demokratisierung und Konflikttransformation jenseits des zentralistischen Staates?* Hamburger Beiträge zur Afrika Kunde Band 65. Hamburgo. Institut für Afrika - Kunde.
- Ferguson, J. (1990) *The Anti-Politics Machine – “Development”, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013) *Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem Estar e da Pobreza*. Maputo, IESE.
- Freire de Andrade, A. (1925) “Trabalho indígena e as colónias portuguesas”. *Boletim da Agência Geral das Colónias*. vol. 3, 3-15.

- Linz, J. & Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University.
- Lopes Galvão, J.A. (1925) “O regime de mão de obra indígena em Moçambique”. *Boletim da Agência Geral das Colónias*. 3, 116-28.
- Macamo, E. (2010) “Overwhelmed by Well-Meaning Partners – The politics of direct budget support in Mozambique”. In: F. Stehnen *et al.* (org.) *Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?* Nomos, Baden-Baden.
- Mamdani, M. (1996) *Citizen and Subject – Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, Princeton University Press.
- Mannheim, K. (1976) *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Manning, C. (2008) *The Making of Democrats – Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador and Mozambique*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Marx, K. (1845) *Ideologia alemã*.
- Melber, H. (2011) “Liberation Movements as Government – Or the Limits to Emancipation”. *Strategic Review for Southern Africa*. 33 (1), 78-102.
- Popper, K.(1974) *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte, Editora Itatiaia.
- Schluchter, W. (1985) *Aspekte bürokratischer Herrschaft: Studien zur Interpretation fortschreitender Industriegesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Skinner, Q. (2003) “States and the freedom of citizens”. In: Q. Skinner & B. Strath *States and Citizens – History, Theory and Prospect*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Skinner, Q. & Strath, B. (2003) *States and Citizens – History, Theory and Prospect*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Southall, R. (2013) *Liberation Movements in Power – Party & State in Southern Africa*. Londres, James Currey.
- Susini, M.L. (2008) *Éloge de la corruption*. Paris, Fayard.
- Tilly, Charles (2004) *Contention and Democracy in Europe – 1650-2000*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Torreguitar, E. (2009) *National Liberation Movements in Office – Foreign Democracy with African Adjectives in Namibia*. Frankfurt am Main, Peter Lang.
- 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, Processos, Resultados*. Maputo, IESE.

# DO DISCURSO DA “HISTÓRIA DE SUCESSO” ÀS DINÂMICAS POLÍTICAS INTERNAS: O DESAFIO DA TRANSIÇÃO POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE

Salvador Forquilha

## INTRODUÇÃO

Em 2008, o jornal *Zambeze* publicou um artigo dando conta de uma exposição feita por um grupo de militares das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), provenientes das fileiras do antigo movimento rebelde – Renamo, sobre a discriminação, no seio das FADM relativamente a nomeações para cargos de chefia e promoções, com base em pertença partidária. Endereçada à direcção máxima da Renamo (presidente e secretário-geral), a exposição alertava para o perigo que essa discriminação poderia representar para a paz e estabilidade no país (Velo, 2008, p. 5). De acordo com o jornal, os autores da exposição referem no documento que “a situação no exército é grave (...) Não vamos aceitar mais que a Frelimo ocupe todos os quartéis... não há aquele ritmo de apartidarismo que se acordou [no Acordo Geral de Paz] e há falta de respeito total para com os provenientes da Renamo” (Velo, 2008, p. 5).

Constituídas no âmbito da implementação do AGP, as FADM tinham sido, até então, uma das faces mais visíveis do processo de reconciliação, incorporando soldados provenientes dos dois ex-beligerantes da guerra civil (governo da Frelimo e Renamo). Na altura em que o assunto veio a público, através da exposição acima referida, provavelmente pouco se imaginava que o país pudesse estar a braços com uma crise político-militar, cinco anos depois. Embora os acontecimentos relatados na exposição do grupo de militares da Renamo não possam, por si sós, justificar e explicar a crise político-militar que o país vive, eles cristalizam sobremaneira o carácter inacabado do processo da transição política e, por conseguinte, são um

importante ponto de entrada para a análise das dinâmicas do próprio processo da construção democrática em Moçambique.

Elogiado pela comunidade internacional durante vários anos, Moçambique foi até há bem pouco tempo considerado como uma “história de sucesso” não só em termos de recuperação económica como também de transição política, após longos anos de guerra civil. Mas, tratando-se de processo político, o discurso de “história de sucesso” precisa de ser mais ajustado às dinâmicas internas. Com efeito, se é verdade que, do ponto de vista do crescimento económico, o país alcançou passos importantes, também não é menos verdade que, do ponto de vista político, os avanços que houve em alguns aspectos, nomeadamente a criação de instituições democráticas e a realização de eleições regulares, coabitam com recuos assinaláveis, particularmente no que se refere ao funcionamento das instituições e à estabilização das regras do jogo democrático. Estes recuos cristalizam-se, por exemplo, nas recorrentes crises ante e pós eleitorais, que, nos últimos tempos, degeneraram na crise político-militar, que se agravou a partir dos finais de 2013. Como explicar estes recuos numa situação de uma aparente “história de sucesso”? Parte de elementos da resposta a esta pergunta encontra-se, certamente, no próprio processo da transição política que o país conhece desde os finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990. Com efeito, contrariamente ao que o discurso da “história de sucesso” parece fazer crer, uma análise das dinâmicas internas do processo da construção democrática em Moçambique mostra que a transição política, mais de vinte anos depois do seu início, continua um processo inacabado, particularmente ao nível dos principais actores políticos – a Renamo e a Frelimo. A Renamo continua sendo uma organização, cujas lógicas de funcionamento são tributárias de um movimento armado e a Frelimo, por seu turno, permanece um partido, cujas lógicas de actuação continuam sendo aquelas de partido-Estado.

Baseado na revisão da literatura, artigos de imprensa e trabalho de campo, este artigo procura analisar o processo da transição política em Moçambique, argumentando que, apesar de ter havido a criação de novas instituições, no contexto do AGP, os principais actores políticos, nomeadamente a Renamo e a Frelimo ainda não conseguiram fazer a transição de movimento de guerrilha e partido-Estado, respectivamente, para partidos cujo funcionamento esteja em linha com as regras do jogo democrático, decorrentes do AGP e incorporadas na Constituição da República. O argumento é desenvolvido em duas partes. Na primeira parte, o artigo analisa, em linhas gerais, o processo da transição política em Moçambique, focalizando a

atenção para as dinâmicas da estruturação do campo político. Na segunda parte, o artigo interessa-se especificamente pela relação que se foi construindo entre a Frelimo e o Estado, no contexto do pluralismo político introduzido pela Constituição de 1990, e mostra como é que o processo da construção do Estado, via reformas de governação local, indirectamente, permitiu que a Frelimo se afirmasse cada vez mais como partido-Estado, cristalizando uma transição inacabada.

## COMO LER O FENÓMENO DA TRANSIÇÃO? DAS ANÁLISES DA TRANSITOLOGIA ÀS DINÂMICAS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE

O fenómeno da mudança de regimes políticos que ocorreu na Europa do Sul e na América Latina, nos anos 1970 e 1980 respectivamente, inspirou, na ciência política, uma perspectiva de análise, que se constituiu em quase-subdisciplina, chamada transitologia. Na origem desta perspectiva, encontram-se as análises de Linz (1978) sobre o colapso de regimes democráticos. Mas o interesse pelo fenómeno da transição política já estava presente na ciência política, nos finais dos anos 1960 e começos dos anos 1970, em autores como Huntington (1968) e Dahl (1971), só para citar alguns.

Um dos traços comuns nas análises sobre as transições é a identificação de categorias de actores num processo de colapso de regime. A título de exemplo, O'Donnell e Schmitter (1986) consideram que, num processo de colapso de regime autoritário, os actores posicionam-se à volta de quatro principais categorias compostas por radicais (*hard-liners*) e moderados (*soft-liners*): duas categorias do lado do poder político e duas do lado da oposição política. Nas análises de O'Donnell e Schmitter, estas quatro categorias não correspondem a atributos permanentes de cada actor individual, grupos sociais ou instituições específicas. Elas têm apenas um valor heurístico e dizem respeito ao comportamento estratégico dos actores quando confrontados com o contexto da transição. Neste sentido, o resultado do processo da transição depende, em grande medida, da interacção que se produz entre estas categorias de actores. Trata-se de uma interacção que consiste numa negociação, que, às vezes, resulta em alianças entre grupos dos dois campos opostos, nomeadamente os moderados dos dois campos (governo e oposição). Neste sentido, O'Donnell e Schmitter (1986) consideram que uma transição só se consegue quando as posições dos moderados dos dois campos se impõem sobre as posições dos radicais. Na mesma linha,

Przeworski (1991) sublinha que um processo de transição possui uma dimensão de incerteza, na medida em que o seu resultado depende de interesses e estratégias de actores dos dois campos, nomeadamente os radicais e os moderados. Para reforçar esta ideia da incerteza, Przeworski (1991) considera que “a democracia é o reino do indeterminado; o futuro não está escrito”.

De Linz a Przeworski, passando por O'Donnell e Schmitter, parece haver uma certa continuidade do ponto de vista do modelo de análise do fenómeno da transição política, ainda que se possa identificar certas *nuances* em cada um destes autores. Essa continuidade refere-se sobretudo ao lugar dado aos actores na análise do processo da transição, especificamente no momento do colapso do regime. Este aspecto parece-nos particularmente importante na medida em que nos permite evitar a ilusão segundo a qual os regimes autoritários seriam regimes monolíticos. Com efeito, a identificação de diferentes categorias de actores e estratégias, tanto no regime em crise como nas forças da oposição, ajuda a identificar melhor os problemas e as estratégias em acção num processo de transição política.

Mas, ao mesmo tempo, a ênfase dada ao papel dos actores, nomeadamente os radicais e os moderados dos dois campos, traz o risco de ver a transição como um processo quase exclusivamente dependente das elites, em que o resto da sociedade está ausente. Além disso, esta importância dada aos actores e ao tempo curto, particularmente nas análises de Przeworski (1991), em detrimento do tempo longo, da trajectória histórica e das condições concretas em que o processo da transição ocorre, torna a análise pouco enraizada na realidade. Na verdade, aqui reside uma das maiores críticas às análises da transitologia. Com efeito, Hermet (2000), por exemplo, considera que, “(...) ao temer a acusação de ‘culturalismo’, a transitologia faz pouco caso dos fundamentos culturais ou para-culturais da democratização, nomeadamente no que se refere ao estágio da sociedade civil (...) A coberto da neutralidade mais ou menos axiológica, ela despreza demasiado as intenções reais (...) dos actores em causa, considerando em definitivo uma democracia sem democratas perante a qual a mobilização popular seria quase um incómodo” (Hermet, 2000, p. 310).

Contudo, as críticas à transitologia não param por aqui. Elas dizem respeito também à própria ideia de “transição democrática”, que, por um lado, evocaria um certo carácter teleológico do processo, como se o ponto de chegada desses processos fosse necessariamente um regime democrático (Dobry, 1995) e, por outro

lado, subentenderia um certo “sequencialismo” na maneira como o próprio processo de democratização ocorre (Carothers, 2007). Além disso, autores como Bratton e Van de Walle (1997), olhando especificamente para os processos africanos, sublinham que as análises da transitologia não tomam suficientemente em consideração a natureza dos regimes pré-transição. Por isso, eles propõem uma abordagem político-institucional, que procura explicar os processos da transição política privilegiando factores que têm a ver com a política doméstica, sublinhando a sua dimensão estruturante e contingente (Bratton & Van de Walle, 1997). Outros autores trouxeram para o debate a relação entre aspectos económicos como, por exemplo, a redistribuição da renda e a democratização (Acemoglu & Robinson, 2001) ou ainda a relação entre modernização e democratização (Przeworski, Alvarez, Cheibub, *et al.*, 2000; Epstein, Bates, Goldstone, *et al.*, 2006).

O debate sobre transições políticas, cujas linhas gerais acabámos de esboçar acima, é extremamente útil para a análise do processo da transição política em Moçambique. Com efeito, este debate não só nos permite olhar para a transição política em Moçambique como estando num “tempo longo”, inserida numa trajetória histórica, com diferentes categorias de actores (radicais e moderados), que desenvolvem estratégias diferentes, como também reforça a ideia da importância de factores políticos domésticos na explicação dos resultados do próprio processo da transição.

Neste sentido, a compreensão do significado da transição política em Moçambique passa por uma análise que vá além de uma simples identificação de etapas dentro do processo (abertura, liberalização e democratização) para captar a dinâmica institucional dos actores políticos colectivos, em termos de atitudes e práticas políticas, particularmente os protagonistas do AGP – a Frelimo e a Renamo. E é, justamente, a este nível que se pode falar duma transição inacabada.

O discurso da “história de sucesso”, muitas vezes evocado quando se fala da transição política em Moçambique, limita-se sobretudo ao facto de o país ter conseguido criar instituições (pelo menos formalmente) democráticas, realizar eleições com alguma regularidade e ter conseguido, durante muito tempo, manter o calar das armas. É verdade que, deste ponto de vista, na África subsaariana, Moçambique se destacava comparado com alguns países. Com efeito, em alguns casos, o desacordo sobre procedimentos ou resultados eleitorais desembocou numa violência pós-eleitoral, mais ou menos prolongada, e que às vezes se desenvolveu sob a forma de guerra civil. Por exemplo, “em Angola, os combates retomaram quando os guerri-

lheiros da Unita recusaram reconhecer a sua derrota em 1992; na Costa do Marfim, a incapacidade de se pôr de acordo sobre a definição do corpo eleitoral conduziu a uma crise política que desembocou numa guerra civil em 2002; no Kenya, a vitória fraudulenta do partido presidencial deu lugar a confrontos em 2007; no Zimbabwe, a repressão contra a oposição aumentou nas eleições de 2008; enfim, no Gabão, a proclamação dos resultados do voto levou a pilhagens em 2009” (De Montclos, 2010, p. 15).

Mas, se é verdade que Moçambique se destacava neste panorama, também não é menos verdade que as dinâmicas internas do seu processo político iam, paulatinamente, criando condições propícias para eclosão de violência política. Essas condições foram cristalizando-se, por um lado, na relutância na desmilitarização completa; no endurecimento do discurso e no extremar de posições, por parte da Renamo, face aos desfechos dos sucessivos processos eleitorais (Cahen, 2010) e, por outro lado, na colocação do Estado, cada vez mais, ao serviço do partido por parte da Frelimo. A combinação destes factores trouxe consigo um grande potencial de violência, perigando o próprio processo de pacificação e a transição política do país. Aliás, neste sentido, os acontecimentos de Montepuez e de Mocímboa da Praia, em Novembro de 2000 e Setembro de 2005, respectivamente, são elucidativos<sup>1</sup>. Por conseguinte, mais do que se cingir à análise da criação de instituições democráticas (pelo menos formalmente), a compreensão do processo da transição política dos anos 1990 em Moçambique exige uma análise das dinâmicas institucionais ao nível dos próprios actores políticos, nomeadamente a Frelimo e a Renamo, interrogando a sua relação com o Estado, procurando sobretudo perceber em que medida estes actores conseguiram fazer a transição do ponto de vista de lógicas de funcionamento, atitudes e práticas políticas.<sup>2</sup> Mas será assim tão importante compreender essas dinâmicas? Sim. Porque, no caso de Moçambique, em que o processo da pacificação aparece como pano de fundo da transição política, as dinâmicas institucionais dos protagonistas do AGP jogam um papel importante na maneira como se estruturam os resultados da transição política no seu conjunto.

---

<sup>1</sup> Quando falamos de acontecimentos de Montepuez e Mocímboa da Praia, referimo-nos aos confrontos violentos que houve nestes locais na sequência de manifestações realizadas pela Renamo em protesto contra os resultados eleitorais das eleições presidenciais e legislativas de 1999 e eleições intercalares locais de 2005.

<sup>2</sup> Neste artigo, não nos ocuparemos da análise das lógicas e dinâmicas internas da Renamo no contexto do pluralismo político. Para uma compreensão aprofundada sobre o assunto, ver particularmente as análises de Cahen (2010) e o artigo de Luís de Brito inserido na secção “Política” deste volume.

## ESTADO, TRANSIÇÃO E ACTORES POLÍTICOS

Com a proclamação da independência nacional e, particularmente, a transformação da Frelimo em partido marxista-leninista de vanguarda,<sup>3</sup> o processo da construção do Estado pós-colonial em Moçambique confundiu-se significativamente com a história da implantação e desenvolvimento da Frelimo. Com efeito, a criação das instituições do Estado implicou a implantação das estruturas do partido a todos os níveis, com uma clara orientação da subordinação do Estado aos interesses do partido. Neste contexto, a primeira Constituição da República – Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM) – estabelecia que

A República Popular de Moçambique é orientada pela linha política definida pela Frelimo, que é a força dirigente do Estado e da sociedade. A Frelimo traça a orientação básica do Estado e dirige e supervisa a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo (CRPM de 1975, art. 3).

Aliás, no discurso de proclamação da independência, Samora Machel tinha deixado claro qual seria o papel da Frelimo no processo da construção do Estado, ao realçar o seguinte:

“A República Popular de Moçambique, Estado do povo trabalhador moçambicano, será dirigida pela Frelimo, instrumento da organização, da mobilização do povo moçambicano no combate pela liberdade nacional, que continuará a dirigi-lo na nova fase da luta pela construção do Estado democrático popular, pela reconstrução nacional, pela liquidação da exploração do homem pelo homem. A todos os níveis, afirmar-se-á a primazia das decisões do partido sobre aquelas do governo (...)” (Rádio Moçambique, s.d.).

No contexto da proclamação da independência, a subordinação do Estado ao partido surge, assim, como um elemento importante que iria garantir a salvaguarda dos interesses do povo, na medida em que a Frelimo se considerava a única representante legítima dos moçambicanos – uma ideia que se foi construindo ao longo da luta anti-colonial. Neste sentido, não só as opiniões diferentes da linha oficial foram combatidas no interior do partido, como também foi vedada qualquer tentativa de criação de outros partidos políticos. Aliás, os movimentos políticos criados na véspera da proclamação da independência foram, imediatamente, estigmatizados, considerados uma manipulação neo-colonial e, de seguida, combatidos e alguns dos seus líderes enviados para os campos de reeducação. Mas, se é verdade que alguns desses movimentos, como por exemplo o Grupo Unido de Moçambique (GUMO), tinham ideias muito próximas daquelas do general António Spínola ou ainda de

<sup>3</sup> Para uma melhor compreensão sobre o sentido da referência da Frelimo ao marxismo, ver Brito (1991).

Jorge Jardim no seu “Programa de Lusaka” (Jardim, 1976), que preconizavam um Moçambique independente dentro de uma comunidade lusófona, na qual Portugal teria um papel de liderança, também não é menos verdade que houve outros movimentos políticos, como por exemplo o Partido de Coligação Nacional (PCN), cuja criação cristalizava, por um lado, clivagens profundas e conflitos não resolvidos no seio do nacionalismo moçambicano e, por outro, a heterogeneidade de um povo com histórias locais diferentes (Forquilha, 2006).

Assim, o surgimento de movimentos políticos na véspera da independência não era necessariamente expressão de uma manipulação neo-colonial. Na verdade, alguns desses movimentos surgem também como resultado do fenómeno de marginalização política de alguns segmentos do nacionalismo moçambicano, evidenciado sobretudo pela crise interna no seio da Frelimo nos anos 1960.

Por conseguinte, o processo da construção do Estado no período pós-independência foi marcado pela primazia da Frelimo. Neste contexto, as instituições do Estado foram desenvolvendo-se ao ritmo da própria Frelimo, a ponto de haver uma fraca distinção entre o partido e o Estado, numa lógica de integração de eventuais forças centrífugas. Aliás, essa lógica de integração, enquadramento de qualquer força centrífuga estava na base da acção política do regime e isso tinha a ver com a própria concepção que as elites no poder tinham do papel dirigente do partido na construção do Estado. No seu relatório ao IV congresso, realizado em 1983, o Comité Central da Frelimo sublinhava que

(...) é pelas organizações democráticas de massas, as organizações socioprofissionais e as associações de solidariedade, as associações artísticas, culturais, desportivas e outras, que cresce a influência do Partido em todos os sectores e todos os aspectos da vida nacional. É necessário intensificar e melhorar a acção directa do partido sobre as organizações democráticas de massas e sobre este vasto movimento associativo. Actualmente, o partido dá prioridade ao enquadramento político adequado de todos os grupos sociais, de maneira a que todos os moçambicanos possam identificar-se com os princípios fundamentais da nossa linha política, tais como a defesa dos interesses do povo e a construção duma sociedade justa e próspera para todos os moçambicanos (Partido-Frelimo, 1983, p. 106).

Paradoxalmente, foi sob fundo desta lógica de integração que o regime entrou num processo de abertura – consequência de uma crise social, económica e política, agravada pela guerra civil, que o país atravessava. A abertura conduziu a mudanças significativas no plano político, com a realização do V congresso da Frelimo em 1989 e a mudança da Constituição da República em 1990.

Relativamente à mudança constitucional, é importante referir que desde 1988, mesmo antes da realização do seu V congresso, a Frelimo tinha desenca-

deado um processo de revisão constitucional, com o objectivo de fazer algumas emendas pontuais à Constituição. Mas, em Janeiro de 1990, o bureau político da Frelimo propôs um texto constitucional que ia muito além de uma simples revisão e propunha uma Constituição completamente nova, marcada essencialmente pelo desaparecimento da referência ao papel dirigente do partido Frelimo no processo sociopolítico moçambicano, consagrado na Constituição de 1975. Levada ao debate público, organizado pelo governo, o novo texto constitucional foi aprovado pela Assembleia Popular em Novembro de 1990. Esta foi a abertura mais importante havida até então.

Ao abandonar o monopartidarismo e a “democracia popular”, a Constituição de 1990 introduzia, assim, o multipartidarismo, as garantias constitucionais das liberdades fundamentais individuais e colectivas e a organização de eleições. Mas, como é que a Frelimo lidou com esta nova realidade? Em que medida as lógicas e práticas de actuação política da Frelimo se ajustaram ao novo contexto de pluralismo político? Em que medida a Frelimo conseguiu fazer a transição de um partido que usa o Estado para a sua reprodução e desenvolvimento para um partido que se reproduz e se desenvolve de uma forma independente do Estado? Nas linhas a seguir, vamos olhar para a maneira como a relação entre a Frelimo e o Estado se foi construindo no contexto do pluralismo político da Constituição de 1990.

## A FRELIMO E O ESTADO NO CONTEXTO DO PLURALISMO POLÍTICO: A CRISTALIZAÇÃO DA TRANSIÇÃO INACABADA

A contestação político-militar, levada a cabo pela Renamo durante a guerra civil, foi acompanhada pela implantação de um sistema administrativo nas zonas sob controlo do antigo movimento rebelde. Apoiada na base pelos chefes tradicionais, muito militarizada e com pouco espaço para civis, a estrutura administrativa da Renamo era constituída pelo presidente, conselho nacional, comandantes de zonas, comandantes regionais, combatentes, *mujeebas* (milícias) e civis (chefes tradicionais) (Vines, 1991; Forquilha, 2006). Na realidade, do ponto de vista administrativo, para a maioria da população, a passagem das zonas sob controlo do Estado para aquelas sob controlo da Renamo não trouxe mudanças significativas. Com efeito, à semelhança do que acontecia nas zonas sob controlo do partido-Estado Frelimo, nas zonas sob controlo da Renamo, as relações entre a administração e os camponeses continuaram sendo caracterizadas por uma forte coerção praticada

nomeadamente pelas milícias da Renamo. Chingono, analisando as relações entre a Renamo e os camponeses na província de Manica, durante a guerra civil, por exemplo, escreve que “em resposta às ofensivas das forças governamentais, a mobilização coerciva transformou-se no elemento central da estratégia dos rebeldes” (Chingono, 1996, p. 51).

Assim, pode-se considerar que a guerra civil enfraqueceu sobremaneira a soberania empírica do Estado, isto é, o controlo do território, o reconhecimento popular e a sua capacidade de defesa militar (Jackson, 1994). Na sequência disso, quando o AGP foi assinado em 1992, o Estado (e por via disso a Frelimo) estava ausente de grande parte do território nacional. Confinado aos centros urbanos e às principais vilas do país, a máquina burocrática estatal não se fazia sentir na maior parte das zonas rurais, que estava sob controlo administrativo da Renamo. Isso levou à existência de uma dupla administração – situação que, em alguns casos, perdurou até 1997, isto é, três anos depois da realização das primeiras eleições multipartidárias. Ao longo da vigência da dupla administração, a Renamo continuou a exercer um certo controlo nas suas antigas zonas, onde os administradores eram nomeados pelo Estado, sob sua proposta.

Neste contexto, o processo da reconstrução no pós-guerra civil abrangeu não apenas infra-estruturas básicas nas áreas de saúde, educação, estradas ou água e saneamento, mas também a própria burocracia estatal, particularmente nas antigas zonas sob controlo da Renamo. Mas o que é interessante constatar é a maneira como o processo da reconstrução da burocracia estatal aconteceu em simultâneo com a reposição da estrutura partidária da Frelimo, no sentido em que a chegada do Estado às antigas zonas sob controlo da Renamo implicou a chegada da Frelimo a essas mesmas zonas, numa lógica de utilização do Estado para reprodução e desenvolvimento do partido. Com efeito, em algumas zonas, os próprios chefes de localidades é que se encarregavam de repor as estruturas da Frelimo desmanteladas durante a guerra civil, tal como, a seguir, o extracto do relatório de actividades do distrito de Cheringoma ilustra:

(...) o chefe de localidade conseguiu criar pelo menos duas células do partido [Frelimo] nas zonas de Maciamboza e Nhango... E na localidade de Mazamba, o chefe da localidade criou pelo menos outras quatro células (Matavele, 2002, p. 2).

Nos primeiros anos depois das primeiras eleições multipartidárias, os esforços da implantação da estrutura partidária da Frelimo estenderam-se igualmente para a própria administração do Estado a nível das sedes dos distritos. Por exemplo, o

secretário da Frelimo no distrito de Cheringoma, no seu informe ao governador da província de Sofala, falando do processo da criação das células do partido, escreve o seguinte:

Na administração do distrito de Cheringoma existem 14 membros do partido Frelimo (...) Tendo manifestado o seu interesse em criar uma célula do partido no seu local de trabalho, eles vieram ter comigo pedindo a revitalização da célula do partido que havia na administração [no período a seguir à independência], o que aceitei com satisfação. Quando o administrador tomou conhecimento da revitalização da célula do partido na administração, ele proibiu (...). Disseram-nos que o administrador proibiu a realização das actividades da célula do partido na administração, neste tempo de multipartidarismo, porque ele tem medo (...). É para dizer que não tivemos a autorização da revitalização da célula do partido na administração de Cheringoma, segundo o pedido dos membros [do partido Frelimo]. Como se pode constatar, a situação política não é favorável nesta administração (...) Proibir a existência do partido Frelimo num local onde deve estar implantado (...) (Frelimo, s/d, p. 1).

Este incidente local exprime a renegociação da relação da Frelimo com o Estado, no contexto de pluralismo político. Como se pode constatar, na percepção da liderança do partido a nível local, o Estado deve ajudar a Frelimo a reconstruir a sua estrutura local. Por isso, na opinião do secretário da Frelimo em Cheringoma, autor do informe acima citado, a atitude do seu colega administrador era “anormal”... daí a sua iniciativa de escrever aos responsáveis do partido a nível da província, nomeadamente o governador provincial, para explicar os obstáculos que o administrador do distrito estava a criar no processo da revitalização da célula do partido na administração local. Na verdade, a proibição do administrador resultava do facto de que ele acabava de ser nomeado para dirigir o distrito, num momento em que a administração passava das mãos da Renamo para o Estado. Na realidade, pouco tempo depois, a célula do partido Frelimo foi revitalizada no seio da administração de Cheringoma (sem que houvesse uma célula rival de qualquer outro partido político). Neste sentido, embora oficialmente se tenha abandonado o sistema de partido único, as lógicas de actuação e as práticas políticas ao nível local ainda eram largamente estruturadas pelas lógicas do período do partido-Estado.

A chegada de Guebuza à direcção máxima da Frelimo em 2002 veio impulsionar o processo da revitalização das células partidárias não só nos locais de residência dos militantes, como também nos locais de trabalho, particularmente nas instituições públicas. Aliás, os estatutos do partido aprovados no VIII congresso já estabeleciam claramente que “ a célula organiza-se nos locais de residência e de trabalho, onde vivam e trabalhem três ou mais membros da Frelimo” (Frelimo, 2002, art. 29).

Num contexto em que a militância activa nas células é obrigatória para os membros, a Frelimo conseguiu, assim, multiplicar as suas estruturas de base nos bairros e nas instituições do Estado onde trabalha um número considerável dos seus membros, facto que tem implicações para a institucionalização não só do Estado, como também do processo da construção democrática como um todo, na medida em que a implantação das células partidárias nas instituições públicas não contribui para o estabelecimento da fronteira entre o Estado e o partido no poder, acabando, desta forma, por fomentar a exclusão política, económica e social. Aliás, a este propósito, o relatório do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), publicado em Maio de 2009, vai mais longe e considera mesmo a multiplicação das células da Frelimo nas instituições públicas como um dos desafios à consolidação da paz. Com efeito, nas suas constatações, a Missão de Revisão escreve:

Em todas as interações com os intervenientes, à excepção da Província de Gaza, a Missão de Revisão foi inundada por relatos da existência de células ou unidades da Frelimo em todas as instituições públicas, onde actuam com o sancionamento oficial. Com efeito, os membros são autorizados a suspender o trabalho para participarem em reuniões do partido quando estas estão agendadas dentro do horário de expediente. Estão autorizados a usar camisetas e outra parafernália do partido nos seus locais de trabalho. São efectuadas deduções obrigatórias dos salários dos trabalhadores em benefício da Frelimo quando autorizado pelos órgãos do partido relevantes. Os outros partidos políticos não usufruem destes privilégios (...) A discriminação e a exclusão económica e social criam uma população ressentida entre os que não são membros da Frelimo. Isto desafia a letra e o espírito do acordo de paz. A realidade da exclusão dos que não são membros da Frelimo é que eles são marginalizados e não podem participar nem tirar proveito das oportunidades económicas e de outras normalmente ao dispor dos cidadãos. A afiliação ao partido Frelimo parece ser a única solução efectiva para beneficiar do acesso às oportunidades criadas pelas políticas do governo e aos direitos garantidos pela Constituição. Além disso, os elementos que não são membros da Frelimo estão a ser sujeitos a uma pressão indevida e injusta, afastando-os do Estado e minando o compromisso em relação à paz. As reacções verificadas durante os *workshops* de validação revelam um ressentimento profundo contra esta discriminação (MARP, 2009, p. 114).

Um ano antes da publicação do relatório do MARP acima citado, os bispos católicos de Moçambique tinham publicado uma carta pastoral, na qual se manifestavam preocupados com o que chamaram partidarização do Estado. Dirigindo-se às comunidades cristãs, os bispos católicos escrevem:

No que se refere à vida pública do país, notamos com preocupação a partidarização do Estado, das instituições públicas, de pessoas e do emprego por partido no poder. Preocupamo-nos igualmente a coacção de cidadãos a pertencer ao partido. Não é menos preocupante a intolerância da existência de outros partidos nalgumas zonas do país. Tudo isto constitui uma violação dos direitos humanos e lesa a democracia e a paz. A existência de convicções políticas mediante diversidade de partidos políticos legalmente constituídos deve ser assumida como uma riqueza, desde que os mesmos partidos prossigam ideais de unidade nacional, de tolerância e de democracia (CEM, 2008, pp. 7-8).

A imbricação das estruturas partidárias e estatais acaba interferindo significativamente no funcionamento e desenvolvimento das instituições públicas. Com efeito, são frequentes os casos da realização de actividades partidárias em pleno período laboral, forçando a ausência temporária dos funcionários públicos dos seus postos de trabalho, particularmente nas administrações locais. A este propósito, algumas sessões de debates que tiveram lugar, no âmbito do recente processo da revisão constitucional, são reveladoras. Por exemplo, no debate organizado em Maputo pela Associação dos Magistrados do Ministério Público, um dos magistrados intervenientes referiu que “quando chegamos aos distritos, temos de prestar vassalagem aos governos distritais e aos primeiros-secretários do partido Frelimo (...) Obrigam-nos a abandonar os julgamentos (às vezes temos 10 julgamentos) para participarmos em reuniões do partido [Frelimo] (...)” (*O País*, 2013, p. 2).

Na realidade, a implantação de células partidárias nas instituições públicas não é o único elemento que cristaliza o carácter inacabado da transição interna da Frelimo, de um partido-Estado para um partido que se conforma com as regras de funcionamento de partidos políticos num contexto de construção democrática. Dentro dos próprios estatutos da Frelimo há outros aspectos que traduzem uma lógica de colocação do partido acima do Estado, particularmente em matéria de responsabilidade dos eleitos e executivos. Com efeito, o artigo 76 dos estatutos da Frelimo, aprovados no X Congresso, estabelece que

Os eleitos e os executivos coordenam a sua acção com os órgãos do Partido do respectivo escalão e são perante este pessoal e colectivamente responsáveis pelo exercício de funções que desempenham nos órgãos do Estado ou autárquicos. Quando se trata de cargos de âmbito nacional, os eleitos e os executivos serão responsáveis perante a Comissão Política” (Frelimo, 2012, art. 76).

Portanto, à semelhança do período do partido-Estado, no âmbito do artigo 76 dos seus estatutos, a Frelimo continua a supervisionar a acção dos órgãos estatais. Aliás, Cistac (2013), na sua discussão sobre os três poderes do Estado em Moçambique, traz uma análise interessante sobre o alcance do artigo 76 dos estatutos da Frelimo e suas implicações para a construção de um Estado de direito democrático. No seu entender, “o artigo 76 dos estatutos da Frelimo estabelece caminhos para um sistema de pré-Estado (regime neo-patrimonial onde o Estado passa a servir como instrumento ou património do partido no poder) que obstaculiza a construção de um Estado moderno e representa, consequentemente, um grande retrocesso na construção de um Estado de direito democrático (Cistac, 2013, p. 19).

Por conseguinte, embora a constituição de 1990, o fim da guerra civil em 1992 e, sobretudo, a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994 tenham dado origem a novas instituições, que, pelo menos do ponto de vista formal, nos permitem falar de uma transição política, as lógicas e práticas políticas da Frelimo continuaram sendo informadas e estruturadas pelas dinâmicas do período de partido-Estado. Aliás, as reformas políticas que tiveram lugar na área de governação local mostram como é que a construção do Estado terá, de alguma forma, contribuído para a consolidação da estrutura partidária da Frelimo a nível local. Neste contexto, um dos casos mais elucidativos é o processo da institucionalização das autoridades comunitárias. Em que sentido? É o que vamos discutir, ainda que brevemente, nas linhas que se seguem.

## AUTORIDADES COMUNITÁRIAS, ESTADO E DINÂMICAS POLÍTICAS A NÍVEL LOCAL

Concebidas como um elemento da ligação entre os Órgãos Locais do Estado (OLE) e as populações locais, autoridades comunitárias dizem respeito a um conjunto de actores, nomeadamente “chefes tradicionais, secretários de bairros ou chefes de aldeias e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades locais” (Decreto 15/2000, art.1). Resultado de um debate sobre a reintrodução dos chefes tradicionais no processo da governação local, após longos anos de marginalização política, a noção de autoridades comunitárias cristaliza as lutas pela ocupação do espaço político a nível local, na medida em que incorporam não apenas as estruturas do poder linhageiro, mas também as estruturas político-partidárias criadas pela Frelimo no período pós-independência. Neste sentido, as autoridades comunitárias, *de facto*, funcionam como um braço da Frelimo a nível local (Forquilha, 2006), acabando, em alguns casos, por constituir um obstáculo para a implantação de outros partidos políticos, tal como sugere, por exemplo, o extracto da entrevista a seguir:

“O meu pai é o responsável do MDM aqui na zona. Ele costuma sofrer ameaças por ser do MDM...No meu ver, não é fácil... O meu pai já foi chamado para a sede da localidade de Noré para justificar porquê tem a bandeira do MDM içada aqui em casa. Uma vez chegou aqui um enviado do líder comunitário convocando o meu pai para ir ter com o líder [comunitário] para justificar porquê está a fazer trabalho do MDM aqui na zona...só que, o meu pai não foi (...)”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Entrevista com Virgílio António, filho do responsável político do MDM no bairro Mavile 2, Ribáuè, 13 de Agosto de 2013.

Aliás, é importante sublinhar que, no debate que conduziu à aprovação do dispositivo legal que institucionaliza as autoridades comunitárias (Decreto 15/2000), o Comité Central da Frelimo assumiu uma posição inequívoca ao manifestar a sua determinação de ver incorporadas nas autoridades comunitárias, os grupos dinamizadores – as estruturas político-partidárias criadas pela Frelimo no período imediatamente a seguir à independência, que funcionavam como um instrumento de enquadramento político-partidário das populações ao nível da base. Com efeito, o documento da primeira sessão extraordinária do Comité Central da Frelimo, realizada em Novembro de 1998, refere que

O Comité Central considera necessária uma proposta [...] sobre os mecanismos e as estruturas de direcção do Estado na base que integrem [ao mesmo tempo] o respeito pelas formas tradicionais do poder e pelas conquistas já efectuadas na luta de libertação nacional para implantação e consolidação do Estado moçambicano. A valorização dos grupos dinamizadores, dos princípios e das estruturas democráticas e da modernidade constituem as linhas de pensamento (...) (Domingo, 1998, p. 11).

Neste contexto, a aprovação do Decreto 15/2000, que institucionaliza a articulação dos Órgãos Locais do Estado com as autoridades comunitárias, retira aos chefes tradicionais a exclusividade de ligação entre o Estado e as populações locais. Isso era crucial nas zonas que, durante muito tempo, ficaram sob controlo da Renamo, onde a estrutura político-partidária da Frelimo tinha completamente desaparecido. Assim, nos casos em que os antigos bairros criados no período imediatamente a seguir à independência tinham deixado de existir, eles foram recriados pelas autoridades administrativas locais, com vista a permitir a indicação de secretários de bairros, à luz do processo da implementação do dispositivo legal que institucionaliza as autoridades comunitárias.

Mas, a recriação dos bairros em locais onde tinham desaparecido trouxe implicações políticas a nível local. Com efeito, se, para as autoridades administrativas locais, a recriação dos bairros era um exercício “normal” que se inscrevia no âmbito da implementação do Decreto 15/2000, para a Renamo, ao incorporar os secretários de bairros, tratava-se de uma tentativa de “ressuscitar” a antiga estrutura político-partidária da Frelimo, visando trazer concorrência aos chefes tradicionais a nível local. Em certos casos, como no distrito de Cheringoma, por exemplo, na ausência de uma distinção entre o partido e o Estado, o processo da recriação dos bairros acabou sendo *de facto* levado a cabo exclusivamente pelos responsáveis políticos do partido Frelimo a nível local (Forquilha, 2006).

Quando se olha para as dinâmicas decorrentes do processo da implementação do decreto relativo às autoridades comunitárias, constata-se que há um reforço das

estruturas da Frelimo ao nível da base, que resulta, essencialmente, da predominância de secretários de bairros no seio das autoridades comunitárias. Em algumas províncias, como, por exemplo, Nampula, é interessante verificar que o número dos secretários de bairros legitimados e reconhecidos é praticamente quatro vezes mais do que aquele dos chefes tradicionais (1768 secretários de bairros, contra 430 chefes tradicionais). Em toda a província de Nampula, existe apenas um distrito – Eráti – onde o número de chefes tradicionais é superior ao dos secretários de bairros, tal como a Tabela 1 ilustra.

**TABELA 1** LISTA DAS AUTORIDADES COMUNITÁRIAS DO 1.º ESCALÃO – PROVÍNCIA DE NAMPULA

Distrito/Município	1.º Escalão						Total
	Chefes tradicionais			Secretários B/A			
	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	
Moma	44	0	44	251	0	251	295
Angoche	40	0	40	238	0	238	278
Mogovolas	28	2	30	188	2	190	220
Monapo	41	3	44	157	0	157	201
Mecuburi	37	2	39	73	2	75	144
Mogincual	45	0	45	56	0	56	101
Mossuril	12	2	14	79	0	79	93
Memba	31	3	34	41	0	41	75
Meconta	25	2	27	57	4	61	88
Eráti	33	0	33	13	0	13	46
Nacarôa	12	0	12	40	0	40	52
Ribáuè	6	0	6	189	0	189	195
Muecate	9	0	9	31	0	31	40
Malema	8	0	8	33	0	33	41
Nac. A-V	12	0	12	35	2	37	49
Nampula	5	0	5	72	1	73	78
Murrupula	7	0	7	7	0	7	14
Lalaua	7	0	7	54	0	54	61
Nacala Porto	2	1	3	41	0	41	44
Angche/Munic	3	0	3	37	0	37	40
Ilha de Moç	3	0	3	33	1	34	37
Monapo/Mun	0	0	0	13	0	13	13
GNC	5	0	5	18	0	18	23
<b>Total</b>	<b>415</b>	<b>15</b>	<b>430</b>	<b>1 756</b>	<b>12</b>	<b>1 768</b>	<b>2 228</b>

FONTE: GOVERNO DA PROVÍNCIA DE NAMPULA, 2013

Apesar de existirem províncias como a Zambézia, onde o número de secretários de bairros está ligeiramente abaixo do número de chefes tradicionais (378 secretários de bairros, contra 380 chefes tradicionais), quando se olha para os dados desagregados, constata-se que a tendência de haver mais secretários de bairros do que chefes tradicionais, no seio das autoridades comunitárias, mantém-se em certos distritos como, por exemplo, Alto Molócuè, Chinde, Gilé e Maganja da Costa, tal como a Tabela 2 mostra.

**TABELA 2** LISTA DE AUTORIDADES COMUNITÁRIAS DO 1.º ESCALÃO - PROVÍNCIA DA ZAMBÉZIA.

Distrito	Legitimadas						Total	Reconhecidas						Total	Por reconhecer
	Chefes Tradicionais			Secretários				Chefes Tradicionais			Secretários				
	H	M	Sub-total	H	M	Sub-total		H	M	Sub-total	H	M	Sub-total		
A. Molócuè	14	2	16	20	0	20	36	14	2	16	20	0	20	36	0
Chinde	23	2	25	25	0	25	50	21	2	23	25	0	25	48	0
Gilé	13	0	13	16	0	16	29	13	0	13	16	0	16	29	0
Gurúè	36	1	37	34	0	34	71	36	1	37	34	0	34	71	0
Ile	29	0	29	35	0	35	64	29	0	29	35	0	35	64	0
Inhassunge	18	0	18	10	0	10	28	18	0	18	10	0	10	28	0
Lugela	20	1	21	14	2	16	37	20	1	21	14	2	16	37	0
Mag. da Costa	25	2	27	29	0	29	56	25	2	27	29	0	29	56	0
Milange	30	1	31	30	1	31	62	30	1	31	30	1	31	62	0
Mocuba	22	1	23	23	0	23	46	22	1	23	23	0	23	46	0
Mopeia	15	0	15	13	0	13	28	15	0	15	13	0	13	28	0
Morrumbala	28	1	29	30	0	30	59	28	1	29	30	0	30	59	0
Namacurra	28	2	30	29	2	31	61	28	2	30	29	2	31	61	0
Namarói	17	0	17	17	0	17	34	17	0	17	17	0	17	34	0
Nicoadala	15	4	19	21	0	21	40	15	4	19	21	0	21	40	0
Pebane	30	0	30	27	0	27	57	30	0	30	27	0	27	57	0
Cid. QIm	2	0	2	0	0	0	2	2	0	2	0	0	0	2	0
<b>Total</b>	<b>365</b>	<b>17</b>	<b>382</b>	<b>373</b>	<b>5</b>	<b>378</b>	<b>760</b>	<b>363</b>	<b>17</b>	<b>380</b>	<b>373</b>	<b>5</b>	<b>378</b>	<b>758</b>	<b>0</b>

FONTE: GOVERNO DA PROVÍNCIA DA ZAMBÉZIA, 2013

Assim, num contexto de forte imbricação da Frelimo e o Estado, os próprios chefes tradicionais, à semelhança dos secretários de bairros, acabam também jogando um papel de intermediários partidários no seio das respectivas populações (Forquilha, 2010a), facto que contribui para acentuar a exclusão política, baseada na filiação partidária, a nível local.

Mas o processo da institucionalização das autoridades comunitárias não é o único aspecto das reformas de governação local que cristaliza a ideia de transição inacabada. Com efeito, as reformas que tiveram lugar no âmbito da implementação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), consubstanciadas na criação dos conselhos locais e na atribuição aos distritos de um fundo anual denominado fundo de desenvolvimento distrital, revelam igualmente lógicas e dinâmicas de reforço e reprodução da Frelimo a nível local, através do processo da construção do Estado. Relativamente ao processo de criação dos conselhos locais, por exemplo, Forquilha & Orre (2011), com base numa pesquisa realizada no distrito de Gorongosa, sublinham que “há uma certa influência e controlo do partido no poder [Frelimo] sobre estas instituições...facto que se tem traduzido na maneira como os próprios membros das IPCC (Instituições de Participação e consulta Comunitária) são seleccionados, o que traz implicações em termos de alargamento da base de participação a nível local. Neste contexto, à semelhança do que acontecia no período do regime monopartidário, a Frelimo continua a ser um vector fundamental de participação no espaço público a nível local, na medida em que o acesso dos diferentes grupos locais (jovens, mulheres, associações, igrejas) à representação nos conselhos locais está associado à ligação com a Frelimo” (Forquilha & Orre, 2011, pp. 47-48). Situação semelhante existe no que se refere ao acesso ao fundo de desenvolvimento distrital, que, em alguns distritos, surge como um recurso político de extrema importância para a conquista do espaço político a nível local (Forquilha, 2010b).

## CONCLUSÃO

O discurso da “história de sucesso”, em relação ao processo da transição política em Moçambique, precisa de ser confrontado com a realidade e desconstruído, com vista a captar as dinâmicas sociopolíticas do contexto, que nos permitam interrogar e compreender os factores explicativos dos avanços e recuos do processo da construção democrática como um todo.

A discussão desenvolvida ao longo deste artigo procurou mostrar que a análise do processo da transição política em Moçambique passa não só pela compreensão do processo da criação de novas instituições, em conformidade com os cânones da transitologia, mas também pela compreensão das dinâmicas internas dos principais actores políticos colectivos, nomeadamente os partidos políticos, com destaque para a Frelimo e a Renamo.

Com efeito, se é verdade que o processo da implementação do AGP permitiu a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994 e a criação de novas instituições, também não é menos verdade que uma análise das dinâmicas internas do processo da construção democrática em Moçambique mostra que a transição política, mais de vinte anos depois do seu início, continua um processo inacabado, particularmente ao nível dos principais actores políticos – a Frelimo e a Renamo. A Frelimo permanece um partido, cujas lógicas de actuação continuam sendo aquelas de partido-Estado e a Renamo, por sua vez, continua sendo uma organização, cujas lógicas de funcionamento são tributárias de um movimento armado. No que se refere especificamente à Frelimo, partindo de alguns aspectos das reformas de governação local, particularmente a institucionalização das autoridades comunitárias, o artigo mostra a maneira como essas reformas têm contribuído para reforçar o partido no poder ao nível local.

Ora, num contexto de construção democrática, a reprodução e desenvolvimento da Frelimo através do processo da construção do Estado enfraquece os mecanismos institucionalizados de inclusão política, facto que, por sua vez, contribui para uma fraca institucionalização e legitimação do Estado. Isso, combinado com outros factores tais como o carácter militarizado da Renamo, a pobreza e as expectativas em relação aos benefícios associados à exploração dos recursos naturais, reforça o potencial de violência política, desafiando o próprio processo da consolidação da paz e o discurso de Moçambique como “história de sucesso”.

## REFERÊNCIAS

- Bratton, M. & Van de Walle, N. (1997) *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Brito, L. (1991) *Le Frelimo et la construction de l'État national au Mozambique. Le sens de la référence au marxisme (1962-1983)*. Thèse de Doctorat. Paris, Université Paris VIII – Vincennes.
- Cahen, M. (2010) “Resistência nacional moçambicana’, de la victoire à la dérouté”. *Politique Africaine*. (117), 23-44.
- Carothers, T. (2007) “How Democracies Emerge. The ‘Sequencing’ Fallacy”. *Journal of Democracy*. 18 (1), 12-27.

- CEM (2008) *Carta pastoral da Conferência Episcopal dos bispos católicos de Moçambique*. Disponível em: <http://oficinasociologia.blogspot.com/2008/06/bispos-partidarização-do-estado.html> [Acedido a: 15 de Janeiro de 2014].
- Chingono, M. (1996) *The State, violence and development*. Aldershot, Avebury.
- Cistac, G. (2013) “Os três poderes do Estado”. In: A. Nuvunga & M. De Tollenaere (eds.) *Governança e integridade em Moçambique. Problemas práticos e desafios reais*. Maputo, CIP – Centro de Integridade Pública. pp. 15-21.
- CRPM (Constituição da República Popular de Moçambique) de 1975. *Boletim da República*. I Série, n.º 1, de 25 de Junho de 1975.
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven & London, Yale University Press.
- Decreto 15/2000. *Boletim da República*. I Série, n.º 24, de 20 de Junho de 2000.
- Dobry, M. (1995) “Les processus de transition à la démocratie”. *Culture et conflits*. (17), 2-5.
- Domingo (1998) Comité central. I sessão extraordinária do comité central. Documento final. *Domingo*. 6 de Dezembro.
- Epstein, D.L., Bates, R., Goldstone, J., Kristensen, I., et al. (2006) “Democratic Transitions”. *American Journal of Political Science*. 50 (3), 551-569.
- Forquilha, S. (2010a) “Chefferies traditionnelles et décentralisation au Mozambique. Discours, pratiques et dynamiques locales”. *Politique Africaine*. (117), 45-62.
- Forquilha, S. (2010b) “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. (orgs) *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-48.
- Forquilha, S. (2006) *Des autoridades gentílicas aux autoridades comunitárias. Le processus de mobilisation de la chefferie comme ressource politique. État, chefferie et démocratisation au Mozambique. Le cas du district de Cheringoma*. Thèse de Doctorat. Bordeaux, France, Université de Bordeaux.
- Forquilha, S. & Orre, A. (2011) “‘Transformações sem Mudanças?’ Os Conselhos Locais e o Desafio de Institucionalização Democrática em Moçambique”. In: L. de Brito et al. (orgs) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 35-53.
- Frelimo (2012) Estatutos aprovados pelo 10.º congresso. Disponível em: <http://www.frelimo.org.mz/estatutos> [Acedido a: 15 de Janeiro de 2014].
- Frelimo (2002) Estatutos aprovados pelo VIII congresso. Matola, Partido Frelimo.

- Frelimo (s/d) *Assunto. Proibição por medo*. Inhaminga, Secretariado Distrital do Partido Frelimo.
- Governo da Província da Zambézia (2013) Relatório balanço do PES/2012 e I semestre 2013 – XIX conselho coordenador do Ministério da Administração Estatal. Maputo, MAE.
- Governo da Província de Nampula (2013) Relatório da secretaria provincial por ocasião do XIX conselho coordenador do Ministério da Administração Estatal. Maputo, MAE.
- Hermet, G. (2000) “Le charme Trompeur des Théories: Un état des travaux”. In: C. Jaffrelot (dir.) *Démocraties d'ailleurs*. Paris, Karthala. pp. 315-342.
- Huntington, S. (1968) *Political Order in Changing Society*. New Haven, Yale University Press.
- Jackson, R. (1994) *Quasi-States: Sovereignty, international relations and the third world*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Jardim, J. (1976) *Moçambique Terra Queimada*. Lisboa, Editorial Intervenção.
- Linz, J. (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, & Reequilibration*. Baltimore & London, The John Hopkins University Press.
- MARP (2009) *Relatório de revisão do país*. Maputo, República de Moçambique.
- Matavele, N. (2002) *Relatório mensal de Agosto*. Inhaminga, Administração do distrito de Cheringoma.
- De Montclos, P. (2010) *Vers un nouveau régime politique en Afrique subsaharienne? Des transitions démocratiques dans l'impasse*. Paris, Ifri.
- O País (2013) “Debate sobre a revisão constitucional. Magistrados denunciam interferência do Governo”. *O País*. 26 de Março.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. (1986) *Transformations from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore & London, The John Hopkins University Press.
- Partido-Frelimo (1983) *Mozambique. Du sous-développement au socialisme. Rapport du Comité central au IV congrès du Parti Frelimo*. Paris, Éditions l'Harmatan.
- Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Alvarez, M.E., Cheibub, J. & Limongi, F. (2000) *Democracy and Development*. New York, Cambridge University Press.
- Rádio Moçambique (n.d.) “Samora e a Independência”. Cassete áudio.

- Veloso, F. (2008) *Militares da Renamo ameaçam partir a louça nas FADM*. Zambeze. 18 de Dezembro.
- Vines, A. (1991) *Renamo. Terrorism in Mozambique*. Bloomington, Indianapolis, London, University of York/Indiana University Press/James Curry.

# DAS REVOLTAS ÀS MARCHAS: EMERGÊNCIA DE UM REPERTÓRIO DE ACÇÃO COLECTIVA EM MOÇAMBIQUE

Egídio Chaimite

## INTRODUÇÃO

Enquanto muitos países africanos “se integravam” na terceira vaga de democratização<sup>1</sup> no início da década de 1990, no ocidente anunciava-se o que Inglehart (1993) designou por passagem de uma política dirigida pelas elites (*elite directed*) para uma política que dirige as elites (*elite directing*). Inglehart referia-se, entre outros aspectos, ao alargamento dos espaços de debate público e à tendência crescente dos cidadãos recusarem a mediação, tanto dos partidos políticos como dos representantes por eles eleitos, procurando articular directamente com as autoridades, através de greves, tumultos, *sit-in*, boicotes, marchas e revoltas. Estas formas de mobilização e de participação política, que alguns qualificaram como “não ortodoxas”, outros designaram “protestatárias” ou “não-convencionais” (Mayer & Perrineau, 1992).

Diferentemente da mobilização convencional, geralmente institucionalizada, englobando todas acções relacionadas com o processo eleitoral, como, por exemplo, o voto e a participação em campanhas eleitorais, a mobilização não-convencional pode ocorrer fora do quadro legal e institucional e, por vezes, pôr em causa a legitimidade de um determinado sistema político:

São acções autónomas e expressivas, que escapam do quadro legal e institucional. São da iniciativa dos cidadãos, que definem livremente o momento, as modalidades e os objectivos. São acções contestatárias, que põem em causa a ordem e as instituições existentes, os dirigentes ou as suas políticas. Podem, eventualmente, mas não necessariamente, conduzir à prática de actos ilegais (manifestações ou greves proibidas, desobediência civil, etc.) ou mesmo violentos (Mayer & Perrineau, 1992, p. 112).

<sup>1</sup> Huntington (1993) distingue três grandes vagas de democratização. A “primeira”, ocorrida no século XIX, abrange as democracias fundadoras (a Grã-Bretanha, os Estados Unidos da América e a França), mas também o Chile, a Argentina, o Uruguai e a Colômbia. A “segunda”, logo depois da segunda guerra mundial, atingiu a Itália, a Alemanha, a Áustria, o Japão, a Índia e o Ceilão. A “terceira vaga” começa com a queda das ditaduras vigentes no sul da Europa (Portugal, Grécia, Espanha), na década de 1970, e, com o fim da guerra fria, nos finais da década de 1980, inclui a grande maioria dos países africanos.

Em Moçambique, depois da aprovação da primeira “Constituição democrática e multipartidária”, em 1990, alargou-se substancialmente o espaço de mobilização e participação política, sobretudo convencional. Criaram-se novas organizações político-partidárias e as actividades conexas às eleições, como a participação em campanhas eleitorais, tornaram-se frequentes. Foram abertas novas rádios, televisões e jornais, contribuindo para uma maior difusão da informação e para o incremento dos debates públicos. As greves e marchas “pacíficas” também passaram a fazer parte do quotidiano moçambicano. Porém, poucas vezes irromperam protestos violentos ou marchas com impacto nacional que pusessem em causa quer a ordem pública, quer a legitimidade das instituições existentes, dos dirigentes políticos ou das suas políticas. Os episódios de violência ocorridos aquando dos protestos contra a subida do preço de transporte público, em 1993, foram os primeiros da história pós-colonial do país. Entretanto, passados cerca de quinze anos após os protestos de 1993, manifestações violentas voltaram a ocorrer, primeiro em 2008, depois em 2010. Em 2012 foram abortadas outras manifestações, potencialmente violentas, e, mais recentemente, em 2013, realizaram-se as primeiras manifestações pacíficas contra o governo moçambicano.

Como interpretar esta (nova) dinâmica das manifestações em Moçambique? Há alguma ligação entre as revoltas violentas de 1993, 2008, 2010 e a marcha pacífica de 2013? O que representam para a jovem democracia moçambicana?

Nas linhas que se seguem, procura-se demonstrar que, perante o bloqueio, a ineficácia ou o aparente descrédito dos “mecanismos formais” de comunicação com o Estado, os cidadãos moçambicanos adoptam as práticas protestatárias (violentas e pacíficas) para exprimir a sua “frustração” com relação às políticas ou mesmo às autoridades governamentais, contribuindo, dessa forma, para a emergência de um “novo espaço de diálogo político” no país.

Esse “novo espaço de diálogo político” pode ser apreendido a partir da noção de repertório de acção colectiva, definido, de uma forma geral, como sendo um *stock* limitado de meios de acção à disposição dos grupos protestatários, num determinado momento e espaço (Fillieule *et al.*, 2009). Esse *stock*, defende Tilly (1984), é resultado da experiência acumulada dos diferentes actores (protestatários), obtida da convivência e da confrontação com as autoridades político-administrativas. Nesse processo, ao mesmo tempo que se incorpora a memória de experiências anteriores, há uma constante adaptação e transformação no presente. O repertório de acção colectiva existe em todas as sociedades: “Todas as sociedades têm um repertório

limitado de acções colectivas (...) Estes diferentes mecanismos de acção constituem um repertório, que se assemelha ao do teatro ou da música e é muito mais próximo do da comédia ou do Jazz. As regras são bem conhecidas mas são adaptadas ao objectivo preconizado” (Tilly, 1986, pp. 541-542).

O texto começa por analisar o contexto no qual emerge o repertório de acção colectiva em Moçambique, destacando que este é, de certa forma, fechado, não só por causa da prevalência de mecanismos de controlo social, associados, por exemplo, à partidarização do aparelho do Estado, mas também pelo frequente recurso à repressão. De seguida, o texto centra-se na questão da “frustração relativa”, que é comum a todas as manifestações (violentas e pacíficas) e na capacidade de mobilização, que limita, sobremaneira, o impacto das práticas protestatárias no país. Por fim, na conclusão, descreve-se brevemente as peculiaridades deste “novo repertório” e o seu impacto na jovem democracia moçambicana.

## UM CONTEXTO (DES)FAVORÁVEL?

Charles Tilly já havia demonstrado como o repertório de acção colectiva se adaptava ao processo de construção do Estado e, para o autor, a cada época corresponde um repertório de acções colectivas possíveis. Essa possibilidade é influenciada por um conjunto de condições, incluindo políticas. Para analisar o impacto do contexto e do ambiente político sobre as mobilizações, Tarrow, Mc Adam, Zald entre outros<sup>2</sup>, desenvolveram a noção de estrutura de oportunidades políticas, definida, tautologicamente, como « o conjunto dos aspectos do contexto político que facilitam ou limitam as mobilizações políticas » (Nay, 2011, p. 542). Kriesi (2004) sistematizou esse conjunto de aspectos e agrupou-os em seis categorias, nomeadamente, (1) o tipo de Estado (forte ou fraco), (2) o grau de centralização e de separação dos poderes, (3) o sistema eleitoral (proporcional ou maioritário), (4) o sistema partidário (fragmentado ou não), (5) a profissionalização da administração pública e (6) as estratégias adoptadas com relação aos grupos protestatários (exclusivas ou inclusivas).

Alguns autores referem-se à estrutura de oportunidades políticas como o « grau de abertura de um sistema político à contestação » (McAdam *et al.*, 2001) e consideram que esta pode ser aberta, quando o sistema político é inclusivo e há espaço para manifestações, e fechada, quando, contrariamente, se adoptam

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, (McAdam *et al.*, 1996).

práticas exclusivas, confrontando e reprimindo as manifestações. Desta forma, pode dizer-se que, com o mesmo nível de mobilização, os contextos políticos e institucionais aumentam ou reduzem as chances de sucesso ou de fracasso das manifestações, sendo, potencialmente, melhor sucedidas em « contextos abertos » e menos em « contextos fechados », embora a repressão e a violência, muitas vezes associadas aos últimos, sejam, por vezes, factores catalisadores, até de revoluções (Braud, 2011).

A forte repressão que se verifica durante as manifestações em Moçambique, associada à partidarização do aparelho do Estado, à concentração do poder e à (longa) bipartidarização do cenário político, são alguns dos elementos que contribuem para a descrição da estrutura de oportunidades políticas do país como sendo tendencialmente fechada. Esta tendência desenvolve-se, sobretudo, no período imediatamente posterior à independência do país, em 1975, pois foi neste período que, a partir da tradição política autoritária de partido único, se estabeleceram as bases iniciais do controlo político e social que até hoje dificultam tanto a estruturação de movimentos representativos independentes como a organização de manifestações. No início, o papel dos Grupos Dinamizadores foi fundamental.

Estes grupos, criados em todos os locais de residência e de trabalho, eram, na essência, bases da Frelimo fora das zonas libertadas (Brito, 2010). Eles alargavam a presença desta organização a todo o território nacional, uma vez que, até 1974, altura em que a palavra de ordem para a sua criação foi lançada, a Frelimo só estava implantada nas zonas libertadas de Cabo Delgado e Niassa. Brito resumiu as funções dos Grupos Dinamizadores da seguinte forma:

Em primeiro lugar, eles foram o instrumento de transmissão e difusão a nível local das orientações políticas da Frelimo; em segundo lugar, nos locais de trabalho, e especialmente no aparelho de Estado, foram auxiliares dos dirigentes nomeados pela Frelimo no controlo da máquina burocrática; em terceiro lugar, nos locais de residência (incluindo as zonas rurais), garantiram o controlo da população e a difusão das mensagens do partido no seio da maioria da população; finalmente, ao mesmo tempo que funcionavam como órgãos de controlo do partido, eles ofereceram e institucionalizaram um espaço de participação dos cidadãos, frequentemente chamados a tomar conhecimento das directivas do partido, mas também a darem as suas opiniões nesse contexto (Brito, 2010, pp. 19-20).

Depois do III congresso da Frelimo, em 1977, os Grupos Dinamizadores foram transformados em estruturas de base local, sobretudo nas cidades, onde “(...) mantêm-se de alguma forma até hoje (...) como parte da estrutura municipal, embora com uma tendência para se reduzirem à figura dos secretários de bairro” (Ibid. p. 26). As funções de controlo social e político, outrora “incum-

bidas” a estes grupos, passaram a ser exercidas pelas células do partido, criadas nos mesmos locais onde funcionavam os Grupos Dinamizadores, os locais de residência e de trabalho. Tratava-se de enquadrar a população para melhor a dominar, utilizando, não só os canais institucionais, como, por exemplo, o próprio Estado, mas também outros aparelhos políticos, como o partido único e outras estruturas satélites, como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM) e a Organização da Juventude Moçambicana (OJM). Como escreveu Bayart (1984), para o caso dos Camarões, era preciso subordinar as massas populares, renovando os mecanismos de controlo social, e evitar que as populações se libertassem no novo contexto político.

Esse projecto de dominação social e política “sobreviveu” à “onda de democratização” dos princípios da década de 1990. A Frelimo, que continuou no poder, mesmo depois da assinatura do Acordo Geral de Paz, em 1992, e da realização das primeiras “eleições democráticas e multipartidárias” em 1994, manteve a sua influência e controlo sobre as Forças de Defesa e Segurança do país e “conservou” as estruturas satélite e as suas células, tanto no aparelho do Estado como nos locais de residência. A partir desta imbricação com o Estado, que sustenta e reforça a hegemonia e o controlo político e social da Frelimo, esta organização também influencia os órgãos de informação públicos, condicionando a organização de debates abertos e, por consequência, o desenvolvimento de uma opinião pública esclarecida. Esta última situação tende a mudar, sobretudo nos meios urbanos, onde há um relativo aumento do número de jovens educados e há um maior acesso e participação nos espaços de debate, tanto nos órgãos de informação (tendencialmente) independentes como nas redes sociais.

O cenário acima apresentado também se deve às fraquezas dos partidos da oposição e da sociedade civil, às quais se acrescem as fragilidades do sistema representativo em Moçambique, que desvaloriza o vínculo entre os eleitores e eleitos (EISA, 2006; Brito, 2010). Os cidadãos moçambicanos reagem à estas “disfunções políticas” recorrendo a práticas protestatárias (violentas e pacíficas), como forma de expressão das suas “frustrações”, quer com as políticas quer com as entidades governamentais. Nesta perspectiva, os tumultos e as revoltas aparecem como os mecanismos de negociação colectiva mais eficazes para as populações maioritariamente pobres, privadas dos meios convencionais de acção política (Hobsbawm, 1963). De seguida, o texto aborda a questão da “frustração relativa” e da mobilização, fundamentais tanto nas revoltas como nas marchas.

## DA FRUSTRAÇÃO RELATIVA À MOBILIZAÇÃO COLECTIVA

Uma das principais constatações das análises sobre as mobilizações é que, geralmente, não são as camadas mais pobres que se revoltam ou participam nas acções protestatárias (Nay, 2011). Esta observação, que pode ser válida para o caso da marcha contra a instabilidade e os raptos, ocorrida na capital do país e em outras capitais provinciais em finais de 2013, deve ser relativizada. A análise das revoltas de 1993, 2008 e 2010 mostra que, nestas últimas, foram precisamente as camadas mais desfavorecidas da periferia da cidade que se mobilizaram e passaram à acção. Apesar desta diferença, e das demais que abordaremos mais adiante, há um denominador comum nestas práticas protestatárias: todas resultam da “frustração relativa” dos actores mobilizados. É sobre esta última questão que iniciamos esta segunda parte do texto.

### FRUSTRAÇÃO RELATIVA

Frustração relativa é um estado de tensão resultado do hiato entre as aspirações sociais e as respostas efectivas que lhes são dadas. Segundo Gurr (1970), um dos principais precursores desta teoria, a frustração começa no indivíduo, que se sente injustiçado pelo facto de não aceder a um conjunto de bens e serviços que considera ter direito e estende-se à sociedade, que também tem expectativas com relação ao papel do Estado. É relativa porque se insere numa lógica de comparação: é uma “frustração” em comparação ao que se espera.

Espera-se, por exemplo, que o Estado providencie os serviços de defesa e segurança, considerados centrais no contrato que o vincula aos cidadãos. Entretanto, em Moçambique, a crescente onda de criminalidade e de tensão político-militar tem gerado a frustração dos cidadãos com relação à capacidade do Estado em exercer esta importante função. A “Marcha de protesto contra os raptos e a instabilidade”, que se realizou nas quatro principais cidades do país (Maputo, Beira, Quelimane e Nampula), entre finais de Outubro e princípios de Novembro de 2013, foi a manifestação explícita dessa frustração.

Já antes, cidadãos moçambicanos haviam manifestado a sua frustração com relação às políticas do governo. Fizeram-no, primeiro, em 1993, depois, em 2008 e 2010, e tentaram fazê-lo novamente em 2012, sempre motivados pela subida do preço de transporte em particular e do custo de vida de uma forma geral.

Em 1993, ainda na aurora do processo de liberalização económica, os transportadores decidiram aumentar em 100% o preço dos “chapas”, como são vulgar-

mente conhecidos os transportes semi-colectivos de passageiros em Moçambique. Com esse agravamento repentino, que foi a reacção imediata dos transportadores à decisão do governo de ajustar o preço de combustível uma semana antes, a tarifa dos “chapas” passava dos anteriores quinhentos meticais para mil meticais,<sup>3</sup> a partir de 24 de Novembro de 1993. Tanto a explicação do governo como a dos transportadores revela que o aumento do preço dos combustíveis e, conseqüentemente, dos transportes, estava também associado à “nova” conjuntura económica. Por um lado, o governo advogou que era “ (...) necessário proceder à alteração dos preços dos combustíveis, tendo em conta a subida dos custos de importação, como resultado principalmente da desvalorização da moeda nacional, desde a altura da última revisão de preços” ocorrida em Março de 1992 (Decreto n.º 24/93). Por outro lado, os transportadores defendiam que:

O aumento das tarifas é uma questão legal sob o ponto de vista constitucional, pois estamos numa economia de mercado, portanto livre. Cálculos feitos indicam que [mesmo] a tarifa de 1000 meticais não compensa os gastos em combustíveis, acessórios e outras componentes necessárias para os veículos. Portanto, temos que encontrar, nós e o governo, um mecanismo que não lese nem a nós, nem ao Estado (Notícias, 1993b, p. 2).

De seguida um extracto da estimativa do impacto deste agravamento na renda dos trabalhadores:

(...) um operário ou um outro trabalhador que ganhe um salário mínimo oficial, estabelecido pelo governo – 70 mil meticais – necessita mensalmente de desembolsar 44 mil meticais para o transporte (só ir e vir). Considerando que não pode ir a casa almoçar (isso já passou à história) faria pelo menos, para conseguir sobreviver, uma despesa diária de 1000 meticais – um pão e ... nada, perfazendo 22 mil meticais mensais. Em suma, restaria a este trabalhador, do seu salário mínimo mensal, um saldo de 4 (quatro) mil meticais para ‘viver’ ao longo do mês. (...)

Feitas as contas aritméticas, à partida parece um problema simples. Mas a sua amplitude é dramática e incomensurável quando relatada por uma amostra de milhares de operários e pais que residindo no Infulene, Matola, Jardim, Zimpeto, Hulene e por aí em diante, deslocam-se diariamente aos seus postos de trabalho, ou seus filhos têm de ir à escola, através deste único meio realmente disponível que é o chapa 100 (Notícias, 1993d, p. 2)

Desta forma, a reacção dos trabalhadores e dos demais habitantes da cidade de Maputo e Matola não se fez esperar. Logo pelas primeiras horas do dia 24 de Novembro, cerca de dez (10 000) mil pessoas,<sup>4</sup> entre homens, mulheres e crianças de ambos os sexos, foram às ruas e ocuparam não só as estradas de bairros perifé-

<sup>3</sup> Notas da chamada antiga família, que actualmente equivalem a cinquenta (50) centavos e um (1) metical respectivamente, dada a redução do valor facial da moeda, a partir de 2006.

<sup>4</sup> Estimativa feita pelo Jornal Notícias do dia 25 de Novembro de 1993.

ricos como o 25 de Junho, Inhagoia, Jardim, Machava e Infulene, mas também do centro da cidade:

A vaga de protestos ganhou corpo e forma nas avenidas Eduardo Mondlane e 24 de Julho, onde os manifestantes desencadearam ou protagonizaram uma autêntica corrida pedestre ao longo daquelas avenidas gritando palavras de protesto contra o aumento do preço do chapa 100 (Notícias, 1993a, p. 1).

Os manifestantes montavam barricadas nas estradas com pedras enormes, carcaças de viaturas velhas, latas de lixo, atrelados de camiões pesados e outros objectos julgados “convenientemente”. Também apedrejavam, vandalizavam viaturas e assaltavam lojas e armazéns, situação que, na periferia, durou cerca de uma semana, como atesta o extracto seguinte, datado de 30 de Novembro de 1993:<sup>5</sup>

A cidade de Maputo e seus arredores que desde a passada quarta-feira vem conhecendo momentos de agitação, devido à onda de protestos populares contra a subida das tarifas praticadas pelos transportadores semicolectivos de passageiros de 500 para 1000 meticais, foi ontem, novamente, assolada por alguns focos de agitação em diversos lugares de aglomeração popular, nomeadamente nos mercados de Xipamanine, Fajardo e Polana-canicho (“Mucoreana”), bem como na zona industrial da Machava, onde vários grupos de indivíduos de conduta duvidosa montaram barricadas na via pública para além de provocar agitação nos centros comerciais e extorquir bens alheios (Notícias, 1993f, p. 2).

Apesar de o governo, através do então ministro do trabalho, Teodato Hunguana, ter reconhecido que o “descontentamento tem base real e objectiva” (Notícias, 29 de Novembro de 1993), este considerava-se incapaz de trazer respostas satisfatórias às preocupações das populações. Aliás, o governo procurou atribuir a responsabilidade dos tumultos aos transportadores que, na sua óptica, exageraram no aumento das tarifas.

Se se atender ao facto de que o peso do combustível nos custos de exploração na actividade de transportes de passageiros representa cerca de 30% e tendo em conta o agravamento registado que é de 57%, todos os cálculos apontam para um aumento da tarifa muito inferior à pretendida. Assim, o aumento de 100% praticado por aqueles transportadores semi-colectivos é exagerado (Comunicado do Conselho de Ministros, publicado no Notícias, 1993c, p. 3).

Na mesma sequência dos factos sucedidos em 1993, em 2008, depois de o governo ter aumentado o preço do gasóleo em 14%, da gasolina em 8,1% e do petróleo de iluminação em 19%, os transportadores agravaram a tarifa dos “chapas” em 33% para distâncias iguais ou inferiores a 9 km e em 50% para as distâncias compreendidas entre os 9 e os 12 km. Em reacção, os habitantes de

---

<sup>5</sup> Tal como dissemos anteriormente, as revoltas começaram a 24 de Novembro de 1993.

Maputo revoltaram-se a de 5 de Fevereiro. A resposta do governo não tardou. Apesar de condenar as manifestações e de as ter reprimido violentamente, este teve de fazer algumas concessões. As novas tarifas foram anuladas e o governo comprometeu-se a compensar os transportadores, mediante a apresentação da licença de operação, regularização da situação fiscal e o registo dos consumos de combustível.

Dois anos depois, em Setembro de 2010, voltaram a irromper revoltas. Neste ano, o custo dos produtos básicos de uma forma geral havia aumentado. O preço do pão de 250g, por exemplo, subiu de 6,00 para 7,00 meticais (17%); cada Kwh de energia (Credelec) passou de 89,61 meticais para 101,6 meticais (13,4%); o metro cúbico de água passou de 17,00 para 19,00 meticais, para os consumidores na escala de 5 a 10 metros cúbicos, e de 22,29 para 25,50 meticais, para os consumidores acima de 10 metros cúbicos; o preço da gasolina aumentou em 8%, do gás doméstico em 7,9%. O tomate, o arroz, a cebola, etc., também sofreram aumentos significativos (Pereira *et al.*, 2014).

Tal como em 2008, o governo voltou a fazer concessões, desta vez mais abrangentes: para além de conter a subida dos preços dos “chapas”, subsidiando os transportadores, o governo alargou o subsídio às panificadoras, anunciou o congelamento do aumento dos salários e subsídios dos dirigentes do Estado, das empresas participadas por este e dos membros de conselhos de administração das empresas públicas. O governo anunciou ainda a introdução da “cesta básica” e a expansão do Fundo de Desenvolvimento do Distrito (FDD), vulgoso “7 Milhões”, para os distritos urbanos.

A violência esteve sempre presente nestas revoltas populares. Os manifestantes, por um lado, não só montavam barricadas com troncos de árvores e contentores de lixo, mas também ateavam fogo a carros, queimavam pneus, saqueavam estabelecimentos comerciais e atiravam pedras contra as viaturas dos polícias. Por outro lado, a “polícia sem preparação, mal equipada e corrupta”, tal como descreve o Centro de Integridade Pública (CIP) em 2010, reprimia com veemência:

Uma vez no terreno, as consequências da má instrução dos agentes, da ausência de comando único e, principalmente, da ausência de um ou dois agentes da FIR em cada Esquadra para comandar as operações, fizeram-se notar: no dia 1 de Setembro, os agentes da Polícia de Protecção fizeram-se à rua mal equipados, munidos de capacetes, coletes e armas do tipo AK 47, alguns poucos com shotguns de balas de borracha e artifícios de gases, limitando-se a disparar indiscriminadamente, usando força excessiva, mas não efectuando movimentos de persuasão e dissuasão como mandam as regras (CIP, 2010, p. 3).

A actuação da polícia, que esteve sempre em consonância com a “linha dura” adoptada e expressa abertamente nos discursos das autoridades governamentais<sup>6</sup>, teve as suas consequências: se em 1993 morreu uma pessoa e mais de cinquenta ficaram feridas, em 2008 morreram pelo menos três (3) pessoas e o número de feridos ultrapassou as duas centenas. Em 2010, mais de uma dezena de pessoas perderam a vida nas manifestações e o número de feridos, entre graves e ligeiros, foi superior a quinhentos (500)<sup>7</sup>.

Estes episódios de violência e de mortes estavam ainda presentes em 2012, quando o anúncio da subida dos preços de transportes em Maputo e Matola voltou a gerar tensão e receios de eclosão de novas revoltas populares. A partir de 15 de Novembro, os preços dos “chapas” em Maputo passava de 5 para 7,5 meticais, para distâncias iguais ou inferiores aos 9 km, e de 7,5 para 9 meticais para as distâncias compreendidas entre os 9 e os 12 km, mas, diferentemente das revoltas anteriores, igualmente causadas pela subida dos preços dos “chapas” e do custo de vida, em 2012 não houve mortes nem feridos. Registaram-se episódios esporádicos de barricadas montadas em algumas zonas, como Inhagoia e Nkobe mas a presença massiva de agentes da polícia, que procuravam dispersar qualquer agrupamento de cidadãos, principalmente jovens, conseguiu evitar cenários de pilhagem e de vandalização que marcaram as revoltas precedentes.

Diferentemente da violência registada nas revoltas, as marchas de 2013, apesar de igualmente visarem de forma directa as entidades governamentais, foram claramente pacíficas. Em Maputo, por exemplo, onde a marcha foi organizada pela Liga dos Direitos Humanos (LDH) em conjunto com outras organizações da sociedade civil e confissões religiosas, cerca de trinta (30) mil pessoas percorreram três (3) quilómetros a partir da estátua Eduardo Mondlane à Praça da Independência,<sup>8</sup> trajando camisetas brancas ou vermelhas e empunhando dísticos de repúdio à violência, ao racismo, à corrupção, aos raptos e à apatia do governo. Alice Mabota, presidente da LDH, expressou a sua indignação da seguinte forma:

Queremos dizer basta a este clima de insegurança, de abandono, de violência, de raptos e derramamento de sangue, sobretudo o silêncio do governo. Votámos num governo para nos defender e resolver os problemas, mas não está a acontecer. Queremos que resolvam os raptos já (O País, 2013, p. 4).

<sup>6</sup> Em 2010, por exemplo, enquanto os governantes repudiavam as manifestações, o então Ministro do interior, José Pacheco, epítetou os manifestantes de vândalos, aventureiros, bandidos, malfétores e arrua-ceiros e oportunistas (O País, 2010).

<sup>7</sup> Entre os mortos em 2010, consta o nome de Hélio, um menino de onze (11) anos alvejado mortalmente pela polícia quando regressava da escola.

<sup>8</sup> Estimativa feita pelo Jornal “O País” de 1 de Novembro de 2013.

Augusto dos Santos, religioso e político, igualmente participante da marcha, expressou a frustração que o mobilizou como se segue:

Esta é uma demonstração clara da insatisfação das pessoas perante a situação dos sequestros e o clima de tensão que se vive no país. O governo já nos provou que não tem capacidade para resolver os nossos problemas, por isso, esta é uma forma de pressão para que faça alguma coisa (Ibid).

Portanto, há uma tendência crescente de recurso às práticas protestatárias no país. Da primeira revolta violenta de 1993, só depois de cerca de quinze (15) anos é que as populações, residentes sobretudo nas periferias das principais cidades do país, voltam a expressar a sua “frustração” com relação às políticas e ao governo. Fizeram-no com relativo sucesso em 2008 e depois, num espaço de tempo relativamente mais curto, voltaram a fazê-lo em 2010. Em 2012 voltaram a ensaiar uma nova tentativa, mas os mecanismos de repressão e de controlo social foram eficazes e os objectivos da referida revolta foram frustrados. A designação dessas revoltas revela, em si, as frustrações que as motivaram. As de 2008, por exemplo, foram designadas por alguns autores como sendo “revoltas dos combustíveis” (Lane 2008), pois, segundo estes, foi a subida do preço dos combustíveis que motivou a subida do preço dos transportes e, por consequência, as revoltas. Contudo, a subida dos preços dos combustíveis é acompanhada pela subida dos preços dos demais produtos básicos, tal como aconteceu com o pão de 200g em 2008, que passou de 4 meticais para 4,5 meticais, da energia (Credelec) em 2010, que passou de 89,61 meticais para 101,6 meticais, etc. Esta situação faz com que outros autores, ao invés de designarem estes protestos como “revoltas dos combustíveis”, optem por uma designação mais genérica, como a de “revoltas do pão” (Schneider 2008), sendo que, neste contexto, “o pão” refere-se à “comida” de uma forma geral.

Na primeira grande manifestação pacífica contra o governo, ocorrida em finais de 2013, pela primeira vez, o móbil não esteve associado à “comida”. Desta feita, a “frustração” foi a questão dos raptos e da instabilidade e o grupo mobilizado foi igualmente diferente. Enquanto as marchas mobilizaram, sobretudo, a classe média e alta das principais cidades do país, com especial destaque para Maputo, as “revoltas do pão”, mobilizaram as populações pobres das periferias. Embora todas as manifestações (violentas e pacíficas) visem as políticas ou o governo, parece não haver um encontro entre os diferentes grupos mobilizados, o que, a existir, poderia aumentar o potencial de pressão e de influência das práticas protestatárias no país. Este último aspecto remete-nos à questão da mobilização, sobre a qual nos debruçamos de seguida.

## MOBILIZAÇÃO COLECTIVA

Todo sentimento de injustiça pode gerar descontentamento e conduzir a uma eventual acção protestatária. Contudo, a existência e prevalência de injustiça e descontentamento não é por si só suficiente para que a acção seja desencadeada (Braud, 2011). A capacidade de mobilização é fundamental. Neste contexto, por mobilização entende-se uma “acção colectiva mais ou menos durável, com o objectivo de defender uma causa ou promover interesses materiais ou simbólicos comuns” (Nay, 2011, p. 334). No entanto, a comunhão de causas e interesses é geralmente aparente pois, na maioria das vezes, os diferentes actores “mobilizados” são inspirados por lógicas diversificadas, sendo, por isso, necessária a existência, não só de factores integradores que, segundo (Braud, 2011), podem ser encontrados em todas as sociedades (dado que as reivindicações são expressão de problemas sociais), mas também de mecanismos e actores que contribuam para a referida integração. Os grupos de interesse, as associações, os sindicatos, etc. são parte desses actores. São eles que influenciam os potenciais participantes na acção protestatária, na percepção e formulação dos problemas e exigências, pois “ (...) as reivindicações surgem depois que, previamente, se tenha definido um sistema de representações mentais que transformam em injustiça uma situação longamente suportada.” (Klandermans, citado por Braud, 2011, p. 373).

A essa situação de produção de percepções e representações, Dobry (2009) chamou “objectivação”. Segundo o autor, a “objectivação” de um determinado problema e de pertença a um determinado grupo ou camada social, a que designou “sector”, é fundamental nas mobilizações. Os “sectores” não são nem completamente “autónomos” nem estanques. Há sempre contacto e comunicação entre eles – as “operações de conluio” (*transaction collusive*). As “operações de conluio” são uma “mais-valia” para as mobilizações: é nelas que se identificam os factores integradores e, a partir delas, se operam as grandes mobilizações, as mobilizações multi-sectoriais:<sup>9</sup> “ (...) designaremos por mobilizações multi-sectoriais aquelas que ocorrem simultaneamente em diferentes grupos e mobilizações restritas as que ocorrem em apenas um” (Dobry, 2009, p. 402).

À semelhança dos demais problemas sociais, como, por exemplo, as desigualdades e a corrupção, a criminalidade pode ser um “factor integrador” para as acções protestatárias em Moçambique, desde que seja devidamente mobilizada. A marcha pacífica de finais de 2013, por exemplo, foi motivada não só pela instabilidade polí-

<sup>9</sup> Dobry refere que, geralmente, é nas mobilizações multissetoriais que ocorrem as crises políticas.

tica, mas também pelos crimes de raptos. No entanto, pouco antes ocorreu um outro fenómeno que, tal como os raptos, está associado à criminalidade, mas afectou um grupo diferente e conduziu a uma mobilização igualmente diferente. Referimo-nos ao terror causado pelo “G20”, uma quadrilha supostamente composta por vinte (20) elementos que, como nas revoltas populares, surgiu nos bairros periféricos da cidade de Maputo e Matola. Pelo pânico causado pelas suas estratégias de coação, que consistiam em violações, queimaduras com ferro de engomar ou com plásticos, e pelos anúncios dos locais da sua actuação, as populações desses bairros “mobilizaram-se” e passaram a organizar patrulhas nocturnas, com vista a afugentar ou neutralizar os malfeitores. Diferentemente do crime de raptos e sequestros, que foi “apropriado” por organizações da sociedade civil e transformado num factor de mobilização, os crimes praticados pelo “G20”, pelo contrário, não tiveram qualquer “apropriação” e, portanto, conduziram à uma “mobilização” aparentemente sem liderança, tal como aconteceu com as revoltas populares de 1993, 2008 e 2010.

Nesta perspectiva, tanto as revoltas populares, como a mobilização contra o “G20” e a marcha contra os raptos e a instabilidade podem ser descritos como sendo mobilizações restritas, no sentido definido por Dobry. Essas “restrições” não resultam da ausência de contacto ou comunicação entre os diferentes grupos, mas das limitações ou incapacidade de mobilização (multi-sectorial) por parte das diferentes organizações da sociedade moçambicana, nomeadamente, associações, grupos de interesse, líderes de opinião, partidos políticos, etc. Entretanto, estas “limitações” não impedem que os cidadãos moçambicanos, residentes sobretudo nas principais cidades, façam recurso às práticas protestatárias. Pelo contrário, os da periferia das cidades, por exemplo, tendem a recorrer cada vez mais a manifestações violentas como forma de expressão da sua frustração com relação às políticas e ao governo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante a aparente disfunção dos mecanismos formais de comunicação e diálogo com as autoridades político-administrativas, os cidadãos moçambicanos tendem a adoptar, com maior frequência, as práticas protestatárias, como meios alternativos de expressão da sua frustração com relação às políticas e ao governo. Se, por um lado, o recurso a estas práticas, por vezes violentas, é, em parte, estimulado pelo “sucesso” das experiências de confrontação anteriores (2008 e 2010), por outro, a memória da repressão sistemática das forças de segurança também dissuade

os manifestantes. Esta última situação pode ter contribuído para o fracasso das “revoltas” de 2012.

Contudo, não é somente da confrontação violenta que o repertório de acção colectiva emerge no país. Os cidadãos moçambicanos também adoptam práticas protestatárias pacíficas, tal como aconteceu com as marchas realizadas em finais de 2013. Apesar das tentativas de obstrução, como sucedeu em Maputo, onde o porta-voz da Frelimo, Damião José, apelou explicitamente à não adesão das populações, o que foi acompanhado pela interdição de concentração dos manifestantes em frente ao edifício do Conselho Municipal, local previamente definido pelos organizadores, estas manifestações decorreram sem quaisquer episódios de violência, denotando a existência de capacidade de coordenação dos organizadores e de adaptação dos manifestantes.

Entretanto, contrariamente ao que sucede nas revoltas populares, em que as camadas pobres das periferias das cidades são mais activas, nas marchas, não só houve um aparente protagonismo das classes médias e altas, mas, as suas causas foram também “apropriadas” e mobilizadas por organizações da sociedade civil. A esta apropriação, que é fundamental para o sucesso das manifestações, acresce-se a necessidade do “encontro” entre os diferentes grupos activos nas marchas e nas revoltas, o que passa necessariamente pela melhoria da capacidade de mobilização.

Por fim, há que salientar a importância da emergência deste repertório de acção colectiva, que alarga a participação dos cidadãos na vida política e social do país, e a necessidade de realização de estudos mais aprofundados, de que carecem as hipóteses emitidas ao longo deste texto.

## REFERÊNCIAS

- Bayart, J.-F. (1984) *L'Etat au Cameroun*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques.
- Braud, P. (2011) *Sociologie Politique*. 10th ed., Paris, Lextenso éditions, LGDJ.
- Brito, L. (2010) “O Sistema Eleitoral: Uma dimensão crítica da representação política em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, IESE, pp. 17-29.
- CIP (Centro de Integridade Pública) (2010) “Polícia sem preparação, mal equipada e corrupta”. *Um retrato da actuação policial na recente revolta popular em Maputo e Matola*. Maputo, CIP.

- Decreto n.º 24/93. *Boletim da República*, Série, n.º 45, de 16 de Novembro de 1993.
- Dobry, M. (2009) *Sociologie des crises politiques*. 3rd ed., Paris, Presses de Science Po.
- EISA (2006) *A Voz do Povo – Debates Públicos sobre a Legislação Eleitoral*. Maputo: EISA.
- Fillieule, O., Mathieu, L. & Péchu, C. (eds.) (2009) *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Science Po.
- Gurr, T. (1970) *Why men rebel?* Princeton, Princeton University Press.
- Hobsbawm, E. (1963) *Les primitifs de la révolte dans l'Europe moderne*, Paris, Fayard.
- Huntington, S. (1993) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma, University of Oklahoma Press.
- Inglehart, R. (1993) *La Transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*. Paris, Economica.
- Kriesi, H. (2004) "Political Context and Opportunity". In: *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford, Blackweel, pp. 67-90.
- Lane, J. (2008) "Mozambique diesel riots reported in Western media as 'food riots', fanning anti-biofuels sentiment". Disponível em: <http://archive.is/4m3n7>.
- Linz, J. (1978) *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore, London, The John Hopkins University Press, pp. 612-617.
- Mayer, N. & Perrineau, P. (1992) *Les comportements politiques*. Paris, Armand Colin.
- McAdam, D., McCarthy, J. & Zald, M. (1996) *Comparative perspective on social movements*. Cambridge, Cambridge University Press.
- McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2001) *Dynamics of contention*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nay, O. (ed.) (2011) *Lexique de Science Politique*. 2ème ed. Paris, Édition Dalloz.
- Notícias (1993a) "Actos de vandalismo prejudicam actividade comercial". *Notícias*, 25 de Novembro.
- Notícias (1993b) "Chapa-100 não vai circular hoje na cidade". *Notícias*, 25 de Novembro.
- Notícias (1993c) "Conselho de Ministros apela à calma e vigilância da população". *Notícias*, 25 de Novembro.
- Notícias (1993d) "E os pobres e honestos?". *Notícias*, 24 de Novembro.
- Notícias (1993f) "Oportunistas protagonizam cenas de vandalismo na capital". *Notícias*, 30 de Novembro.

- Notícias (1993g) "Descontentamento no país tem base real e objectiva". *Notícias*, 29 de Novembro.
- O País (2010) "A primeira medida tem que ser tomada pelo cidadão". *O País*, 2 de Setembro.
- O País (2013) "30 mil cidadãos nas ruas contra apatia do governo". *O País*, 01 de Novembro.
- Pereira, C., Sambo, M. & Chaimite, E. (2014) "As 'revoltas do pão' de 2008 e 2010 na imprensa". *Boletim IDeLAS* n.º 58. Maputo, IESE.
- Schneider, M. (2008) *We are Hungry! A Summary Report of Food Riots, Government Responses, and States of Democracy in 2008*.
- Tilly, C. (1984) "Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne". *Revue d'histoire*, n. 4, pp. 89-108.
- Tilly, C. (1986) *La France conteste, de 1600 à nos jours*. Paris, Fayard.

# PARTE II

# ECONOMIA



# O CRESCIMENTO DA CULTURA DO TABACO EM MOÇAMBIQUE: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UM SECTOR EM TRANSFORMAÇÃO

Helena Pérez-Niño<sup>1</sup>

A partir de finais da década de 1990, a produção e o processamento de folha de tabaco para exportação expandiu-se rapidamente em Moçambique, passando de uma média de 3000 toneladas produzidas por ano, antes de 1999, para um valor máximo de 70 000 toneladas em 2011. Nesse ano, as exportações de tabaco em Moçambique valiam 217 milhões de USD e representavam 40,5% do valor total das exportações agrícolas. A expansão da cultura do tabaco tem tido efeitos importantes em alguns dos principais distritos agrícolas de Moçambique, nomeadamente Niassa, Zambézia, Tete e Nampula, onde é cultivada a maior parte do tabaco. Há 130 000 produtores de tabaco a produzir sob contrato e o sector inclui milhares de trabalhadores agrícolas sazonais e outros trabalhadores que participam na comercialização e processamento de folha de tabaco. A Mozambique Leaf Tobacco, filial local da Universal Leaf Tobacco, é a segunda maior empresa empregadora em Moçambique, com 5937 trabalhadores.<sup>2</sup> Em termos de valor das exportações e de mobilização de mão-de-obra, o tabaco é o maior sector agrícola em Moçambique.

O presente artigo tenta preencher uma lacuna na literatura sobre as bases históricas e a estrutura do sector do tabaco em Moçambique. Apesar da sua importância, tem sido dada relativamente pouca atenção ao tabaco na literatura académica que analisa a produção agrícola em Moçambique. Além disso, na literatura

---

<sup>1</sup> A pesquisa para o presente trabalho foi apoiada pelo IESE, Instituto de Estudos Sociais e Económicos de Moçambique.

<sup>2</sup> A maioria dos trabalhadores contratados directamente pela MLT trabalham sazonalmente no transporte, processamento e armazenamento pós-colheita. Cerca de 30% dos trabalhadores trabalham para a unidade de processamento na cidade de Tete e os restantes trabalham nas zonas de produção de tabaco (Benfica *et al.*, 2004; KPMG, 2011).

existente, o destaque tem sido comparações trans-sectoriais que tentam avaliar o impacto socioeconómico geral do tabaco. Este artigo parte do princípio de que, para se compreender melhor a dinâmica de expansão do tabaco, é preciso situar esses estudos transversais num contexto histórico.

A análise do sector é formulada em torno de três postulados. O primeiro postulado sublinha que o modelo elaborado para organizar a produção de tabaco em Moçambique reflecte tensões surgidas da transformação da indústria global do tabaco e as limitações da política agrícola nacional durante o período de ajustamento estrutural, mas que, em vez de uma estratégia para corrigir ou compensar essas tensões e limitações, o modelo as integra passivamente no carácter e no funcionamento do sector.

O segundo postulado refere que o Estado deu generosos incentivos às concessionárias de tabaco, para desenvolver a capacidade produtiva em Moçambique, mas não conseguiu ajustar o sistema de incentivos e condições à fase actual, em que o tabaco está consolidado.

O postulado final frisa que, na concepção de um modelo para a gestão de concessões de tabaco, a tónica foi posta na criação de condições para o desenvolvimento endógeno da cultura do tabaco em Moçambique, mas que não há nenhum plano director ou estratégia para ligar esse sector ao resto da economia ou para criar mecanismos para canalizar os rendimentos do tabaco para apoiar a diversificação da capacidade produtiva de Moçambique.

Para fundamentar estes postulados, este artigo descreve o desenvolvimento e estrutura de propriedade da cultura do tabaco em Moçambique, explora os contextos global, regional e local que levaram à adopção do cultivo de tabaco e liga o quadro institucional e a organização da produção de tabaco às principais tensões arraigadas na estrutura agrária de Moçambique e reproduzidas na formulação da política agrícola.

## CONSOLIDAÇÃO DA INDÚSTRIA GLOBAL DO TABACO E POSSÍVEL IMPACTO EM MOÇAMBIQUE

À medida que o consumo de tabaco foi baixando na Europa e América do Norte no final da década de 1990, a África foi-se tornando um dos epicentros de fabricantes de cigarros e os comerciantes de tabaco em folha viraram a sua atenção para África, como fonte de folha de tabaco barata e como o mercado em mais rápido crescimento para o consumo de cigarros (Ash, 2010). A expansão da cultura do tabaco em Moçambique dá-se no quadro destas transformações globais da dinâmica de produção e consumo de tabaco.

Nas últimas duas décadas, assistiu-se, na indústria de fabricação de cigarros, a um grande alargamento a novos mercados e à consolidação do sector e os dois principais operadores, a Phillip Morris International – PMI – e a British American Tobacco – BAT – tornaram-se mega-empresas, cujas receitas anuais excedem em muito o PNB da maior parte dos países produtores de tabaco.

Durante a década de 1990 e no início da década seguinte, a pressão por parte das instituições financeiras internacionais para retirar a intervenção do Estado nos mercados de produtos de base e para a privatização de sectores liderados pelo Estado tiveram um impacto na indústria de cigarros nos países em desenvolvimento, em que as indústrias de cigarros e bebidas alcoólicas tinham sido dominadas por empresas estatais e costumavam ser uma importante fonte de receita fiscal.

O capital global, sob a forma de multinacionais de cigarros, fez investimentos substanciais em novas áreas geográficas, através da aquisição de empresas estatais numa época de privatização desenfreada. Estas empresas beneficiaram do seu alargamento a economias anteriormente controladas e, mais tarde, do crescimento da procura nesses mesmos mercados mais recentes, beneficiando, ao mesmo tempo, de generosos incentivos fiscais concedidos com a intenção de atrair o investimento estrangeiro. No ponto de viragem na década de 1990, os lucros da PMI e da BAT nos mercados externos ultrapassaram os lucros acumulados nos seus principais mercados tradicionais (Hammond, 1998).

Na década de 1990, a vaga de liberalização do mercado e privatização permitiu à PMI e à BAT (nessa altura já principais produtores mundiais de cigarros com 16% e 15%, respectivamente, do mercado global de cigarros) que alargassem a sua quota de mercado e as fábricas na Europa Central e nos ex-países soviéticos, na Europa do Leste e na América Latina. As empresas mundiais de cigarros também beneficiaram do alargamento do mercado de tabaco à China, Índia e Ásia Oriental durante a última década. O consumo de cigarros em África aumentou na década de 2000, tornando-se um dos pólos mais dinâmicos de crescimento da indústria, a uma taxa calculada em 4,3% ao ano nos anos 2000, bem acima da média dos países em desenvolvimento (Ash, 2010; Hammond, 1998; Jaffee, 2003).

A expansão geográfica dos fabricantes de cigarros ajudou a contrabalançar a crescente pressão regulamentar e fiscal a que estavam a ser sujeitos na América do Norte e Europa Ocidental e a reduzir os custos laborais e de transportes fabricando os cigarros mais perto das regiões onde compravam a maior parte do tabaco em folha. A consolidação continuou nos anos 2000, com a absorção de empresas mais

pequenas por empresas mundiais de dimensões médias, como a Imperial Tobacco Group, a Altria e a Japan Tobacco (Datamonitor, 2011).

Embora enfrentando taxas de crescimento igualmente impressionantes, a indústria de compra de folha passou por um processo diferente. Nas últimas duas décadas, um grupo de oito compradores globais viu-se reduzido, por meio de fusões e aquisições, a dois grandes operadores norte-americanos. Em 1997, a Dimon Incorporated, a segunda maior empresa do mundo na altura, comprou a Intabex Holdings, sediada no Reino Unido, que era a quarta maior. Em 2007, a Dimon e a Standard Commercial Corporation (até então a terceira maior) fundiram-se para formar a Alliance One, actualmente a segunda maior empresa do mundo, depois da Universal Corporation.

Reforçando a consolidação da indústria, surgiu um modelo de negócios que se aplica à maior parte do tabaco comercializado em todo o mundo: as fábricas de cigarros multinacionais encomendam às empresas que compram tabaco em folha volumes específicos de diversos tipos e classes de folha de tabaco e fazem adiantamentos dos pagamentos. As empresas que compram tabaco em folha alavancam então esses recursos para financiar a produção através de variadíssimos mecanismos, incluindo a produção sob contrato, o sistema em vigor em Moçambique. Os insumos adquiridos por meio de crédito são deduzidos do preço pago aos produtores (Hammond, 1998).

Como se discutirá mais adiante, tratou-se de uma adaptação às profundas transformações pelas quais a agricultura mundial passou durante o período de ajustamento estrutural, ou seja, os Estados a deixarem de intervir activamente na produção e comercialização agrícola (incluindo o tabaco); a privatização de fabricação de cigarros – com o efeito combinado de ambos os processos na dissociação entre produção de tabaco e receitas fiscais.

Tanto o modelo de negócio como o domínio da compra da folha e da produção de cigarros por quatro empresas transnacionais à escala mundial levaram a que a oferta e a procura (e os preços) da folha de tabaco fossem geridas de perto. Neste processo, as empresas que compram a folha estão a redefinir o seu papel, que é cada vez mais de controlo da produção, administrando o financiamento, e não apenas comprar folha de tabaco e muito menos cultivá-lo.

A empresa compradora de tabaco em folha que opera em Moçambique é uma filial da Universal Corp., a maior empresa do mundo no sector. A Universal tem sede em Virgínia, EUA, e tem filiais em mais de 30 países, na Ásia, em África, na América Latina e na Europa. A folha da Universal provém dessas várias operações regionais. Esta aquisição geograficamente diversificada é considerada um dos pontos

fortes da empresa. A posição da empresa no mercado não depende, pois, de um único país produtor de folha, o que ajuda a aumentar a sua competitividade global e o controlo da volatilidade agrícola. Os rendimentos da Universal, porém (no valor de 2500 milhões de USD em 2010) provêm de uma base de clientes muito limitada. Segundo os dados fornecidos pela Datamonitor (2011), mais de 60% da sua receita de 2010 veio de apenas três clientes: PMI (700 milhões de USD), Japan Tobacco (570 milhões de USD) e Imperial Tobacco (250 milhões de USD).

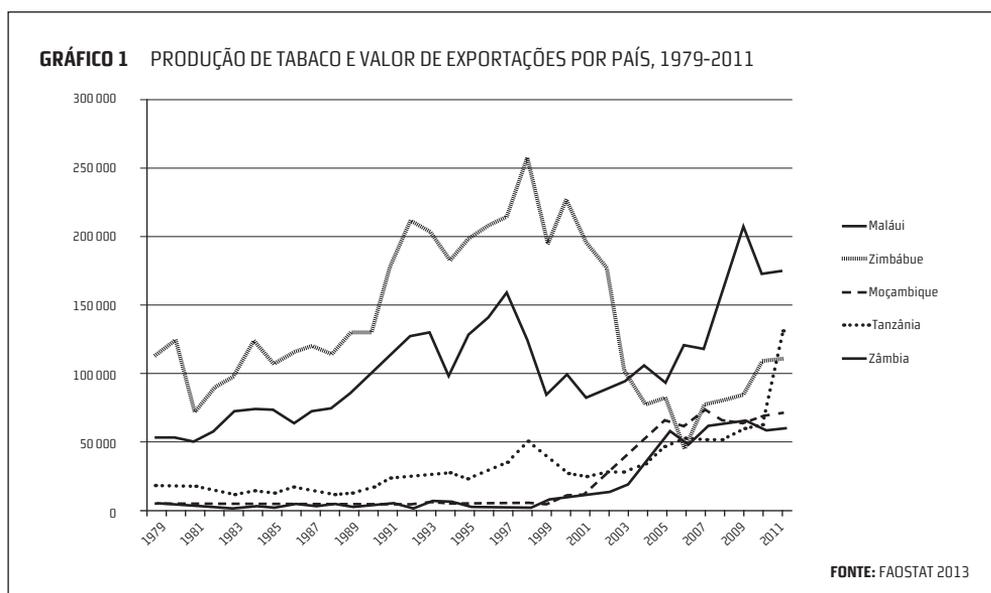
## INTER-RELAÇÕES ENTRE OS SECTORES PRODUTORES DE TABACO NA ÁFRICA AUSTRAL

O cultivo do tabaco é de grande importância para um grupo de países da África Austral (Zimbábue, Moçambique, Maláui, Zâmbia e Tanzânia). Embora o consumo de tabaco esteja a aumentar na maior parte da África, historicamente estes países são esmagadoramente, ainda que em fases diferentes e a níveis diferentes, exportadores líquidos de tabaco. O Maláui e o Zimbábue são os dois maiores produtores da região e estão entre os maiores exportadores do mundo. O crescimento da produção de tabaco na Tanzânia, em Moçambique e na Zâmbia pode relacionar-se com a queda da produção de tabaco que se deu no Zimbábue entre 1998 e 2006. Da mesma forma, a liberalização do tabaco no Maláui traduziu-se num aumento acentuado da produção de tabaco Burley, dado que os pequenos produtores agrícolas foram autorizados a cultivar tabaco pela primeira vez, mas não tinham capacidade financeira para o investimento necessário para produzir tabaco Virgínia. O aumento do volume de produção coincidiu com uma longa descida dos preços, o que, para o Maláui, se traduziu numa perda líquida de receitas do tabaco, apesar do considerável aumento da produção a partir de meados da década de 1990. Nos últimos três anos, as exportações do Zimbábue recuperaram e o Zimbábue tem, de novo, o valor mais alto de exportações, totalizando as exportações para os EUA 664 000 milhões de dólares em 2011 contra 570 milhões do Maláui e 217 milhões de Moçambique (ver Gráficos 1-2 e Tabela 1). Normalmente, o tabaco africano é vendido por uma fração do preço do tabaco produzido nos EUA, o que sublinha as diferenças consideráveis de qualidade dos produtos e o baixo nível de salários praticado para o trabalho agrícola (FAO, 2003).<sup>3</sup>

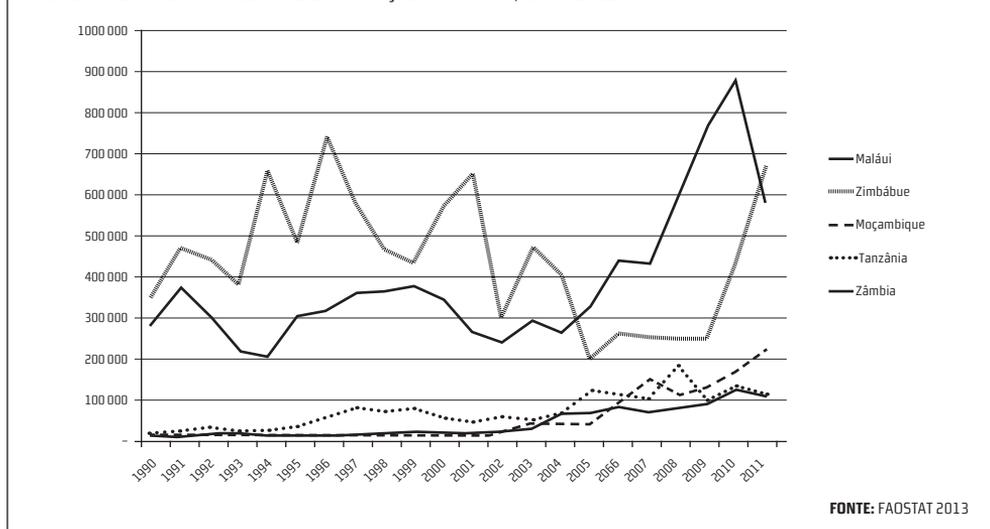
<sup>3</sup> Em 2000, o preço/kg era de 1,15 USD para o Burley malauiano contra 4,31 USD para o Burley produzido nos EUA (FAO, 2003).

Algumas características geopolíticas poderiam ajudar a explicar esta especialização regional no tabaco. Como afirmado noutro lugar, a África Subsaariana concentra um grande número de países sem saída para o mar e tem algumas das mais longas distâncias para os portos do mundo. A massa territorial comparativamente extensa e o lento desenvolvimento de infra-estruturas de transporte impõem restrições quanto ao que pode ser exportado com lucro e levam a uma propensão para a especialização em matérias-primas não perecíveis de elevado rácio valor/volume (Perez Nino, 2014).<sup>4</sup>

Em comparação com outras exportações agrícolas não perecíveis, o tabaco distingue-se por ter maior rendimento por hectare, mas também por uma maior exigência de mão-de-obra (FAO, 2003). O rendimento comparativo por hectare poderia ajudar a explicar a continuação da produção de tabaco em economias predominantemente agrícolas e em economias com sectores agrícolas dinâmicos distantes dos portos (Maláui, Zimbábue); o potencial de geração de emprego da cultura do tabaco pode também ser funcionalmente complementar em economias dominadas por sectores de mineração que exigem menos mão-de-obra (Zâmbia, Moçambique).



<sup>4</sup> Estas considerações geopolíticas raramente são tratadas nos estudos de substituição de culturas no âmbito da literatura mais abrangente produzida pelo lobby anti-tabaco (ver, por exemplo, Drum Commodities, 2012, FAO, 2003).

**GRÁFICO 2** TABACO: VALOR DE EXPORTAÇÕES POR PAÍS, 1990-2011**TABELA 1** TABACO: PRINCIPAIS INDICADORES

	Produção, em 2011 (mt)*	Exportação em 2011 (1000 USD)*	% do PIB em 2011**	% do total de exportações em 2011**
Maláui	174 928	570 321	10,15	34,29
Moçambique	70 000	216 945	1,73	5,87
Tanzânia	130 000	106 585	0,45	1,44
Zâmbia	60 329	100 778	0,52	1,14
Zimbábue	111 570	663 596	6,87	7,50

\*FAOSTat 2013

\*\*Cálculos da autora, baseados em WDI 2013.

Além destas hipóteses ainda por testar empiricamente, o actual desenvolvimento dos sectores da cultura de tabaco em vários países da região tem-se caracterizado por dinâmicas com efeitos além das fronteiras nacionais. Embora haja uma coordenação muito limitada e os sectores de tabaco da África Austral não estejam integrados, os principais intervenientes e processos existem ao nível regional.

Talvez a característica regional mais saliente seja o domínio relativamente indiscutível na comercialização do tabaco em folha das duas maiores empresas de compra de tabaco à escala mundial: a Alliance One e a Universal Corp. (ver Tabela 2). Embora as disposições institucionais possam ajudar a regular o funcio-

namento deste tipo de capital noutras regiões exportadoras de tabaco, os dois grandes comerciantes não são apenas dominantes na maioria dos países da África Austral, como também encontram nesta região menos concorrência e regulamentação.

Um aspeto importante é que a estratégia regulatória formulada pelos Estados da região é diferente em cada país e há poucos indícios de coordenação inter-estatal. A produção de tabaco é feita em estruturas agrárias variadas e enfrenta políticas e estratégias de desenvolvimento agrícola marcadamente diferentes. A interacção entre capital altamente concentrado numa posição dominante no mercado e estratégias nacionais de tabaco fragmentadas, sem mecanismos de coordenação, cria condições em que as empresas de tabaco em folha podem fazer cobertura (hedging) com colheitas e preços e levar os países a competirem uns com os outros, enquanto as tentativas dos países produtores de atrair investimento ou competir nos preços podem desencadear uma corrida para o abismo.

**TABELA 2** TABACO: ARRANJOS INSTITUCIONAIS

	Tipo de tabaco predominante	Regime comercial	Principais compradores	Instituições públicas
Maláui	Burley	Leilão (alguns através de contract farming)	Alliance One, Universal Corp. (90%)	Agricultural Development and Marketing Corporation –ADMARC; Malawi Leaf (comerciante); Malawi Rural Finance Company; Tobacco Commission of Malawi
Moçambique	Burley	Contract Farming	Universal Corp.	—
Tanzânia	Virginia	Contract Farming	Alliance One, Universal Corp., Premium Active	Tanzania Tobacco Council (multi stakeholder, determina os preços, contratos internacionais)
Zâmbia	Virginia 55%, Burley 45%	Selling Floors	Alliance One/ Universal Corp.	Tobacco Association of Zambia
Zimbábue	Virginia	Leilão 50% / Contract farming 50% 50%	23 diferentes entidades registadas	Tobacco Industry marketing Board

FORTE: DRUM 2011

A posição no mercado dos comerciantes mundiais de tabaco permite-lhes uma grande ascendência na região. No Maláui, onde a Alliance One e a Universal Leaf detêm 90% do tabaco leiloado, há persistentes acusações de fixação de preços e conluio (Drum Commodities, 2012; FAO, 2003). Fronteiras contíguas e rotas de exportação terrestres entre dois ou mais países produtores de tabaco pode também prestar-se a preços de transferência. Empresas multinacionais de produtos de base,

com numerosas filiais e operações complexas, dificultam a monitoria estatal e as auditorias fiscais, o que cria maiores possibilidades de evasão fiscal das empresas.<sup>5</sup>

Na ausência de taxas de exportação, a contribuição do tabaco para a economia interna limita-se aos pagamentos directos aos produtores de tabaco e a impostos pagos pelas empresas comerciais pelas suas operações locais. Foi observado, por isso, que os reais benefícios das exportações de tabaco no âmbito dos acordos comerciais preferenciais com a União Europeia e os Estados Unidos da América visando aumentar as exportações africanas (Acordo de Cotonou e o Everything But Arms (“Tudo menos armas” – EBA -, a Lei de Crescimento e Oportunidades para a África – AGOA) revertem para as empresas comerciais dos Estados Unidos e não são transferidos para os produtores (Drum Commodities, 2012).<sup>6</sup>

A permeabilidade e ligação entre os sectores também inclui a mobilidade da mão-de-obra de um para o outro país e a herança do sistema de migração de mão-de-obra na África Austral (que mobilizou trabalhadores durante o período colonial e após a independência) de várias reservas de mão-de-obra na região para os epicentros de acumulação. A migração transfronteiriça, às vezes alimentada por conflitos armados, foi alternadamente fazendo aumentar e diminuir a oferta de mão-de-obra nos sectores do tabaco da região, como aconteceu no Maláui e no Zimbábue durante a guerra civil em Moçambique ou com a actual afluência de trabalhadores agrícolas desses mesmos países para Moçambique. Além disso, houve transformações ocorridas num país produtor que tiveram efeitos consideráveis para os sectores do tabaco noutros países. Por exemplo, a diminuição da produção de tabaco no Zimbábue, no início da década de 2000, foi compensada pelas multinacionais de comércio de tabaco com investimentos adicionais para aumentar a produção de tabaco em Moçambique e na Zâmbia (Drum Commodities, 2012).

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA PRODUÇÃO DE TABACO EM MOÇAMBIQUE

O tabaco foi introduzido em Moçambique por comerciantes portugueses e era tradicionalmente cultivado pelos camponeses africanos para consumo interno. No início do século XX, o tabaco começa a aparecer como mercadoria que pode ser trocada

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, o caso do Grupo ABF e os efeitos da evasão ao pagamento de imposto sobre os rendimentos das empresas e dos benefícios fiscais no sector do açúcar na Zâmbia (ActionAid, 2013).

<sup>6</sup> Este problema não é exclusivo do tabaco. Já se relacionou também o interesse dos investidores no sector do açúcar em Moçambique com a existência destas condições preferenciais (OECD, 2005; Macauihub, 2006).

por roupa e outros bens de consumo no mercado e como fonte de rendimento para pagar o *mussoco*, o imposto colonial. Após o fim da Primeira Guerra Mundial, houve uma vaga de colonos portugueses que se instalaram no Sul e no Centro de Moçambique. Alguns deles começaram a cultivar tabaco Dark e Virgínia. Os distritos de Malema e Ribáuè, em Nampula, tornaram-se o centro da produção de tabaco em quintas de colonos, produção essa que foi crescendo até atingir uma média aproximada de 3 000 toneladas por ano. Sem assistência agrícola ou acesso a crédito, o relativo sucesso da produção de tabaco assentava em grande parte na mobilização de trabalho forçado para as quintas portuguesas. Navohola (2010) calculou que em 1948 a maior parte dos trabalhadores recrutados através do *chibalo* em Ribáuè e Malema trabalhavam em plantações de tabaco.

Os volumes produzidos, porém, eram limitados e Moçambique era importador líquido de tabaco de Angola e dos Estados Unidos da América. Entre 1941 e 1960, a produção de tabaco passou de 147 toneladas para 1158. Isto foi acompanhado pela expansão das terras usadas para a cultura do tabaco. A estratégia agrícola colonial começou a interessar-se em garantir que a produção local crescesse para substituir as importações e para abastecer a metrópole portuguesa. Para este fim, Nampula foi declarada zona preferencial para a cultura do tabaco (Navohola, 2010, Isaacman, 1992). No pós-guerra e no período que antecedeu a independência, floresceram quintas de tabaco no centro de Moçambique à custa de trabalho forçado e em terras expropriadas. Como no Maláui, os camponeses africanos foram excluídos das redes de comercialização, de modo a fazer baixar a sua produção e garantir a sua disponibilidade como força de trabalho no sector.

Mas, apesar de o tabaco em folha ser uma das principais exportações agrícolas de Moçambique, a sua contribuição para as exportações nunca ultrapassou os 2% entre 1955 e 1964 (Isaacman, 1978). Após a independência, a cultura do tabaco continuou, principalmente nas machambas estatais nacionalizadas de Manica e Nampula. Em 1978, produziu-se nessas duas províncias um total de 612 toneladas (Isaacman, 1978). Na década seguinte, porém, as machambas estatais de tabaco estavam a funcionar mal, devido ao impacto da guerra, agravado por problemas de coordenação e de mobilização. Aspectos fulcrais como os preços, o financiamento e as condições de recrutamento da mão-de-obra eram geridos pelas autoridades centrais que não conseguiram reagir a tempo para resolver os problemas que surgiam. Em 1985, o Estado iniciou a venda de quintas e outros investimentos produtivos, e, em 1993, foram entregues cerca de 400 000 hectares a interesses privados (Pitcher, 1996). No

caso do algodão e do tabaco, que assentavam também em culturas de rendimento de pequena escala por agricultores moçambicanos, a alienação das quintas estatais foi acompanhada pela criação de direitos de concessão monopsonicos de áreas de produção, dando origem ao modelo que existe actualmente.

A atribuição de concessões de terras é descrita, em parte da literatura, como um fenómeno recente, ligado ao açambarcamento de terras e à adopção de biocombustíveis.<sup>7</sup> Muito pelo contrário, poucos regimes agrários têm uma história mais antiga, em Moçambique, do que o de concessão de territórios, começando com os Prazos da Coroa do Vale do Zambeze, no século XVII, e abrangendo as reservas de mão-de-obra administradas por empresas concessionárias, os colonatos e as concessões de algodão durante o Estado Novo (Henderson, 1976; Pitcher, 1991). As concessões de terras com um comprador autorizado de produtos foram introduzidas em 1926 para a cultura do algodão em Cabo Delgado e continuaram a funcionar como forma de organizar a extracção de mão-de-obra e de mais-valia ao longo do período colonial (Navohola, 2010).

## A GÉNESE E O FUNCIONAMENTO DAS CONCESSÕES DE TABACO

Nas secções anteriores, descrevemos a história de concessões de terras no Moçambique colonial e explorámos as dinâmicas globais e regionais que levaram as empresas de comércio de tabaco a pensar em expandir as suas actividades para Moçambique, na década de 1990. Esta secção relaciona o ajustamento estrutural e a retirada do Estado dos serviços de financiamento, insumos e comercialização com a adopção e expansão de um cultivo com as características do tabaco. Defendemos que o regime jurídico e institucional que organiza a produção de tabaco foi moldado em função das transformações que o ajustamento estrutural veio trazer à agricultura moçambicana.

No período que se seguiu ao fim da guerra civil, a cultura do tabaco expandiu-se em Moçambique em termos de volume de produção, mas foi também introduzida em províncias e distritos onde não tinha sido cultivado tabaco anteriormente. Em contraste com o período colonial, em que a produção comercial de tabaco se tinha restringido aos terrenos de portugueses, no período de privatização do pós-guerra, o tabaco foi adoptado principalmente por agricultores moçambicanos, utilizando mão-de-obra familiar e contratada e as suas próprias terras.

<sup>7</sup> Ver por exemplo McDougal & Caruso (2013) e Borrás *et al.* (2011).

Na sequência do processo de alienação das quintas estatais, privatização e reforma de organismos de comercialização e do fornecimento de sementes, os produtores que precisavam de crédito e de assistência para a produção de culturas de rendimento com uso intensivo de insumos tiveram de parar, porque, na sequência da guerra, as redes privadas locais de crédito e comercialização estavam subdesenvolvidas e tinham falta de capital (Myers *et al.*, 1993; Pitcher, 2002).

Para enfrentar o estrangulamento criado pela falta de financiamento e de acesso aos mercados, foi adoptada uma variação do velho sistema de concessões, desta vez na forma de mercados interligados de insumos e produção, em que os comerciantes de culturas de rendimento fornecem crédito aos produtores. Em algumas regiões de Moçambique, e para culturas como o tabaco e o algodão, o único canal de acesso ao crédito e assistência eram – e continuam a ser – os comerciantes privados de produtos agrícolas. A Tabela 3 mostra uma grande desigualdade na distribuição do uso de crédito e insumos em Moçambique a favor principalmente das províncias de Tete e Niassa, que produzem principalmente tabaco.

**TABELA 3** ACESSO AO CRÉDITO E AOS INSUMOS EM MOÇAMBIQUE POR PROVINCIA

Província	Fertilizantes		Pesticidas		Crédito para agricultura	
	Produtores com acesso	%	Produtores com acesso	%	Produtores com acesso	%
Niassa	17,100	12%	10,655	11%	1,639	2%
Cabo Delgado	1,461	1%	15,862	17%	4,018	5%
Nampula	8,971	6%	8,651	9%	9,807	11%
Zambézia	1,328	1%	1,086	1%	3,514	4%
Tete	90,211	63%	35,366	37%	51,804	59%
Manica	5,607	4%	4,594	5%	1,832	2%
Sofala	1,629	1%	1,718	2%	5,927	7%
Inhambane	4,023	3%	561	6%	2,847	3%
Gaza	4,765	3%	4,590	5%	5,295	6%
Maputo Província	3,097	2%	2,705	3%	780	1%
Maputo (Cidade)	5,335	4%	5,321	6%	507	1%
<b>Total</b>	<b>143,527</b>	<b>100%</b>	<b>95,909</b>	<b>100%</b>	<b>87,970</b>	<b>100%</b>

FORNTE: INE 2010.

Das culturas comerciais de Moçambique, o tabaco é a cultura que requer mais insumos e mão-de-obra mais intensiva. Como o algodão produzido como cultura de rendimento, o tabaco só é viável através de um pacote de insumos (semente, adubo, pesticidas) que o Estado não foi capaz de fornecer e para os quais não havia

mercado local durante o período da reforma. Uma limitação importante da produção de produtos de base em geral é que a maioria dos produtores não tem um nível de liquidez que lhes permita comprar esses insumos com as suas poupanças. A falta de crédito tem sido descrita como o obstáculo essencial à coordenação e logística da utilização de insumos para aumentar a produção e a comercialização. Além disso, são necessários insumos em todas as campanhas agrícolas, independentemente dos resultados obtidos na comercialização na campanha anterior (ver Boughton *et al.*, 2003; Poulton *et al.*, 1998). Por estas razões, o crédito agrícola torna-se uma condição para os agricultores se tornarem produtores de culturas de rendimento.

Para desbloquear o fornecimento de insumos para a produção de culturas de rendimento, o Estado moçambicano recorreu, durante o início da década de 1990, à readopção de esquemas de concessão regionais de algodão. O modelo de concessões foi então alargado ao tabaco, a pedido das empresas de comercialização de tabaco que se ofereciam para iniciar operações em Moçambique em meados dos anos 1990 (Wuyts, 2001; Pitcher, 1996).

Algumas características do algodão e do tabaco prestam-se a este tipo de esquema na África subsaariana. Como observou Benfica (2006), ambas as culturas dependem em grande medida de insumos adquiridos, que exigem uma complexa coordenação logística em alturas específicas da campanha agrícola. Além disso, existem em ambas as culturas consideráveis economias de escala no processamento. Estas características favorecem a operação de uma produção verticalmente integrada e agricultura sob contrato relativamente aos mercados à vista. Como o principal escoamento destes dois produtos são os mercados de exportação, há menos compradores potenciais que possam aumentar os incentivos a vendas fora dos contratos de produção. Além disso, no caso do tabaco, a grande quantidade de mão-de-obra e de controlo dos trabalhadores desincentiva uma plena integração vertical.

Em alguns distritos, acontece que os produtos não perecíveis são a única possibilidade para os produtores fazerem culturas de exportação de elevado valor, que normalmente dão maiores taxas de rendimento e rentabilidade do que os bens não transaccionáveis. Os bens não perecíveis são menos sensíveis às variações de tempo de transporte para os portos, ao funcionamento do sistema integrado de logística de transporte e, de forma mais geral, menos sensíveis também ao investimento público no sistema de transporte. Um estudo realizado no Zimbábue concluiu que o tabaco dava aos produtores receitas regulares mais elevadas do que a maioria das outras culturas disponíveis, enquanto um estudo de 2003 sobre tabaco na província de

Nampula concluiu que os produtores que cultivavam tabaco tinham lucros líquidos mais elevados por hectare do que os outros produtores (FAO, 2003; Ruotsi, 2003). Benfica (2006) também constatou que, em Tete, apesar de terem custos de produção mais elevados, os produtores tiveram maior rendimento total com o tabaco do que com outras culturas. Na ausência de outras culturas comerciais com pontos de comercialização fiáveis, e no caso de distritos agrícolas distantes dos principais mercados urbanos, o tabaco, mesmo quando mal pago, ainda pode ser a única opção dos produtores. Na perspectiva oposta, pode dizer-se que os comerciantes podem comprar tabaco a preços mais baixos nos distritos do interior em que a grande distância relativamente a portos e mercados e a falta de fontes de rendimento alternativas pressionam os produtores para aceitarem preços mais baixos. É provável que essa pressão se transmita à mão-de-obra através dos salários, uma vez que os custos da mão-de-obra são o principal componente dos custos de produção (Benfica *et al.* 2005).

A conjugação de todos estes factores, a começar pelos que se relacionam com o cenário de políticas na altura do ajustamento estrutural e os que estão ligados a características da produção desta cultura no contexto moçambicano, levaram ao surgimento do que chamamos o modelo do tabaco moçambicano.

## AS DISPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A PRODUÇÃO DE TABACO

A produção de tabaco em Moçambique é regulada pelo Regulamento sobre o Fomento, Produção e Comercialização de Tabaco (Diploma Ministerial 176/2001) e pelos contratos estabelecidos entre o Estado moçambicano e as empresas concessionárias de tabaco. O Regulamento sobre o Tabaco enuncia os princípios que regem as concessões e o papel dos vários intervenientes. O modelo moçambicano é composto por três elementos inter-relacionados: os mercados interligados de insumos e produção, um esquema de produção sob contrato como forma predominante de produção e a adopção de concessões territoriais monopsónicas. Conforme descrito na Tabela 2, os países vizinhos produtores de tabaco têm disposições institucionais muito diferentes.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> No caso do Maláui, por exemplo, a maior parte da produção é vendida em leilões em que competem diferentes empresas de compra de tabaco em folha na compra de cada fardo de tabaco. A empresa contratante oferece um determinado preço pelo tabaco produzido sob contrato, mas, se o produtor não ficar satisfeito com a oferta, existe a opção de encontrar outros compradores.

O primeiro destes elementos, a interligação entre os mercados de insumos e de produção, foi uma solução para a falta de fontes de crédito para os produtores agrícolas no período pós-liberalização na África subsaariana (Oya, 2012; Poulton *et al.*, 1998). Os antecedentes deste estado de coisas foram que as instituições financeiras tradicionais não podiam oferecer crédito comercial aos produtores, porque a pequena escala dos créditos que os agricultores pediam fazia aumentar os custos de transacção; a inexistência de mercados impedia o uso da terra como garantia e, de forma mais geral, as dívidas eram difíceis de cobrar.<sup>9</sup> Uma maneira de contornar este problema foi os comerciantes agrícolas oferecerem directamente aos produtores créditos para a produção e deduzirem os pagamentos quando da compra da colheita. Ao contrário dos bancos, os comerciantes agrícolas têm uma ligação directa com os produtores e beneficiariam assim da melhoria da qualidade e da produção gerada pelo acesso ao crédito agrícola. Os mercados interligados permitem, assim, o uso da futura colheita como garantia do reembolso do crédito de produção (Poulton *et al.*, 1998).

Para este fim, os comerciantes assinam contratos de produção com cada um dos produtores, nos quais adiantam crédito sob a forma de insumos para a produção (semente, adubo, pesticidas e outros materiais de produção) e se comprometem a comprar o produto final. Na altura da compra, o comerciante desconta o valor do crédito inicial do pagamento que o agricultor recebe pelo tabaco. Num mercado aberto, contudo, seria estratégico para os agricultores vender o seu produto ao comerciante que oferecesse melhores preços e não reembolsar o crédito original. Além disso, a concorrência entre as empresas cria um incentivo para os comerciantes oferecerem preços atractivos aos produtores a quem não forneceram créditos, aproveitando-se assim, sem custos, do investimento dos emprestadores. Havendo compradores alternativos, os mercados interligados apresentam taxas mais elevadas de incumprimento estratégico, como foi documentado no caso dos sectores de algodão no Gana e em Moçambique (Poulton *et al.*, 1998; Poulton *et al.*, 2004). A longo prazo, os comerciantes mostram-se menos dispostos a conceder crédito e a produtividade e a qualidade do produto são negativamente afectadas.

Para evitar os efeitos negativos do incumprimento estratégico, alguns Estados optaram pela criação de concessões territoriais, em que os comerciantes recebem concessões em regiões distintas, suprimindo a concorrência entre operadores. Nesta

---

<sup>9</sup> Por exemplo, calculou-se que os pacotes sazonais de crédito para o tabaco em Nampula custam entre 25 e 50 USD por ano por produtor, numa concessão de Nampula em 2003 (Ruotsi, 2003). A taxa de não reembolso dos créditos para o tabaco registada em 2003 foi de 50% entre os produtores que trabalham com a Stancom e de 39% entre os agricultores que trabalham com a JFS (WB, 2005).

lógica, as concessões monopsónicas regionais desincentivam os agricultores a vender fora do contrato e permite que os credores imponham o reembolso do crédito pelo encerramento de canais alternativos de comercialização.<sup>10</sup>

Três grandes empresas multinacionais de comércio de tabaco, a Dimon Inc., a Stancom e a Mozambique Leaf Tobacco (a filial local da Universal Corp. ), começaram a operar em Moçambique em meados da década de 1990, juntando-se a outras empresas como a SONIL e a JFS, que trabalhavam em Moçambique desde o período colonial, mas eram novas no comércio de tabaco. Com a expansão do modelo de concessão, a produção cresceu rapidamente de uma média de 3000 toneladas por ano no final de 1990 para 9400 toneladas em 2000, 65 042 toneladas em 2005 e 73 000 toneladas em 2007. Quando as exportações de tabaco de Moçambique começaram de novo, no início da década de 2000, havia cerca de 120 000 famílias a trabalhar na cultura de tabaco em oito das 11 províncias de Moçambique, como se mostra na Tabela 4.

**TABELA 4** CONCESSÕES DE TABACO EM MOÇAMBIQUE EM 2005

Províncias	Distritos	Companhias	Número de produtores
Niassa	Lichinga, Sanga, Mavago, Muembe, Majune, Mandimba, Cuamba, Mechanhelas, Maua, Metarica, Marrupa, Nipepe, Lago, N'gauma	JFS Group	27,303
		Stancom (JVC with Mosagrius)	7,510
Cabo Delgado		JFS Group	2,050
Nampula	Malema (+ parte de Iapala)	Shancom (JVC with SONIL)	8,000
	Ribáue e Laláua	JFS Group	12,000
Tete	Macanga, Angónia, Tsangano, Moatize, Chiúta, Marávia	MLT	39,000
	Chifunde, Cahora Bassa, Changara, e Zumbo	DIMON	4,464
Manica	Manica, Bárue, Chimoio, Espungabera e Guro	MLT STANCOM DIMON JFS Group	9,000
Sofala	Gorongosa, Búzi, Nhamatanda, Maringue	DIMON	791
Gaza	Chókwe	JFS Group	22
<b>Total</b>			<b>128,796</b>

FORNE: WB 2005, BENFICA 2006.

Em 2005 havia cerca de 129 000 produtores agrícolas com contratos de produção de tabaco. Destes, havia 34 813 produtores no Niassa e 43 464 em Tete. A MLT era o principal comprador e tinha concessões em Tete e Manica. A Stancom estava

<sup>10</sup> Por exemplo, o eventual ganho no preço para o produtor ao vender o produto fora da concessão seria contrabalançado pelos custos adicionais de transporte do produto para fora da região.

presente em Manica e como sub-empregada da SONIL e da Mosagrius no Niassa e em Cabo Delgado. A Dimon trabalhava em Tete, Manica e Sofala. O outro interveniente importante era a JFS, um grupo empresarial luso-moçambicano com contratos de tabaco e algodão em Nampula, no Niassa e em Cabo Delgado (WB, 2005).

Segundo o Regulamento do Tabaco de 2001, os produtores que se dedicam à agricultura sob contrato são classificados na “Classe I”, se não recorrerem a mão-de-obra assalariada, e na “Classe II”, se o fizerem. Os agricultores independentes, que não estão vinculados a contratos de produção e são livres para negociar o preço e o comprador para os seus produtos, fazem parte da “Classe III” e os fomentadores e comerciantes de tabaco em folha, que fornecem crédito e operam as concessões regionais, constituem a “Classe IV”.

As empresas de comércio de tabaco da “Classe IV” solicitam anualmente a renovação das suas concessões às Direções Provinciais de Agricultura. Os operadores devem apresentar uma proposta de produção e especificar insumos, investimento e planos de reflorestamento, bem como um relatório final de execução após a colheita e a época de comercialização. Os operadores da “Classe IV” pagam uma taxa de inscrição que é transferida para o Fundo de Fomento Agrário e uma taxa de produção final equivalente a 0,2% do preço de compra, que é pago às DPA e transferido para o mesmo fundo. O Regulamento do Tabaco não inclui qualquer referência a outras contribuições ou impostos de produção, compra ou exportação.

Os concessionários de registo na “Classe IV” são os únicos compradores autorizados de tabaco em folha aos produtores da “Classe I” e da “Classe II” em Moçambique e devem tornar públicos os seus preços de compra no início da campanha de comercialização e o mais tardar até 15 de Abril de cada ano.<sup>11</sup> É estritamente proibido para os signatários dos contratos vender o seu tabaco a terceiros não incluídos no contrato. O tabaco vendido fora do contrato pode ser confiscado e entregue ao seu legítimo concessionário (Diploma Ministerial 176/2001).

Concessionárias e produtores agrícolas assinam contratos individuais de produção que enumeram os direitos e deveres das partes envolvidas e registam os adiantamentos ao produtor, bem como os preços cobrados e dedutíveis no momento da comercialização.

---

<sup>11</sup> É de notar que países produtores de tabaco na África Austral têm sistemas de regulamentação diferentes para a classificação do tabaco e diferentes mecanismos de preços. Temos a informação de que os preços são fixados na Zâmbia antes da colheita, enquanto no Maláui o preço dos fardos dos leilões é fixado de forma diferente. Sem dúvida que, no momento em que os preços são publicados em Moçambique, os comerciantes têm uma boa ideia da qualidade da colheita e do volume de tabaco que há-de chegar aos centros de comércio, o que, possivelmente, lhes permite ajustar os seus planos de compra aos seus orçamentos.

Em todos os distritos produtores de tabaco deve ser formado um Comité de Arbitragem, com representantes de todos os produtores, compradores, governo distrital e comunidade, para resolução de divergências entre agricultores e empresas relativamente à triagem, classificação e comercialização do tabaco. O Ministério da Agricultura tem um órgão de inspeção para garantir o cumprimento do Regulamento do Tabaco por todas as partes.

Apesar de o modelo moçambicano ter começado com vários operadores em meados da década de 1990, como descrito atrás, em 2006 estava reduzido a uma oligopsonia nacional *de facto*, em que uma única empresa domina a compra e o processamento de folha de tabaco, embora ainda subsista um comerciante marginal. A secção seguinte descreve este processo de concentração do mercado e as suas implicações para Moçambique.

## A FORMAÇÃO DE OLIGOPSONIAS NACIONAIS

O meio da década de 2000 marcou um ponto de inflexão na trajectória da cultura do tabaco em Moçambique. Postulamos aqui que houve três processos que determinaram, daí em diante, a evolução do sector: o desenvolvimento de uma fábrica de processamento em Tete, que pôs fim à necessidade de enviar tabaco em rama para o Maláui para processamento; a retirada da concessão de Chifunde, que levou a Dimon Inc. a sair de Moçambique; e o fracasso da produção de tabaco na província de Manica.

No início da década de 2000, o tabaco de Moçambique tinha uma presença consolidada no mercado internacional, mas tinha de ser exportado para o Maláui ou para o Zimbábue, para aí ser processado, e reexportado através do porto da Beira, dado que não havia instalações de processamento em Moçambique. Isto resultava em custos adicionais de transporte e, possivelmente, perda de receitas. Foi estudada, no Ministério da Agricultura, uma proposta interna para introduzir um imposto de exportação de 20% sobre o valor do tabaco em rama, para forçar as empresas comerciais a investir numa infra-estrutura de corte da folha em Moçambique (Benfica *et al.*, 2004).<sup>12</sup>

Um documento interno de 2004, elaborado pela Direcção Nacional dos Serviços Agrários do Ministério da Agricultura e citado por Benfica *et al.* (2004), defendia que esse imposto levaria as empresas compradoras de folha a investir em instalações de processamento e a criar, assim, oportunidades de emprego e novas fontes de

---

<sup>12</sup> O processamento das folhas de tabaco consiste na separação da lâmina dos talos e da estabilização dos níveis de humidade para armazenamento. A folha processada é embalada para enviar para as fábricas.

receita fiscal do imposto sobre o rendimento pago pela mão-de-obra adicional do processamento.

A proposta de imposto de exportação tinha, porém, um contexto mais complexo. Em Fevereiro de 2003, a MLT, a maior concessionária de compra de folha, tinha começado a construção de uma unidade de processamento de 50 milhões de USD, em Tete, com capacidade para processar 50 mil toneladas por ano (Abeno, s.d.; Benfica *et al.*, 2004). Considerando que a MLT era, nessa altura, o maior comprador e que a produção total em 2003 foi de 37 051 toneladas, é provável que a MLT quisesse assegurar que a capacidade instalada não viesse a ser subutilizada. Outras empresas tabaqueiras não compravam tabaco numa escala que justificasse a instalação de infra-estrutura de processamento. A introdução de uma taxa de exportação neste contexto teria forçado os produtores a processar o tabaco na unidade de corte construída pela MLT.

A unidade de processamento da MLT foi inaugurada em 2006 e cessou a polémica do imposto de exportação, mas em 2005, o governo anunciou que a concessão de tabaco de Chifunde, na província de Tete, seria transferida da Dimon, nessa altura já fundida com a Alliance One, para a MLT. Chifunde era a maior concessão controlada pela Alliance One e a sua perda vinha pôr em causa a viabilidade do seu trabalho em Moçambique. Em Maio de 2006, a Alliance One anunciou que iria abandonar todas as suas concessões a partir da campanha agrícola de 2007 e começou a encerrar as actividades invocando interferência política. 500 trabalhadores directos perderam os empregos na altura, embora muitos acabassem por ser reabsorvidos pela MLT. Na altura, a decisão de transferir a concessão para a MLT foi vista como uma recompensa pela vontade de investir no processamento (AIM, 2006; Hanlon & Smart, 2008).

Só em 2010 saiu a público que a MLT estava por detrás da proposta do imposto de exportação e da transferência da concessão de Chifunde. Segundo uma queixa apresentada contra a Universal Corp. , proprietária da MLT, pela *Securities and Exchange Commission* (“Comissão de Valores Mobiliários”)<sup>13</sup> dos EUA, de 2004 a 2007, a MLT tinha pago subornos no valor de 165 000 USD a diversos funcionários e seus familiares, no Ministério da Agricultura e no governo provincial de Tete. Um pagamento feito em 2004 destinava-se supostamente a promover a taxa de exportação do tabaco em rama, ao passo que uma série de pagamentos em 2005 e 2006 ajudaram a garantir a transferência da concessão de Chifunde para a MLT (SEC, 2010; SEC vs Universal Corporation, 2010; Savana, 2010). A Universal Corp. não

---

<sup>13</sup> A SEC aplica fora dos EUA a Lei das Práticas Corruptas no Estrangeiro (Foreign Corrupt Practices Act), que supervisiona, entre outras coisas, investigações de comportamentos corruptos por parte de empresas americanas.

confirmou nem desmentiu as acusações, mas concordou em pagar a reposição de lucros ilícitos e uma multa no valor de 9,9 milhões de USD. Pensa-se que este caso esteve na origem da demissão, em 2007, de Tomás Mandlate, então ministro da agricultura e anterior governador de Tete (Hanlon, 2010).

Mas a falta de separação clara entre o Estado e os interesses empresariais podia existir há mais tempo, como o mostra um telegrama diplomático não classificado de Outubro de 2004. Na comunicação, o Ministério do Comércio e Indústria propõe negociações bilaterais com os Estados Unidos para atribuir a Moçambique um contingente pautal para exportações de tabaco que seriam processados em Moçambique em novas instalações de processamento e exportados de 2005 em diante. Conforme já referido, essas instalações de processamento eram as da MLT (Maputo Embassy, 2004).

Estes acontecimentos e debates sobre políticas tiveram impacto na estrutura do sector. Nos anos seguintes, Moçambique deixou de ser um exportador de tabaco em rama que recorria aos países vizinhos para todo o processamento para passar a ser um país que exportava tabaco processado pronto a enviar para as empresas de fabricação de cigarros, mas também deixou de ter registadas oito empresas e *joint ventures* de comércio de tabaco a operar no país para passar a ter apenas duas: a MLT e a SONIL, com esmagador domínio da primeira (WB, 2005).

## A EXPERIÊNCIA DE TABACO DE MANICA

Importa sublinhar que, durante esta década, a produção de tabaco se foi concentrando cada vez mais nas províncias de Tete e de Niassa, mas não prosperou em Manica. Uma inspecção mais cuidadosa da trajetória da cultura de tabaco em Manica levanta questões sobre as condições subjacentes à expansão do tabaco em Moçambique.

Entre 2001 e 2004, Moçambique atraiu um grupo de 80 agricultores brancos do Zimbábue para a criação de empresas agrícolas na província de Manica. Alguns desses agricultores tinham sido expulsos das suas terras durante a implementação do Programa de Reforma Agrária Acelerada no Zimbábue e foi-lhes cedida terra pelo Estado moçambicano e apoio financeiro por ONG internacionais e agências de desenvolvimento, com a ideia de que poderiam aplicar a sua experiência de agricultura comercial de grande escala para encabeçarem a produtividade e as ligações económicas na província. Os agricultores viam Manica como uma alternativa para se instalarem, por causa de sua proximidade com o Zimbábue e as semelhanças culturais e agro-ecológicas (Hammar, 2010). Hanlon e Smart (2008) calcularam que, até 2003, esses agricultores criaram 4385 postos de trabalho e quatro fábricas

de agro-processamento e assinaram contratos de produção de horticultura e flores. Cerca de metade dos novos agricultores produziam tabaco, tendo contratos com a MLT e a Dimon. As dimensões das quintas de tabaco eram atípicas para Moçambique: Hammar (2010) entrevistou pelo menos um agricultor com 40 ha de tabaco, mas esses agricultores vieram juntar-se a cerca de 9000 outros pequenos produtores moçambicanos com contratos de tabaco em Manica em 2005.

Em conjunto, os pequenos produtores moçambicanos e os agricultores zimbabueanos brancos de grande escala deram origem a uma breve expansão da cultura do tabaco em Manica, que passou de 202 ha em 2001 para 1650 ha em 2004.

Em 2006, porém, muitos dos agricultores zimbabueanos tinham acumulado pesadas dívidas e, em poucos anos, a maioria das empresas faliu. Para alguns observadores, a explicação do seu fracasso residia no facto de que os agricultores esperavam o nível de apoio que sempre tinham recebido no Zimbábue (Hanlon & Smart, 2008). Uma análise mais matizada concluiu que os grandes agricultores não podiam operar de forma lucrativa no modelo moçambicano de tabaco, em que há uma considerável incerteza relativamente aos preços, que são fixados unilateralmente após a colheita pelas empresas comerciais de tabaco, e a maioria destes agricultores tinha queixas sobre a triagem e classificação das folhas de tabaco, que considerava arbitrária e injusta (Hammar, 2010).

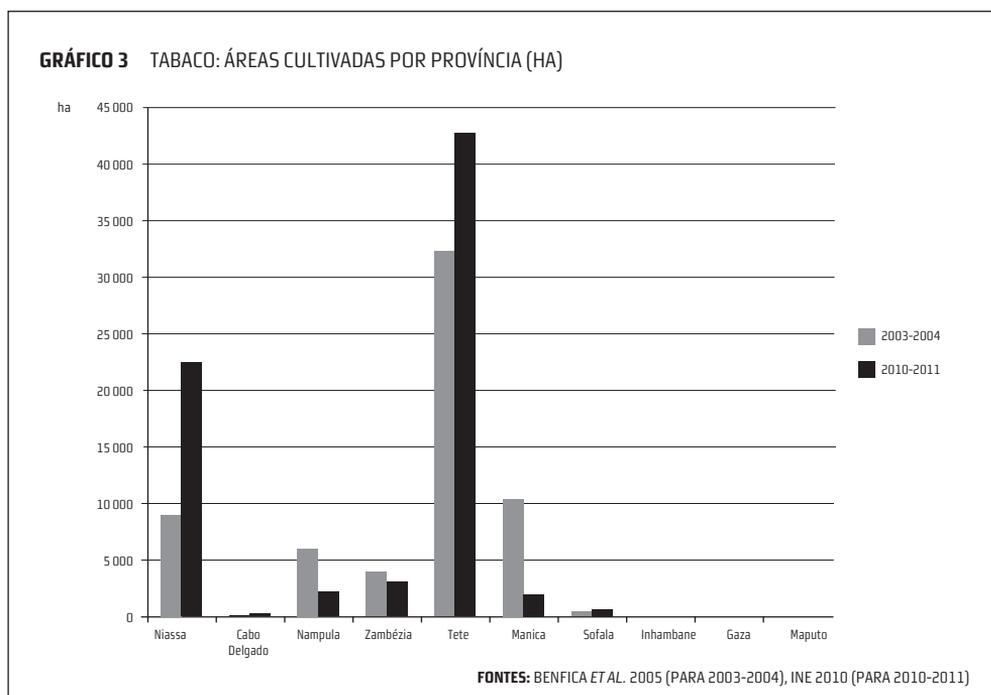
Esta pode ser uma explicação para as dificuldades que enfrentaram os experientes agricultores zimbabueanos de larga escala, mas não ajuda a explicar por que razão também os pequenos produtores moçambicanos de Manica optaram por abandonar a cultura do tabaco no mesmo período em que os produtores de Tete e do Niassa se lançaram nessa cultura.

Como a Figura 7 mostra, Tete e Niassa, em conjunto, tinham 66% da área plantada de tabaco em 2003, e em 2011 esta área atingiu os 89%, enquanto as outras três províncias grandes produtoras (Zambézia, Nampula e Manica) passaram de 33 % da área total de cultivo em 2003 para 10% em 2011. Só Manica passou de 10 359 ha de tabaco em 2004 para 12 000 ha em 2011. Segundo a Direcção Provincial de Agricultura, existem actualmente menos de 400 produtores de tabaco em Manica.

Os produtores dos distritos centrais de Manica estão integrados numa série de redes de mercado e podem encontrar escoamento para várias culturas de rendimento, tanto dentro como fora de relações contratuais. Em Manica há mais concorrência pela mão-de-obra agrícola entre os vários sectores, o que tende a fazer subir os custos da mão-de-obra em comparação com Tete e com o Niassa. A principal

diferença com os produtores agrícolas em Tete e no Niassa é que esta província sofre as limitações de produzir numa zona interior com poucas infra-estruturas de transporte e serviços intermediários menos desenvolvidos. Como têm menos opções, os produtores do interior podem estar dispostos a cultivar tabaco, apesar de os preços serem baixos. Na ausência de outros sectores que compitam pela mão-de-obra agrícola, é provável que os salários possam ser empurrados para níveis inferiores de uma forma que seria inviável em Manica.<sup>14</sup>

Para resumir, na primeira década de exportações de tabaco, o sector passou por uma adaptação dos operadores e por uma adaptação da produção à estrutura agrária de diversas regiões de Moçambique. São perceptíveis duas tendências, como resultado desses processos: primeiro, a comercialização de tabaco centralizou-se numa empresa comercial, que cresceu e se tornou a maior empresa agrícola a operar em Moçambique<sup>15</sup>; em segundo lugar, a cultura do tabaco concentrou-se nas províncias interiores de Tete e de Niassa.



<sup>14</sup> O facto de ser comparativamente mais difícil recrutar mão-de-obra em Manica foi uma questão também levantada por Tornimbeni (2000) para explicar a consolidação de uma reserva de mão-de-obra em Tete durante o período colonial; Watts (1994) documenta outros casos de esquemas de agricultura sob contrato que se mudaram para regiões do interior com menos redes comerciais e menos opções disponíveis para os produtores.

<sup>15</sup> Segundo a KPMG (2011), em 2010, a MLT foi a 9.<sup>a</sup> maior empresa em Moçambique, em termos de receitas, e a maior do sector agrícola. Nesse ano, a empresa registou um lucro líquido de 919 379 000 MZN.

## O IMPACTO DA EXPANSÃO DO TABACO EM MOÇAMBIQUE

Esta secção discute os efeitos da expansão da cultura do tabaco em Moçambique. Estes impactos são, por vezes, paradoxais e contraditórios e, portanto, para ter uma avaliação mais estruturada, postulamos três níveis de análise: primeiro, o impacto ao nível local, em termos de bem-estar e meios de vida dos agregados familiares que, directa e indirectamente, participam na produção de tabaco; um segundo nível em que se analisa a adopção do tabaco em termos de eficácia das disposições institucionais para ultrapassar obstáculos à produção, aumentar a produtividade e garantir aos produtores uma parte competitiva do preço final; e, em terceiro lugar, a nível macro-económico, o impacto da expansão do tabaco pode ser avaliado em termos da contribuição do sector para a transformação das relações de produção e para o processo de modernização estrutural da economia.

### EFEITOS DA ADOPÇÃO DO TABACO PARA AS FAMÍLIAS DE PRODUTORES AGRÍCOLAS

Há poucos estudos que façam uma análise comparativa do estatuto socioeconómico dos agregados familiares que cultivam tabaco relativamente à população rural em geral e existe uma única tentativa de comparação longitudinal. Isto coloca algumas limitações à compreensão do impacto da cultura do tabaco, fazendo com que seja difícil verificar se os níveis mais elevados de rendimento e de posse de terras referidos entre produtores de tabaco são a consequência ou a causa de terem optado pelo tabaco. Isso também compromete a análise dos dados disponíveis que, de outra forma, sugere realmente que a adopção do tabaco pode ter desempenhado um papel importante no rápido crescimento do rendimento líquido dos agregados familiares em Tete e no Niassa, no período que vai de 1996 a 2002.

Benfica (2006) realizou um estudo dos níveis de rendimento dos produtores de culturas de rendimento (tabaco e algodão) para os comparar com os dos produtores que não fazem culturas de rendimento. Esta pesquisa foi realizada em 11 distritos de Tete e Sofala e a amostra incluía 130 produtores de tabaco, 90 produtores de algodão e 80 produtores agrícolas que não cultivavam nem tabaco nem algodão. Embora a pesquisa tenha constatado diferenças consideráveis entre os produtores de tabaco, tendo 30% dos produtores que se dedicam ao tabaco perdas durante a colheita observada, também verificou que o rendimento das famílias produtoras de tabaco na amostra era, em média, duas vezes maior do que o dos vizinhos que não

cultivavam tabaco (1815 USD para os produtores de tabaco contra 844 USD para os não produtores). Além disso, o número de produtores de tabaco que contratavam trabalhadores era duas vezes maior e estes produtores superavam também os não-produtores de tabaco em termos de bens possuídos e tamanho das propriedades fundiárias.

Numa comparação entre os resultados do Trabalho de Inquérito Agricultura (TIA) de 1996 e 2002, Boughton *et al.* (2006) descobriu-se que Tete e Niassa ocupavam o 2.º e o 4.º lugar, respectivamente, em termos da média do rendimento familiar líquido, e que em ambas as províncias se tinha verificado o mais rápido crescimento do rendimento familiar entre todas as províncias de Moçambique, no período entre os dois TIA. Os autores relacionaram esses resultados com a expansão do tabaco. Uma análise da pesquisa de 2002 por Walker *et al.* (2004), que se debruça sobre determinantes do rendimento rural, também encontrou uma forte relação entre famílias produtoras de tabaco, rendimentos familiares com crescimento mais rápido e níveis de redução de pobreza das famílias.

Pesquisas e censos agrícolas realizados em Moçambique mostram sistematicamente que tanto o uso de adubos como o acesso ao crédito estão fortemente concentrados na cultura do tabaco. Segundo dados do Inquérito Agrícola de 2002, apenas 2,6% de não produtores de tabaco usavam adubo contra 32% dos produtores que cultivavam tabaco. Em 2011, a utilização de adubos era ainda mais desigual: o Censo Agro-Pecuário (CAP) desse ano constatou que Tete e Niassa possuíam 80% das unidades agrícolas que utilizavam adubos e 60% das unidades que tinham acesso a crédito agrícola (Tabela 3). Isto vem reforçar a ideia de que a adopção do tabaco, em vez de ser uma escolha dos agricultores, pode ser a sua única possibilidade de ter acesso aos serviços e insumos necessários para se lançarem na produção de culturas de rendimento (Oya, 2012).

## AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DAS DISPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS

O modelo de concessão tem sido objecto de debate em Moçambique e é geralmente acusado de ser responsável pelo mau desempenho que teve o sector do algodão. As empresas concessionárias, queixaram-se no passado de vendas fora dos contratos, elevados índices de incumprimento dos reembolsos e da incapacidade do Estado de fazer cumprir os termos das concessões, ao passo que os produtores agrícolas protestaram contra a fixação arbitrária de preços e as práticas de compra (WB, 2005).

É difícil comparar a eficiência social das diferentes disposições institucionais internacionais no caso do tabaco, tendo em conta a informação disponível relativamente a Moçambique. Os indicadores mais óbvios – os preços recebidos pelos produtores e que percentagem constituem do preço final – são especialmente difíceis de determinar, no caso do tabaco.<sup>16</sup> Só para o algodão foi feita pesquisa comparando o sistema de monopólio regional fechado de Moçambique com os sistemas liberalizados ou parcialmente controlados da região. Estes estudos revelaram que o modelo moçambicano de concessões levou a que coubessem aos produtores as menores percentagens médias dos preços no período 1995-2002, numa amostra de sete países africanos produtores de algodão, e um dos mais baixos valores médios de exportação por hectare (Boughton *et al.*, 2003). Poulton *et al.* (2004) analisaram um subconjunto diferente de países produtores de algodão e também concluíram que as disposições institucionais moçambicanas punham em causa a eficiência do sector: embora as concessões monopólicas resolvam muitos problemas de coordenação que a produção de culturas de rendimento enfrentava após o ajustamento estrutural, a falta de concorrência entre empresas de descaroçamento traduziu-se em maus preços para os produtores de algodão. Os autores assinalavam também que a concessão de grandes áreas geográficas sem estarem criados pelos Estado mecanismos sérios de monitoria, ou sem abrir a opção para a renegociação das concessões, contribuiu para asfixiar o sector.<sup>17</sup>

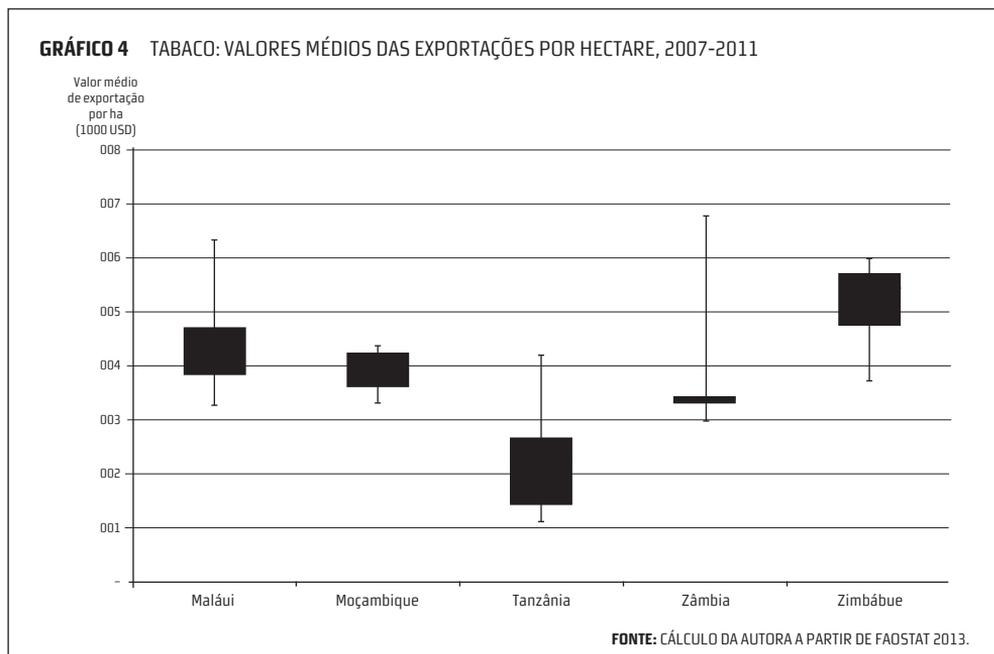
Seria desaconselhável extrapolar das observações do sector do algodão. O tabaco moçambicano ganhou uma reputação de qualidade e as comparações entre países indicam que obtém preços de exportação mais elevados (ver Gráfico 4). No entanto, algumas das observações feitas para o algodão têm paralelo no caso do tabaco. O monopólio regional veio garantir aos produtores de tabaco o acesso a créditos, insumos e mercados, mas não foi criado nenhum mecanismo que permita aos agricultores fazer pressão para obter preços mais elevados e a intervenção do Estado

---

<sup>16</sup> Folhas de tabaco de variedades diferentes não são vendidos por atacado, sendo antes classificadas e triadas segundo um sistema complexo que agrupa cada folha, com base em cerca de 45 categorias diferentes em relação ao tamanho, posição na planta, cor e qualidade. As folhas, agrupadas por categoria, são embaladas em fardos separados. Não só diferentes categorias têm preços diferentes, como os vários países têm sistemas de triagem diferentes, o que torna difícil as comparações entre países.

<sup>17</sup> A FAO publicou recentemente um relatório que tenta determinar a percentagem do preço de exportação de tabaco em Moçambique que cabe aos produtores (Dias, 2013). O relatório constata uma diferença substancial entre o preço à porta da machamba e o preço de referência e conclui que o resultado do sistema de concessão é que o Estado privilegia os interesses das empresas comerciais relativamente aos dos produtores de tabaco. Os resultados deste relatório não serão discutidos aqui, uma vez que o próprio relatório reconhece ter muitas limitações metodológicas e empíricas na sua análise.

levou à consolidação da vantagem não mercantil concedida à concessionária, em vez de a disciplinar. As empresas concessionárias têm a prerrogativa de fixar unilateralmente os preços e os produtores não têm voz activa no processo (WB, 2005). Suprimir o efeito sobre os preços da dinâmica da oferta e da procura significa que os produtores moçambicanos não beneficiam de *booms* de preços.



Os comités de arbitragem e as instituições provinciais intervenientes para mediação têm sido eficazes no tratamento de crises de comercialização que afectam toda a concessão, mas são menos eficazes caso a caso, quando surgem conflitos de classificação entre um produtor individual e a empresa.

Além disso, a concentração de tabaco em áreas do interior, apesar de proporcionar crescimento dos rendimentos dos agregados familiares de uma parte dos produtores, está a aproveitar-se da existência de mão-de-obra disponível com baixa remuneração salarial e da falta de alternativas viáveis para culturas de rendimento.

Os artigos da imprensa e o meu próprio trabalho de campo revelam um persistente desacordo por parte dos produtores com os mecanismos em vigor para arbitragem de conflitos com as empresas concessionárias no que diz respeito à classificação e triagem do tabaco. Tem-se observado, noutros sistemas de concessões, que

os compradores usam critérios subjectivos para classificação e rejeição do tabaco em folha, como forma de ajustar o seu total de compras ao seu orçamento. Havendo apenas um comprador legal, os produtores de tabaco não têm escoamento para a folha que não é comprada pelas empresas comerciais.

Na ausência de uma regulamentação adequada, de intervenção activa e de monitoria regular do Estado, corre-se o risco de que as empresas concessionárias abusem da sua posição de monopólio através dos preços ou através do controlo de qualidade. No primeiro caso, as firmas concessionárias fixam preços que não transferem para os produtores os rendimentos obtidos, operando sem concorrência. No segundo caso, as empresas criam padrões e práticas arbitrárias de classificação que, baixando a qualificação do tabaco produzido pelos agricultores, reduz em muito os seus lucros e faz recair sobre o produtor, de forma desproporcional, os riscos e as incertezas da produção agrícola (WB, 2005).

#### LIMITADA CONTRIBUIÇÃO PARA AS RECEITAS FISCAIS

Estão em vigor em Moçambique vários incentivos fiscais no sector agrícola, com o objectivo de atrair investimentos e aumentar a produção. As empresas agrícolas com receitas abaixo dos 750 000 MZN estão isentas do pagamento de IVA, como todos os produtores agrícolas também estão isentos de IVA sobre as suas vendas a comerciantes (Mertens, 2012). Isto faz com que as empresas comerciais de tabaco fiquem isentas do pagamento de IVA sobre as suas compras de tabaco aos produtores.

Todas as empresas que operam na agricultura beneficiam de uma isenção de IVA e de um desconto de 50% nos impostos sobre a gasolina (Hamela, 2012). Para as empresas do sector agrícola, está em vigor desde 2002 um desconto de 80% do Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas (IRPC), que foi prorrogado por lei até 2015 (o desconto vai passar a ser de 50% no período 2016-2025). Por fim, a construção da unidade de processamento de tabaco foi registada no Centro de Promoção de Investimentos (CPI), registo ao abrigo do qual um investimento desta natureza é elegível para 5 anos de deduções adicionais de IRPC que podem ir até 10% do valor total do investimento no caso de empresas que operam na província de Tete (Ossemane, 2011).<sup>18</sup> Como já foi atrás referido, não há imposto de exportação de tabaco nem nenhuma contribuição substancial para um fundo de

---

<sup>18</sup> Se pensarmos que o investimento apresentado para a construção da unidade de processamento de tabaco foi de 50-55 milhões de USD, isto equivaleria a um desconto de 5 milhões de USD.

tabaco em nenhuma fase da comercialização, como existe para outras culturas de rendimento transaccionadas em Moçambique.<sup>19</sup>

A combinação destes incentivos e isenções, mais o facto de todo o tabaco produzido em Moçambique ser exportado livre de impostos, tem como resultado uma contribuição fiscal extremamente limitada por parte das empresas de comércio e processamento de produtos agrícolas. Segundo dados recolhidos pela KPMG, as receitas da Moçambique Leaf Tobacco antes de impostos têm sido equivalentes ao seu lucro líquido, pelo menos desde 2008, o que faz com que seja uma das poucas empresas no ranking das maiores empresas em Moçambique que se diz não pagar IRPC (KPMG, 2010, 2011).

Não existe nenhum mecanismo fiscal em vigor para redistribuir os lucros do crescimento da cultura do tabaco, ou para assegurar receitas para o Estado. Isso transforma, em certa medida, o tabaco num sector de enclave: apesar de criar milhares de empregos sazonais e gerar acumulação por parte das empresas de comércio e por parte de um grupo de produtores agrícolas, o regime fiscal e a política setorial dão poucas oportunidades de socialização e de redistribuição, impossibilitando ao mesmo tempo a existência de mecanismos para transferências intersectoriais e melhoria da produção.

A prestação de serviços públicos em regiões produtoras de tabaco não desenvolveu ligações fiscais com o sector do tabaco. As melhorias referidas no bem-estar das famílias são, portanto, apenas o resultado de financiamento privado. Os serviços públicos, a saúde e a educação estão, em comparação, a ficar para trás, de modo que não é raro que, em zonas de cultivo de tabaco com concentração de quintas altamente lucrativas, não haja acesso à saúde, à escola ou a serviços de água e saneamento. Algumas funções do Estado são assumidas pelas empresas comerciais sob a forma de intervenções de responsabilidade social das empresas (furos de água, edifícios escolares e reflorestamento).

## O PAPEL DO ESTADO

As ténues ligações entre o sector do tabaco e a economia em geral são o resultado das reservas por parte do Estado moçambicano em intervir de forma determinada e estratégica na monitoria e readaptação do modelo de concessão. Só assim o Estado

---

<sup>19</sup> Com base em inquéritos informais a funcionários do Fundo de Fomento Agrícola, a autora concluiu que os pagamentos relativos ao tabaco transferidos pelas Direcções Provinciais de Agricultura são irregulares e reduzidos.

poderia garantir que o modelo beneficie os produtores e contribua para o processo geral de modernização das relações de produção. As deficiências na concepção de políticas revelam, no caso do tabaco, as dificuldades em equilibrar estratégias destinadas a diferentes tipos de produtores em diferentes tipos de relações mercantis e macro-estratégias para o desenvolvimento agrícola.

O Estado moçambicano tem limitado o seu papel à arbitragem da procura entre produtores e empresas, mas não como gestor de uma receita criado pelo Estado. Apesar do volume de recursos financeiros, humanos e naturais investidos na produção de tabaco, os efeitos positivos de maiores rendimentos estão social e geograficamente concentrados, dependem de práticas de exploração, têm uma capacidade de multiplicação limitada e são provavelmente insustentáveis a longo prazo. Seria pouco honesto esperar que, sem mecanismos vinculativos, os rendimentos do tabaco contribuíssem espontaneamente para aprofundar e alargar a capacidade agrícola de Moçambique.

Enquanto enquadramento regulamentar vinculativo que rege o funcionamento do sector, o Regulamento do Tabaco estabelece uma base legal para a criação de concessões monopsonicas geográficas, que são fundamentais para os rendimentos criados pelo Estado. O Regulamento institui uma série de disposições técnicas para a produção e comercialização de tabaco, mas nunca estipula as condições em que são concedidos os rendimentos criados pelo Estado, nem dá, em última análise, a justificação para oferecer ao maior comprador mundial de tabaco em folha um cenário de operações livre de concorrência, e também não obriga os operadores a contribuir, em troca da liberdade de imporem livremente os preços a que querem comprar o tabaco (uma prerrogativa de que não gozam nos países vizinhos).<sup>20</sup> Actualmente, as concessões para o tabaco permitem ao capital internacional aproveitar um monopólio de uso de terras agrícolas e mão-de-obra barata, de forma produtiva, sem dúvida, mas sem qualquer compromisso estratégico a longo prazo para desenvolver a capacidade produtiva de Moçambique.

O Regulamento do Tabaco foi formulado para atrair operadores a Moçambique, o que conseguiu, mas foi menos eficaz na defesa dos interesses dos produtores locais. Por exemplo, enquanto são concebidas medidas rigorosas para impedir os produtores de vender fora do contrato, não há nenhuma obrigação semelhante para as empresas concessionárias de comprar efectivamente a folha produzida. A empresa

---

<sup>20</sup> Sistemas competitivos não impedem, porém, conluíus entre empresas. As acusações de cartelização entre compradores de tabaco são frequentes no Maláui (Prowse, 2013).

tem um incentivo para comprar as quantidades que assegurem a recuperação de crédito fornecido e pode comprar à sua discrição além desse limite. O Regulamento do Tabaco proíbe vendas a terceiros e não dá aos produtores mecanismos para escoarem o tabaco não comprado pela empresa concessionária.

O sistema de concessões foi criado, no caso do tabaco, antes da produção arrancar, e, se bem que se lhe possa dar crédito pelo desenvolvimento dessa produção, também precisa de ser ajustado às actuais características do sector. Da mesma forma, o Regulamento do Tabaco foi redigido numa altura em que havia várias empresas de compra de folha a operar no país e não foi actualizado para responder à situação actual, em que já só há um grande operador. Numa avaliação do Banco Mundial de produção de tabaco sob contrato, indicava-se que o governo de Moçambique “não dispõe actualmente de um forte centro de conhecimento especializado para regular a indústria do tabaco (...) e está actualmente mal colocado para desafiar as empresas multinacionais em questões de preço e tributação” (2005, p. 44).

Em função das mudanças no funcionamento do sector do tabaco em Moçambique, e tendo em consideração o seu crescimento acelerado na última década, é necessário repensar em formas de articular o sector com a economia nacional e com o fornecimento de bens públicos em zonas de produção de tabaco. A revisão dos mecanismos de regulamentação poderia investigar que espaço existe para mediar um acordo melhor para os produtores e para a economia no seu todo, incluindo a garantia de que sejam mobilizados recursos para financiar planos de produção de investimento produtivo, de reconversão e de contingência.

Uma política articulada para o tabaco teria de responder aos objectivos estratégicos de desenvolvimento para melhorar as actuais disposições institucionais, que são vagas no que diz respeito a metas a atingir e esperam, ainda assim, produzir espontaneamente dividendos de desenvolvimento. Além disso, a avaliação do desempenho de concessões deve basear-se em informação sólida recolhida, processada e utilizada pelas instituições do Estado. Actualmente, as instituições do Estado são consumidoras passivas de informação divulgada pelas firmas concessionárias.

Os produtores de tabaco devem ser apoiados no desenvolvimento de organizações representativas capazes de defender os seus interesses de forma independente. Não existe actualmente nenhuma organização desse tipo, o que reforça a desproporcional posição de fraqueza de cada produtor agrícola individualmente perante o comerciante de tabaco.

## CONCLUSÕES

Este artigo apresentou as provas existentes do impacto positivo do regime de concessão na cultura do tabaco ao nível micro na produtividade agrícola, no grau de uso de insumos adquiridos e nos níveis de rendimentos de uma parte dos agregados familiares produtores de tabaco. Também levantou questões, porém, sobre os fundamentos deste desenvolvimento agrícola que assenta em competitividade obtida com base numa mão-de-obra explorada e auto-explorada. Não espanta que o tabaco tenha prosperado nos distritos interiores de Tete e Niassa, com uma longa história de serem reservas de mão-de-obra coloniais e com acesso a mão-de-obra migrante sazonal, ao passo que foi abandonado em regiões de Manica onde a proximidade com mercados maiores, a existência de redes de comércio e facilidades de crédito para outras culturas melhora a capacidade negocial dos produtores agrícolas.

A contribuição do sector do tabaco para a transformação sustentada geral da agricultura moçambicana está limitada por um regime fiscal que beneficia os comerciantes de tabaco com uma série de isenções e lhes dá o poder de definir unilateralmente as condições de produção e os preços pagos aos produtores. Desde a criação das concessões e a promulgação do Regulamento do Tabaco de 2001, a tendência tem sido, em Moçambique, para a concentração de actividades comerciais num único operador. Têm-se perdido oportunidades para promover as ligações deste sector dinâmico com o resto da economia, para aproveitar o seu potencial para contribuir para a ampliação e diversificação da estrutura produtiva e para identificar fontes de receita para financiarem o fornecimento de bens públicos e para o Estado exercer a sua função redistributiva.

Uma implicação do sistema de concessões em Moçambique é que a legislação protege o maior comerciante mundial de tabaco da concorrência no mercado sem qualquer mecanismo de compensação, como seja a intervenção activa do Estado na regulação dos preços. Em conjunto, estes dois elementos impedem o funcionamento de mecanismos que, doutra forma, poderiam ajudar os agricultores a fazer pressão para exigir preços mais elevados pela sua produção. Além disso, a expansão da agricultura sob contrato permite que os comerciantes comprem o tabaco, sobretudo a um grupo de pequenos produtores agrícolas mal coordenados, ao contrário do que se passa nos países vizinhos, onde o sector estatal tem influência política e alguma capacidade de resistir às pressões das empresas comerciais, e onde há um conjunto maior de empresas comerciais.

Na ausência de mecanismos alternativos, públicos ou privados, para crédito agrícola e fornecimento de insumos, tornaram-se necessários os esquemas de agricultura sob contrato para a produção de culturas de rendimento em Moçambique. No entanto, o modelo criou sectores agrícolas que apenas são competitivos nos preços com base em níveis de salários agrícolas que são significativamente mais baixos do que o salário mínimo do sector formal. O resultado da terceirização da produção é que as empresas multinacionais beneficiam indirectamente com os mercados laborais informais não regulados.

A comparativa falta de poder dos produtores de tabaco moçambicanos, juntamente com a limitada contribuição do sector do tabaco para as receitas do Estado fez com que o tabaco se tenha tornado mais um estaleiro da economia extractiva em que recursos valiosos, como a terra, a água e a mão-de-obra, são incorporados na produção, a pedido do capital, para a produção de bens de exportação, mas com graves limitações no que diz respeito a contribuir para a transformação estrutural da estrutura produtiva.

## REFERÊNCIAS

- Abeno, E. (n.d.) *Evaporative Cooling Chosen for energy efficiency. Case Study: Tobacco Facility. Modern Products*. <http://www.modernproducts.co.za>.
- ActionAid (2013) *Sweet Nothings, The Human Cost of British Sugar Giant Avoiding Taxes in Southern Africa*. Disponível em: <http://www.actionaid.org.uk>.
- AIM (Agência de Informação de Moçambique) (2006) “Mozambique: Tobacco Giant Withdraws”. *AllAfrica*. May 19, 2006.
- ASH (Action on Smoking and Health) (2010) *BAT's African Footprint*. Report 2010.
- Benfica, R. M. (2006) “An analysis of income poverty effects in cash cropping economies in rural Mozambique: Blending econometric and economy-wide models”. Doctoral dissertation. Michigan, Michigan State University.
- Benfica, R., Miguel, A., Zamela, J., Sousa, N. D., Boughton, D., Tschirley, D., & Marrule, H. D. (2004) *How to Avoid Killing the Chicken That Lays the Golden Eggs: An Analysis of the Potential Impacts of An Export Tax on Raw Tobacco in Mozambique*. International Development Collaborative Policy Briefs.
- Benfica, R., Zamela, J., Miguel, A., & de Sousa, N. (2005). The Economics of Smallholder and Households in Tobacco and Cotton Growing Areas of the Zambezi

- Valley of Mozambique. Research Paper Series. Maputo, Ministry of Agriculture of Mozambique, Directorate of Economics.
- Borras, S. M., Fig, D. & Suárez, S.M. (2011) “The politics of agrofuels and mega-land and water deals: insights from the ProCana case, Mozambique”. *Review of African Political Economy*, 38 (128), 215-234.
- Boughton, D., Tschirley, D., Zulu, B., Ofiço, A. O., & Marrule, H. (2003) “Cotton sector policies and performance in sub-Saharan Africa: Lessons behind the numbers in Mozambique and Zambia”. Apresentação feita na 25th International Conference of Agricultural Economists. 16-22 de Agosto, Durban.
- Boughton, D., Mather, D., Tschirley, D. L., Walker, T. S., Cunguara, B., & Payongayong, E. M. (2006) *Changes in Rural Household Income Patterns in Mozambique, 1996-2002, and Implications for Agriculture’s Contribution to Poverty Reduction*. Research Report No. 61E, December 2006. Maputo, Ministério de Agricultura.
- Datamonitor (2011) Universal Corporation. Company Profile.
- Dias, P. (2013) *Analysis of incentives and disincentives for tobacco in Mozambique. Technical notes series*. Rome, MAFAP, FAO.
- Drum Commodities (2012) An African Tobacco Production Perspective. Disponível em: [http://www.drumcommodities.com/sites/default/files/April%202012\\_Tobacco%20Project%20Executive%20Summary\\_0.pdf](http://www.drumcommodities.com/sites/default/files/April%202012_Tobacco%20Project%20Executive%20Summary_0.pdf).
- FAO (2003) *Issues in the Global Tobacco Economy—Selected Case Studies. Food and Agriculture Organization. Raw Materials, Tropical and Horticultural Products Service Commodities and Trade Division*. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hamela, H. (2012) *O IVA no sector da agricultura em Moçambique*. Maputo, USAID-SPEED.
- Hammar, A. (2010) “Ambivalent mobilities: Zimbabwean commercial farmers in Mozambique”. *Journal of Southern African Studies*, 36(2), 395-416.
- Hanlon, J. (2010) Mozambique 168. News reports and clippings, 8 September 2010.
- Hanlon, J. & Smart, T. (2008) *Do Bicycles Equal Development in Mozambique?* NY, Boydell and Brewer Ltd.
- Hammond, R. (1998) “Consolidation in the tobacco industry”. *Tobacco Control*, 7(4), 426-428.
- Henderson, D. A. (1976) “Two aspects of land settlement policy in Mozambique, 1900-1961”. *Collected Seminar Papers.*, 20, pp. 142-150. Institute of Commonwealth Studies.

- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2010) *Agriculture Census (CAP)*.
- Isaacman, A. (1992) "Peasants, work and the labor process: Forced cotton cultivation in colonial Mozambique 1938-1961". *Journal of Social History*, 815-855.
- Isaacman, A. (1978) "Transforming Mozambique's rural economy". *Issue: A Journal of Opinion*, 8(1), 17-24.
- Jaffee, S. M. (2003) Malawi's tobacco sector: standing on one strong leg is better than on none. *Africa Region Working Paper Series* n.º 55. The World Bank.
- KPMG (2010) *As 100 Maiores Empresas de Moçambique*. Maputo, KPMG.
- KPMG (2011) *As 100 Maiores Empresas de Moçambique*. Maputo, KPMG.
- Macauhub (2006) "Sugar giants eye companies operating in Mozambique". *Macauhub*. March 27th.
- Maputo Embassy (2004) Mozambique – Request For Tariff Rate Quota For Tobacco. Wikileaks. Wikileaks cable 04MAPUTO1502\_a. [Acedido a: Dezembro de 2013].
- McDougal, T. & Caruso, R. (2013) *Wartime Violence and Post-Conflict Development Policy: The Case of Agricultural Concessions in Mozambique* n.º.1/2013. Network of European Peace Scientists.
- Mertens, J.B. (2012) *Tributação no sector agrícola em Moçambique: uma análise das isenções de IVA e outras questões tributárias*. Maputo, CTA, USAID-SPEED.
- Diploma Ministerial 176/2001. 28 de Novembro. Regulamento sobre o Fomento, Produção e Comercialização de Tabaco. Ministério de Agricultura.
- Myers, G. W., West, H. G., & Eliseu, J. (1993) *Land tenure security and state farm divestiture in Mozambique: case studies in Nhamata, Manica, and Montepuez districts*. Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison
- Navohola, E. A. (2010) "Forced labour and rural resistance in the tobacco farms in Nampula Province: a history of rural change in Mozambique, 1961-1975". M.A. dissertation. Faculty of Humanities, University of the Witwatersrand.
- OECD (2005) *Mozambique: African Economic Outlook 2004/2005*. Paris, OECD.
- Ossemame, R. (2011) "Desafios de expansão das receitas fiscais em Moçambique". In: L. Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE, pp. 133-160.
- Oya, C. (2012) "Contract Farming in Sub-Saharan Africa: A Survey of Approaches, Debates and Issues". *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 1-33.
- Perez Nino, H. (2014) "O caminho pela frente: desenvolvimento actual e perspectivas futuras do sector do transporte rodoviário de mercadorias em Moçambique. Um estudo de caso no corredor da Beira". In: L. Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo, IESE, pp. 195-223.

- Pitcher, A. (1991) "Sowing the seeds of failure: early Portuguese cotton cultivation in Angola and Mozambique, 1820-1926". *Journal of Southern African Studies*, 17 (1), 43-70.
- Pitcher, M. A. (1996). Recreating colonialism or reconstructing the state? Privatisation and politics in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 22(1), 49-74.
- Pitcher, M. A. (2002) *Transforming Mozambique*. Cambridge University Press.
- Poulton, C., Dorward, A., & Kydd, J. (1998) "The revival of smallholder cash crops in Africa: public and private roles in the provision of finance". *Journal of International Development*, 10 (1), 85-103.
- Poulton, C., Gibbon, P., Hanyani-Mlambo, B., Kydd, J., Maro, W., Larsen, M. N., & Zulu, B. (2004) "Competition and coordination in liberalized African cotton market systems". *World Development*, 32 (3), 519-536.
- Prowse, M. (2013) "A history of tobacco production and marketing in Malawi, 1890-2010". *Journal of Eastern African Studies*. 7 (4), 691-712.
- Ruotsi, J. (2003) *Agricultural marketing companies as sources of smallholder credit in East and Southern Africa: Experiences, insights and potential donor role. Africa Division II*. Rome, IFAD.
- Savana (2010) "Corrupção no tabaco chega a Washington". *Jornal Savana*, 13 de Agosto de 2010.
- SEC vs Universal Corporation (2010) 1:10-cv-01318. U.S. District Court – Columbia, 6 August, 2010.
- SEC (2010) SEC Charges Two Global Tobacco Companies With Bribery. Press Release 2010-144. Washington, D.C., U.S. Securities and Exchange Commission.
- Tornimbeni, C. (2000) Lavoro migratorio in Africa centro-meridionale e il distretto di Tete, Mozambico, 1890-1945. *Africa*, 309-337.
- Walker, T. S., Tschirley, D. L., Low, J. W., Tanque, M. P., Boughton, D., Payongayong, E. M., & Weber, M. T. (2004) Determinants of rural income, poverty, and perceived well-being in Mozambique in 2001-2002. *Flash Report* 57E. Maputo, The Directorate of Economics of the Ministry of Agriculture and Rural Development.
- Watts, M. J. (1994) "Life under contract: contract farming, agrarian restructuring, and flexible accumulation". In: P. D. Little, & M.J. Watts (eds). *Living under contract: contract farming and agrarian transformation in sub-Saharan Africa*. Winsconsin, University of Wisconsin Press.

WB (2005) *Mozambique – Contract Farming and Supply Chain Financing: Issues and Challenges*. World Bank: Agriculture, Environment, Social Development Unit -Africa Region.

Wuyts, Marc (2001) "The Agrarian Question in Mozambique's Transition and Reconstruction". *UNU-WIDER Discussion Paper* n.º 2001/14. Helsinki, UNU-WIDER.

# GRUPOS DE POUPANÇA E CRÉDITO RURAIS COMO OPÇÃO PARA A INCLUSÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE CRÍTICA<sup>1</sup>

Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo, Fernanda Massarongo  
e Nelsa Massingue

## INTRODUÇÃO

Uma das principais prioridades das agendas de desenvolvimento da actualidade é o acesso a serviços financeiros pelas comunidades pobres excluídas destes serviços. A título de exemplo, só o Banco Mundial tem mais de 900 instituições e fundos em mais de 70 países comprometidos a atingir a meta de inclusão financeira universal até 2020 (The World Bank, 2013). Os bancos centrais e outras instituições com autoridade financeira, em mais de 90 países em vias de desenvolvimento, estão envolvidos em programas de inclusão financeira (Alliance for Financial Inclusion, 2014). Apesar de não existir um consenso sobre o conceito de inclusão financeira, uma vez que este conceito é usado de acordo com as especificidades e objectivos de cada país, existem alguns elementos comuns incorporados nele, tais como o acesso e uso dos serviços financeiros. Na óptica do Banco de Moçambique, o conceito de inclusão financeira pressupõe a existência de um canal de prestação de serviços financeiros (principalmente uma agência bancária disponível nas principais unidades administrativas como distritos e cidades) e o uso efectivo destes serviços (depósitos, empréstimos, transferência de fundos, entre outros) por toda a população, o que, nesta óptica, pode contribuir para uma melhoria da qualidade de vida da população (BdM, 2013).

<sup>1</sup> Esta reflexão enquadra-se numa investigação mais geral sobre dinâmicas do sector financeiro nacional que vem sendo desenvolvida pelo grupo de investigação de economia e desenvolvimento do IESE. Este artigo foi elaborado com base em evidências de uma investigação de campo que abrangeu as províncias de Inhambane (distrito de Inhassoro, Vilankulo, Massinga, Morrumbene, Maxixe, Inharrime e Zavala) e Manica (distrito de Sussundenga, Gondola, Bárue, Manica e cidade de Chimoio). Foram entrevistados 66 e 27 grupos de poupança e crédito em Inhambane e Manica, respectivamente.

O foco da inclusão financeira na agenda de desenvolvimento deriva da correlação positiva entre a pobreza e o acesso a finanças, que tem sido diagnosticada em diferentes estudos (Counts, 2008; Yunus, 2010; Ayyagari, Beck & Hoseini, 2013). Dentre outros, o acesso a finanças é apontado como um meio fundamental para o financiamento do consumo, de negócios, criação de emprego e reforço do poder dos mais pobres, especialmente de mulheres. Assim, a expansão do acesso a serviços financeiros para os mais pobres é vista como um mecanismo de redução da pobreza.<sup>2</sup> Em contrapartida, alguns estudiosos rejeitam esta hipótese argumentando que enquanto o modelo de micro-finanças pode gerar, a curto prazo, algum impacto positivo para alguns pobres, a longo prazo o impacto agregado pode ser questionável (Bateman & Chang, 2009).

De modo a prosseguir com a inclusão financeira, diferentes organizações, nacionais e internacionais, têm-se dedicado a diferentes formas de expandir o acesso a serviços financeiros para as comunidades mais pobres e excluída do sistema financeiro formal (SFF). Uma destas é a criação de pequenos grupos de poupança e crédito (GPC)<sup>3</sup> nas comunidades. Em Moçambique, a promoção dos GPC como meio de inclusão financeira tem-se intensificado desde a sua introdução pela CARE na década de 90. Actualmente, a promoção destes grupos vem sendo feita por diferentes organizações governamentais e não-governamentais, e tem grande expressão nos programas oficiais de expansão financeira como o Programa de Apoio às Finanças Rurais (PAFR), que é coordenado pelo Fundo de Apoio à Reabilitação Económica (FARE).

O crescente número de pessoas envolvidas nos GPC em Moçambique<sup>4</sup> e a rápida reprodução dos mesmos nas zonas rurais, que, muitas vezes, não é contabilizada, levanta reflexões sobre a questão da possibilidade de ligação financeira com enfoque na formalização ou criação de produtos financeiros (captação de poupanças e concessão de crédito) e garantia da segurança das actividades financeiras dos grupos nas instituições financeiras formais (IFF).

<sup>2</sup> Alguns exemplos de organizações internacionais focadas no combate à pobreza por meio da promoção de inclusão financeira são a SEEP (Saving-Led Working Group – [www.seepnetwork.org](http://www.seepnetwork.org)), International Finance Corporation (IFC), Aga Khan Foundation (AKF).

<sup>3</sup> O artigo usa o termo GPC para generalizar grupos informais, muitas vezes rurais, que, reunindo um conjunto de características em termos de número de membros, estatutos e processos de gestão, realizam operações de poupança e crédito. Na literatura, vários outros nomes têm sido usados, tais como: ASCA (Accumulating Saving and Credit Associations), VSLA ou ACPE (Village Savings and Loans Associations ou Associações Comunitárias de Poupança e Empréstimos), PCR (Poupança e Crédito Rotativo) entre outros.

<sup>4</sup> Segundo Zaqueu (2010), citado por Carrilho & Teyssier (2011), em 2010 existiam cerca de 100 mil pessoas envolvidas em GPC. Até 2013, estimativas do FARE indicam a existência de 168 486 membros assistidos por 17 operadores de GPC (Athmer, 2013).

Este artigo analisa criticamente a opção de promoção dos GPC informais como meio para a inclusão financeira com base em evidências do trabalho de campo realizado nas províncias de Inhambane e Manica em 2013. Deste modo, o artigo levanta três questões que guiam a reflexão, nomeadamente: (i) o que está por detrás da criação de GPC? (ii) porque é que será possível ligar os GPC ao SFF? (iii) que aspectos socioeconómicos devem ser tomados em conta na possível ligação?

O argumento do artigo sublinha que a criação de GPC não pode, por si só, ser vista como um meio automático para a inclusão financeira. Questões como a natureza socioeconómica dos GPC e seus membros, o funcionamento, as dinâmicas à volta das regiões onde estes grupos se formam, os diferentes interesses, tanto dos grupos como das IFF, entre outras podem influenciar a possibilidade de ligação financeira.

Para responder às questões levantadas nesta reflexão e sustentar o argumento do artigo, o mesmo está estruturado, para além desta introdução, em mais quatro secções. A segunda secção faz o enquadramento do surgimento dos GPC em Moçambique e apresenta algumas das suas características e aspectos ligados ao seu funcionamento. A terceira secção discute e analisa as diferentes visões sobre o papel dos GPC no desenvolvimento. A quarta secção analisa as diferentes opções de ligação financeira que são algumas vezes propostas na discussão sobre inclusão financeira. A última secção tece algumas considerações e reflexões sobre a possibilidade de ligação financeira.

## GRUPOS DE POUPANÇA E CRÉDITO EM MOÇAMBIQUE: SURGIMENTO, CARACTERÍSTICAS E FUNCIONAMENTO

Esta secção faz uma breve descrição e enquadramento geral do surgimento dos GPC em Moçambique, suas características e funcionamento. A secção permite entender o que são os GPC, quem os promove e porquê (natureza dos operadores), como funcionam, dentre outros aspectos. Esta informação fornece uma base de análise para a reflexão sobre a inclusão financeira.

### SURGIMENTO E OPERADORES DE GPC<sup>5</sup>

Os GPC são um conjunto de pessoas que se reúnem por afinidade, vizinhança ou associativismo em actividades socioeconómicas para realizarem operações de

---

<sup>5</sup> Na pesquisa de campo verificou-se que nem todos os grupos têm a sua origem em alguma organização. Por um lado, há grupos que se reproduzem como fruto da experiência de outros grupos ligados a determinadas

poupança, crédito e pagamento de juros associados ao crédito (Allen & Staehle, 2011). Em Moçambique, a criação destes grupos iniciou-se na década de 90, dentre outros, com o objectivo de promover o acesso da população de baixa renda e excluída do SFF, com maior ênfase nas mulheres (Helmores, 2009). A promoção destes grupos já vinha sendo desenvolvida pela CARE na África Oriental e Ocidental, onde o sucesso atingido conduziu à reprodução desta experiência em outros países africanos.

Actualmente, existem no país mais de 30 operadores de GPC (Athmer, 2013) – dentre organizações não-governamentais, organizações governamentais e promotores independentes – que promovem os GPC com diferentes metodologias e objectivos. No âmbito da pesquisa realizada pelo IESE de Agosto a Novembro de 2013, os operadores identificados incluem Kukula, Care, Alfalite, Child Fund e Instituto de Desenvolvimento de Pesca de Pequena Escala (IDPPE), para o caso de Inhambane, e Magariro, Kubatsirana, Childfund, Alfalite, Sociedade de Promoção de Pequenos Investimentos, SARL (GAPI, SARL), Agência de Desenvolvimento de Manica (ADEM) e Associação Kwaedza Simukai Manica (AKSM), no caso da província de Manica.

O processo de criação dos GPC é feito pelos supervisores e/ou promotores contratados pelos operadores que, durante um certo período de tempo (geralmente um ciclo), fazem um acompanhamento aos grupos. Ao fim de um ciclo de acompanhamento, espera-se que os grupos atinjam maturidade e não dependam do acompanhamento sistemático de um promotor/animador remunerado pelo operador. Nos casos em que, após o fim do ciclo, os grupos ainda necessitam de acompanhamento, estes, geralmente, remuneram o animador ou facilitador que os assiste (por sessão solicitada pelo grupo), com base nas contribuições dos membros do grupo.

De um modo geral, pese embora o facto de, recentemente, existirem discussões por parte dos operadores e financiadores de GPC para a uniformização das metodologias, existem duas principais metodologias que norteiam o funcionamento dos GPC em Moçambique, nomeadamente: Village, Savings and Loans (VSL) e de Poupança e Crédito Rotativo (PCR). As características e o funcionamento dos GPC variam em função da metodologia de cada operador e dos objectivos pelos quais os operadores promovem os GPC. Algumas diferenças estão no número de

---

organizações. Por outro lado, há membros que têm conhecimento e domínio da metodologia e promovem grupos, os quais denominamos “reprodução independente”.

membros dos grupos, periodicidade de encontros e limites mínimos e máximos do valor da poupança. Mas, em geral, a actividade financeira destes grupos consiste em mobilizar poupança dos seus membros e, com base nesta poupança, conceder crédito sobre o qual são cobradas taxas de juro, gerando assim rendimentos que são redistribuídos pelos membros do grupo no final de um dado ciclo.

**TABELA 1** OPERADORES E SEUS OBJECTIVOS NA CRIAÇÃO DE GPC

<b>Organização/ Operador de GPC</b>	<b>Objectivo da criação de GPC</b>
Care	Garantir o acesso aos serviços micro-financeiros informais e melhorar a estabilidade financeira dos agregadores familiares mais pobres e excluída do SFF, com enfoque nas famílias chefiadas por mulheres.
Kukula	Possibilitar o acesso a serviços financeiros à população privada destes serviços para reduzir a pobreza.
Alfalite	Reduzir o absentismo verificado na alfabetização de adultos através da actividade de poupança e crédito, tornando esta actividade complementar à alfabetização.
Child Fund	Apoiar o desenvolvimento de programas sustentáveis para a vida das crianças, como forma de permitir aos pais aumentar a sua renda e, consequentemente, apoiar as crianças nas diferentes necessidades, nomeadamente: nutrição, saúde, escolaridade, vestuário, entre outras.
ADEM	Difundir instrumentos que contribuam para a melhoria da competitividade do sector empresarial.
GAPI	Dar literacia financeira e desenvolvimento de planos de negócio com intuito de ligar os grupos ao sistema financeiro formal.
IDPPE	Apoiar financeiramente os pescadores de pequena escala e todos os intervenientes na cadeia de pesca, preparando-os para que sejam capazes de futuramente aceder a mecanismos de financiamento mais complexos e garantir que as pessoas participem das reuniões dos conselhos comunitários de pesca.
Kubatsirana	Gerar rendimentos que possam ajudar a vida dos seus beneficiários e mitigar o impacto do HIV-SIDA, no âmbito dos seus programas de apoio a pessoas vulneráveis, através dos seus programas de apoio a pessoas vulneráveis, de forma a gerar rendimentos que possam ...?
Magariro	Ajudar a população vulnerável a melhorar as suas condições de vida através da capacitação no desenvolvimento de actividades económicas e gestão dos seus recursos e rendimentos.

**FONTE:** ORGANIZADO PELOS AUTORES, COM BASE NAS ENTREVISTAS AOS OPERADORES REALIZADAS ENTRE AGOSTO E NOVEMBRO DE 2013

A tabela 1 mostra que, em geral, o processo de criação dos grupos é uma acção complementar às actividades principais desenvolvidas pela maioria das organizações, não sendo a actividade central dos operadores. Por exemplo, a ALFALITE tem como objectivo principal a alfabetização de adultos e, para atrair e/ou incentivar a presença de alunos nos centros de alfabetização, promove os GPC, que são bastante atractivos devido aos seus ganhos financeiros.

Muitas organizações que recebem fundos têm metas pré-definidas pelos seus financiadores em relação ao número de grupos a criar. Consequentemente, há tendência para um foco mais quantitativo por parte dos operadores, o que pode implicar a criação de GPC fragilizados ou sem acompanhamento até à maturidade, pois o objectivo é atingir metas pré-estabelecidas. Ou seja, o acompanhamento (com

rigor e qualidade) e a reflexão sobre problemas que podem surgir na formação destes grupos acabam não sendo o alvo das organizações que os criam. Como consequência, a mesma organização pode apresentar grupos com desempenho positivo e outros muito fracos e com necessidade de acompanhamento (mais susceptíveis de desaparecer a curto e médio prazo). Assim, ao negligenciar-se estas fraquezas, corre-se o risco de sobrestimar o número real de grupos existentes e/ou em pleno funcionamento.

## CARACTERÍSTICAS E FUNCIONAMENTO DOS GPC

Em geral, as actividades financeiras dos GPC são realizadas num período que varia de 6 a 12 meses, denominado por ciclo. O ciclo de poupança e crédito inicia-se no primeiro encontro do grupo e termina no dia da distribuição aos membros dos valores que foram acumulados ao longo do ciclo. Durante o ciclo, os membros dos grupos encontram-se para realizar as suas actividades financeiras de poupança e empréstimo. Dependendo da metodologia, podem existir nos grupos valores mínimos e máximos de poupança ou somente valores mínimos que são estipulados de acordo com a dinâmica económica das zonas onde estes grupos se localizam e com base na capacidade financeira dos membros.

Em relação aos empréstimos, estes são de curto prazo (geralmente de um a três meses) e são concedidos apenas aos membros do grupo (não há empréstimos para pessoas que não fazem parte do grupo) mediante o pagamento de uma taxa de juro mensal, que varia entre 5% a 25% dependendo da decisão do grupo. De acordo com as normas de funcionamento dos grupos, o reembolso dos empréstimos fora dos prazos definidos são sancionados com o pagamento de uma multa previamente estipulada pelo grupo.

A redistribuição das poupanças, juros e lucros resultantes da actividade geralmente é feita de acordo com a metodologia seguida pelo promotor, que pode ser na proporção da poupança de cada membro ou equitativamente. A Figura 1 apresenta duas fórmulas [vide as alíneas (a) e (b)] usadas pelos diferentes grupos entrevistados para redistribuir os ganhos da actividade financeira do grupo no fim do ciclo. Da pesquisa de campo, constatou-se que a fórmula de cálculo proporcional à poupança [vide a alínea (a)] é a mais aplicada nos diferentes grupos visitados.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> De ressaltar que, em alguns grupos, por exemplo, os mais fracos em termos de funcionamento e gestão da actividade financeira, constatou-se que estes aplicavam outras metodologias para calcular os valores resultantes dos ganhos das suas actividades. Este facto é influenciado pelo fraco domínio da metodologia e falta de acompanhamento por parte dos promotores/facilitadores. Adicionalmente, alguns grupos independentes têm modificado e adaptam outras fórmulas para tratar desta questão.

**FIGURA 1** FÓRMULAS DE CÁLCULO DOS RENDIMENTOS OBTIDOS POR MEMBRO NO FINAL DO CICLO

**a) Fórmula da distribuição proporcional à poupança de cada membro**

$$VTR = \frac{VTC}{\underbrace{NTA_g}_{VA}} \times NTA_m$$

Onde:  $VTR$  = Valor total a receber pelo membro no fim do ciclo

$VTC$  = Valor total em caixa no fim do ciclo (juro, poupanças e multas)

$NTA_g$  = Número total de acções do grupo

$NTA_m$  = Número total de acções do membro

$VA$  = Valor da acção no fim do ciclo

**b) Fórmula da distribuição equitativa**

$$VTR = VTP_m + \left( \frac{J + M}{N_m} \right)$$

Onde:  $VTR$  = valor a receber pelo membro no fim do ciclo

$VTP$  = valor total de poupança do membro

$J$  = juros totais do grupo

$M$  = Multas totais do grupo

$N_g$  = número total de membros

A aplicação destas fórmulas tem implicações diferentes. Por um lado, a fórmula da distribuição proporcional implica que os membros com maior volume de poupança são os que irão beneficiar de maior proporção do lucro enquanto aqueles que poupam menos receberão menos desta proporção. Por outro lado, na fórmula da distribuição equitativa os juros são distribuídos por igual entre os membros, ainda que um determinado membro possa não ter gerado juros para o grupo. De ressaltar que os dois métodos de cálculo dos rendimentos obtidos geram divergências de opinião no seio do grupo no que tange à obrigatoriedade ou não de tomar empréstimo. Isto é, para alguns membros, apenas deveriam beneficiar dos lucros gerados na actividade financeira do GPC aqueles que contraíram empréstimos, com o argumento de que estes contribuíram para o ‘trabalho’ do grupo. Outros têm uma visão contrária, ou seja, para estes, o lucro deveria ser distribuído equitativamente, independentemente de o(s) membro(s) ter(em) contraído empréstimo, considerando que,

entre outros factores, o interesse na contracção de empréstimos pode ser influenciado pelo possível tipo de aplicação e/ou da viabilidade do investimento. Ainda para outros, o facto de que os membros, ao pouparem, já participam na actividade financeira do GPC, ao contribuírem com montantes disponíveis para concessão de crédito, é suficiente para que estes possam beneficiar dos lucros, mesmo que não contraíam empréstimos.

Os grupos possuem um sistema de registo de informação das transacções financeiras (valores poupados, empréstimos concedidos, juros pagos, fundo social,<sup>7</sup> multas e outras contribuições) feitas em cadernetas/fichas individuais e/ou em cadernos colectivos. A gestão do funcionamento do grupo e o registo das operações são feitos por um comité de gestão<sup>8</sup> eleito pelo grupo.

Os valores monetários das poupanças e remanescentes (após empréstimos ou cobranças de juros, fundo social e multas) movimentados no grupo são depositados numa caixa ou cofre com duas ou três chaves, controlado pelo guardião de caixa. Este sistema de guardar o dinheiro é vulnerável e inseguro.

Cada GPC tem as suas próprias especificidades em termos de regras para acomodar diferentes ambientes, propósitos ou emergências (Bouman, 1995). Da pesquisa de campo, em Inhambane e Manica, foi possível observar que não há um padrão uniforme na constituição, organização, composição, funcionamento e dinâmica dos GPC. Contrariamente, há uma notória variedade entre os GPC e seus membros a nível intra e inter local, distrital, provincial e regional. Igualmente, o papel dos GPC na vida dos membros e no desenvolvimento local não é linear e depende de contexto para contexto, conforme é discutido na secção seguinte.

## PAPEL DOS GPC NO DESENVOLVIMENTO

Esta secção procura discutir como é que diferentes actores – organizações que promovem ou financiam os GPC, governo, IFF, membros dos GPC e outros estudiosos – olham para o papel dos GPC no desenvolvimento. Grande parte das refle-

---

<sup>7</sup> O fundo social é obtido por meio de contribuições de valores iguais pelos membros do GPC e com uma periodicidade regular (pagas nos dias de encontro do grupo) e não sujeito a juros. Este fundo é normalmente usado para apoiar os membros do grupo em casos de imprevistos (morte, incêndio, acidentes, doenças entre outros) durante o ciclo, embora alguns grupos o usem para despesas correntes do grupo (compra de material – cadernos, canetas, carimbos, remuneração a membros de comité ou facilitador entre outros) (Allen & Staehle, 2011).

<sup>8</sup> Em geral este comité é composto por um presidente, um secretário, um contador de dinheiro e um guardião de caixa. Esta composição varia em função da metodologia e de grupo para grupo.

xões e fundamentos feitos à volta da questão da ligação financeira, discutida na secção seguinte, derivam das distintas formas como os diferentes actores tratam desta questão.

Em Moçambique, há uma abordagem dominante sobre o papel dos GPC no desenvolvimento, suportada pelas organizações que promovem ou financiam os GPC, pelo Banco Central e pelo governo, de que a criação de GPC capacita a população excluída do SFF em literacia financeira e acesso a serviços financeiros básicos. Nesta perspectiva, espera-se que a literacia financeira conduza à inclusão financeira, ao aumento dos activos para financiar pequenos negócios e à redução da pobreza e inclusão social resultante da inter-ajuda dos fundos sociais dos GPC. Sob esta abordagem, estes factores são vistos como sendo o mecanismo para alcançar o desenvolvimento local.

Em geral, com base em alguns documentos do governo, relatórios de estudos sobre os GPC de algumas organizações que os promovem e em evidências do trabalho de campo, o papel dos GPC pode ser subdividido em quatro pontos que se seguem.

Primeiro, educação financeira e acesso a serviços financeiros básicos para segmentos excluídos. A ideia geral é de que a criação de GPC através da literacia financeira permite perceber o funcionamento do sistema financeiro por parte da população excluída, eliminando assim possíveis barreiras à inclusão financeira (BdM, 2013; MAE, 2011; Athmer, 2013). Como resultado, é esperado que este processo facilite a ligação entre este segmento da população e as IFF. Este argumento é sustentado pelo relatório do *Banking on Change* elaborado por Plan, Barclays & Care (2013) ao afirmar que a exclusão financeira da população pobre é resultado da falta de conhecimento de como funciona o sistema financeiro, o que pode limitar a capacidade das pessoas de beneficiarem de oportunidades financeiras, de tomar decisões com conhecimento e eficiência que permitam melhorar o seu bem-estar financeiro. Consequentemente, isto leva a um distanciamento deste grupo em relação às IFF. No entanto, evidências do trabalho de campo mostram que o facto de os membros estarem num GPC e terem tido acesso a literacia financeira não os capacita necessariamente para ter domínio dos processos inerentes a serviços financeiros e, consequentemente, se ligarem às IFF. Isto pode ser influenciado pelos heterogêneos interesses dos membros do grupo, sendo que alguns podem estar interessados nos ganhos imediatos advindos da actividade financeira do grupo, ainda que outros estejam a beneficiar da actividade financeira do grupo

ao mesmo tempo que adquirem capacidades e domínio do funcionamento do sistema financeiro.

Segundo, estabilização dos níveis de consumo das famílias e acesso a recursos para financiamento de actividades geradoras de rendimento. Na óptica do governo, os GPC têm sido equacionados como um alicerce para o desenvolvimento económico local através da melhoria dos níveis de consumo das famílias, do seu bem-estar e do acesso a financiamento para as suas actividades (MAE, 2011). Da experiência de trabalho de campo constatou-se que grande parte dos membros entrevistados usa uma parte dos rendimentos advindos da actividade financeira dos grupos (empréstimos e/ou rendimentos recebidos no final do ciclo) para financiar as despesas de consumo, nomeadamente: alimentação, saúde e educação (matrículas, uniforme, material escolar, etc.) do agregado familiar, actividade agrícola (em que parte se destina ao consumo), aquisição de bens duráveis e semi-duráveis (terreno, instalação de energia eléctrica, água, construção e melhoria da habitação, mobiliário, electrodomésticos, utensílios domésticos e meios de transporte, essencialmente bicicleta e motorizadas) e outras despesas de consumo inesperadas.

Adicionalmente, a cobertura da rede bancária ao nível dos distritos é ainda muito limitada, havendo somente 63 dos 128 distritos de Moçambique que possuem agências bancárias, micro-bancos, instituições de microcrédito, cooperativas de crédito, ATM e/ou POS (Jornal Notícias, 2013) e há uma exclusão de grande parte da população ao SFF. Face a este cenário, a criação de GPC é vista pelo governo como uma alternativa para fazer face à ausência de serviços financeiros, particularmente do crédito, pois estes grupos, para além de outras facilidades, concedem empréstimos. Igualmente, dadas as dificuldades do governo em atender alguns agentes económicos, como pequenos produtores, de forma isolada e/ou dispersa, a promoção de GPC é vista como uma forma de mobilizá-los e organizá-los e, posteriormente, facilitar a sua assistência técnica e financeira (MAE, 2011).

A pesquisa de campo revelou que os membros também usam os recursos da actividade financeira do grupo para desenvolver actividades comerciais (pequenos e médios negócios) e melhorar a renda do seu agregado familiar. As actividades comerciais desenvolvidas pela maior parte dos membros dos GPC entrevistados incluem venda de produtos de primeira necessidade, de comida confeccionada, de roupa usada conhecida como “calamidades” (em “bancas

e/ou barracas” nos mercados, nas estradas e nas suas residências), comercialização de produtos agrícolas e sementes, venda de animais, confecção de roupa, venda de lenha e carvão vegetal, extracção e venda de ouro (especificamente em Manica), entre outros investimentos. A maior parte dos produtos revendidos é adquirida em zonas que concentram centros comerciais como, por exemplo, Maputo, Maxixe, Beira, Chimoio, Tete, África do Sul, entre outros. Estas actividades comerciais são de pequena escala, com concentração de muitas pessoas desenvolvendo as mesmas actividades e com limitada capacidade de expansão. Pela natureza deste tipo de actividades, é provável que não haja ganhos produtivos adicionais, expansão e diversificação da base produtiva. Dadas estas características, como evidenciado por Bateman e Chang (2009), nem todos os micro-negócios se desenvolvem automaticamente para um sector formal. Contrariamente, conforme argumentado por estes autores, o número de pessoas a entrarem para este tipo de actividades (informais) tende a reproduzir-se muito rapidamente, dada a sua limitada capacidade de diversificação. Adicionalmente, a economia local fica rapidamente saturada (Bateman & Chang, 2009) com a agravante de que, a médio e longo prazos, os ganhos a serem obtidos pelos diferentes comerciantes serão limitados.

Mais de metade dos membros dos GPC entrevistados indicaram que, depois de integrar o grupo, ou mudou de actividade ou criou novas fontes de rendimento ou ampliou o seu negócio/actividade, ou ainda guardou uma parte dos rendimentos auferidos no final do ciclo como poupança. Por exemplo, alguns passaram de vendedores de vegetais para revendedores de produtos congelados, da criação de uma cabeça de gado para cerca de vinte, da exploração de um aviário para mais de um, entre outros. Outro exemplo dos que acrescentaram uma actividade à já existente é o caso de um vendedor de pequenas quantidades (medidos em copo, lata, ou pequenas saquetas) de óleo, açúcar, bolachas, que desenvolveu um negócio adicional de roupa usada (ou “calamidades”) e iniciou a exploração de uma machamba (que recorre ao uso de mão-de-obra adicional). Ainda que a actividade financeira do GPC possa permitir a alguns membros, dependendo da dinâmica comercial em algumas zonas, desenvolver os seus negócios, estes manifestaram a necessidade de ter recursos financeiros adicionais para expandir a sua actividade produtiva, nos casos dos GPC que não têm capacidade para financiar grandes empréstimos. No entanto, é importante referir que a proporção de membros entrevistados que manifestaram este tipo de necessidade é reduzida.

Terceiro, desenvolvimento do espírito de inter-ajuda e de um fundo de acção social. Os GPC, para além de fornecerem serviços financeiros, contemplam uma dimensão social, não menos importante, que é analisada em duas perspectivas, nomeadamente: as relações sociais de ajuda mútua entre os membros e a existência de um fundo social (MAE, 2011). Os encontros dos GPC permitem desenvolver relações sociais de inter-ajuda que possibilitam a emergência e fortificação de laços de afinidade e solidariedade entre os membros (Carrilho & Teyssier, 2011). Por exemplo, a investigação de campo constatou que o espírito de inter-ajuda, que se desenvolve entre os membros, permite a existência de um apoio a estes fora da dimensão social existente na actividade do grupo. Ou seja, verificou-se que ocorrem contribuições eventuais fora do GPC (entre os membros que têm uma certa afinidade no GPC) para casos de falecimento ou imprevistos como assaltos e/ou destruição de residência. Assim, há que reconhecer o papel que o espírito de inter-ajuda representa no desenvolvimento das relações sociais e na vida dos membros do grupo, uma vez que estas relações se consolidam na oportunidade que os membros têm de partilhar diferentes problemas sociais que os afectam.

No concernente ao desenvolvimento de um fundo de acção social, que se equaciona atingir através das contribuições do fundo social, é questionável a sua efectividade. O fundo social é usado nos casos em que o(s) membro(s) se encontra(m) em situação de aflição ou para fazer face a imprevistos (assistência em casos de doenças graves, despesas com funerais, incêndio). Este fundo é obrigatório no ciclo inicial, podendo ser opcional nos ciclos seguintes (Allen & Staehle, 2011). Entretanto, as contribuições advindas do fundo social e a gestão deste fundo são limitadas para a satisfação total das necessidades de todos os membros. A investigação de campo constatou que há uma diferenciação na finalidade do fundo social, onde alguns grupos alocam os valores deste fundo para situações de emergência e imprevistos dos membros e outros aplicam em despesas de funcionamento do grupo (compra de material, pagamento de facilitadores, entre outros). Constatou-se, igualmente, que aqueles grupos que recorrem ao fundo para situações de emergência não acumulam os valores remanescentes (usando-o para organização de festas de fim de ciclo, para compra de capulanas/camisetas ou mesmo para a redistribuição equitativa entre os membros) para ciclos subsequentes. Este facto afecta a sustentabilidade deste fundo para fazer face às necessidades dos membros do grupo, levando muitas vezes os GPC a

condicionarem o montante e o número de vezes que um mesmo membro pode recorrer a ele.

Por exemplo, no grupo Glória de Deus, promovido pela Kukula, localizado em Pambara, distrito de Vilankulo, província de Inhambane, visitado em Agosto de 2013, a contribuição para o fundo social é de 10 meticais por membro em cada encontro semanal. Como o ciclo é composto por 36 semanas, ao fim de um ciclo, cada membro contribui com 360 meticais para o fundo social, valor este que não é rentabilizado. Dado que o grupo é composto por 28 membros e que esta contribuição é obrigatória, se se considerar que todos contribuem e que nenhum membro desistiu durante o ciclo, o valor total gerado pela contribuição do fundo social é de 10 mil e oitenta meticais. Neste GPC, as contribuições do fundo social são usadas para cobrir situações de aflição ou imprevistos como: falecimento de um familiar (esposo(a), um filho(a) e um dos pais) e destruição da residência ou local de trabalho por fogo ou outras razões, doença grave do membro ou familiar próximo, e onde todo o valor de apoio do grupo ao membro corresponde a 150 meticais por cada emergência. Deste modo, considerando que o grupo irá apoiar todos os membros com base nas dificuldades previstas no estatuto, o valor disponível de fundo social poderá não ser suficiente para fazer face à aflição de algum(ns) membros no caso de outro(s) membro(s) necessitar(em) de um valor acima da sua contribuição total durante o ciclo. Um aspecto a ressaltar é que os grupos que usam o fundo social meramente para despesas de funcionamento estão limitados a qualquer tipo de ajuda, o que pode condicionar a dimensão social do GPC.

Quarto, o reforço do papel socioeconómico da mulher. A mulher tem sido vista como sendo mais vulnerável em termos do seu enquadramento socioeconómico. Grande parte dos operadores, como a CARE e outros, no início da promoção dos GPC tinham e continuam a ter um enfoque nas mulheres que se encontram em situação economicamente vulnerável, com o intuito de possibilitar uma maior participação das mulheres nos GPC e na comunidade e fortalecer o seu papel, de modo a que estas possam ter maiores capacidades de gestão dos seus recursos e de liderança. O foco na inserção de mulheres nos GPC tem subjacente a ideia de que, por um lado, a participação destas aumenta o seu respeito e auto-estima na comunidade (Estarque, 2013), e, por outro lado, deriva da ideia de que estas tendem a aplicar a maior parte dos seus rendimentos nas suas famílias, comparativamente aos homens que tendem a investir menos do que a metade do que auferem (Plan, Barclays &

Care, 2013). Isto pode, em parte, justificar o facto de a participação das mulheres ser considerável ao nível dos GPC (Tabelas 2 e 3).

**TABELA 2** PARTICIPAÇÃO DE MULHERES NOS GPC POR OPERADORES<sup>9</sup> EM INHAMBANE

Organização	Metodologia	Total de GPC	Total Mulheres	Total Homens	Total membros	% Mulheres
Care	VSL	1 160	5 938	1 355	7293	81
Kukula	VSL	224	4 077	785	4862	84
Alfalite	PCR	62	980	324	1304	75
Childfund	VSL	25	547	54	601	91
IDPPE	PCR	28	267	320	587	45
<b>Total</b>		<b>1 499</b>	<b>11 809</b>	<b>2 838</b>	<b>14 647</b>	<b>81</b>

FORNTE: DADOS OBTIDOS PELOS OPERADORES DE GPC EM INHAMBANE, AGOSTO/SETEMBRO 2013.

**TABELA 3** PARTICIPAÇÃO DE MULHERES NOS GPC POR OPERADORES<sup>10</sup> EM MANICA

Organização	Metodologia	Total de GPC	Total Mulheres	Total Homens	Total membros	% mulheres
Adem	PCR	228	2 554	1 708	4 262	60
AKSM	PCR	45	1 032	384	1 416	73
Alfalite(a)	PCR	42	962	466	1 428	67
Childfund	VSL	20	382	118	500	76
Total		335	4 930	2 676	7 606	65

FORNTE: DADOS OBTIDOS PELOS OPERADORES DE GPC EM MANICA, OUTUBRO/NOVEMBRO 2013.

As Tabelas 2 e 3 evidenciam a participação das mulheres nos GPC desagregados por operadores em Inhambane e Manica. Estas mostram que há uma significativa participação de mulheres. Dados fornecidos pelos operadores identificados e entrevistados nas províncias de Inhambane e Manica (que facultaram informação) indicam que a participação das mulheres nos GPC é de cerca de 81% e 65%, respectivamente. Para além da política de alguns operadores (ex. ChildFund, Care entre outros) de potenciar a mulher financeiramente, factores como maior capacidade de mobilização das mulheres para os GPC, nível de interesse e responsabilidade para movimentar pequenos valores monetários e a capacidade de gestão desses valores foram apontados pelos grupos e operadores entrevistados como sendo as razões

<sup>9</sup> Os operadores apresentados na tabela 2 foram os identificados e entrevistados no campo pela equipa de investigação. Isto significa que podem existir mais operadores e, conseqüentemente, pode haver uma variabilidade na participação da mulher em GPC nesta província.

<sup>10</sup> Na província de Manica foram identificados e entrevistados sete operadores de GPC. Os dados apresentados na tabela 3 são referentes aos operadores que forneceram informação sobre a participação da mulher. Isto implica que a percentagem da participação da mulher pode variar ao considerar-se os restantes operadores da província.

da significativa presença de mulheres nos GPC. Além disso, o facto de os homens estarem, muitas vezes, envolvidos em outras actividades geradoras de rendimento como, por exemplo, produção de carvão vegetal, garimpo, trabalhadores assalariados (localmente ou fora da região), motoristas e ajudante de transportes de carga e passageiros, influencia a sua fraca participação nestes grupos. No caso dos GPC do IDPPE, a maior parte dos membros têm sido homens pela natureza das actividades que estes membros desenvolvem e por se tratar de grupos que foram formados dentro de um programa específico para capacitar e apoiar o sector das pescas e gerar o desenvolvimento comunitário integrado.

A integração da mulher em GPC representa uma oportunidade para esta criar o seu próprio reforço socioeconómico, visto que o grupo representa uma fonte de financiamento das suas actividades. Para muitas mulheres entrevistadas, o facto de estarem integradas num GPC representa uma forma de ‘trabalho’. No entanto, tal oportunidade, por si só, não assegura o reforço socioeconómico da mulher. Este facto é evidenciado com o exemplo de algumas experiências de mulheres que integraram os GPC e o reflexo da sua integração:

#### **CAIXA 1** HISTÓRIAS DE INTEGRAÇÃO DE TRÊS MULHERES NOS GPC

**Caso 1:** Senhora E. G. do GPC Kuzuanana da ChildFund no distrito de Gondola, província de Manica:

“(…) tenho 21 anos, vivo com o meu marido, temos um filho de 3 anos e estou na 11.<sup>a</sup> Classe. Entrei no grupo em 2012 através da Secretária do bairro. Quando comecei a frequentar o grupo fazia as minhas poupanças neste grupo com ajuda do dinheiro do meu marido, ele trabalha para alguém como motorista de chapa. Pedi emprestado dinheiro ao grupo para fazer um negócio. Com este dinheiro comprei sementes para semear na machamba e também comprei farinha, óleo, açúcar para fazer bolinhos e vender (...) hoje faço poupanças com o meu dinheiro que vem de dois negócios, venda de bolinhos e venda de hortaliças que vem da minha machamba. Vendo bolinhos (mais ou menos 400 bolinhos, por 1 metical cada) todos os dias (...) durante o meio da semana vendo na Escola Secundária Josina Machel de Gondola e nos domingos vendo na igreja, só nos sábados não vendo bolinhos. Por mês, a vender bolinhos, consigo ter mais ou menos 6 mil meticais de lucro (...) com este valor consigo fazer as minhas poupanças e hoje estou a poupar em dois grupos (...) porque vejo vantagens de ganhar juros no dia da distribuição que não havia de ter se guardasse o dinheiro sozinha. Fiz outros empréstimos com que comprei cadeiras e outras coisas para a minha casa (...) estou à procura de emprego. Quando conseguir não vou vender bolinhos e hortaliça mas vou continuar no grupo (...).”

► **Caso 2:** Senhora A. M., membro do GPC Dzunuca, na localidade de Chibo, distrito de Inhassoro, província de Inhambane

“(…) tenho 27 anos e 4 filhos (…) na altura em que entrei no Xitique não tinha dinheiro para fazer negócio e faltava dinheiro de cadernos para as crianças (…) depois de entrar no Xitique construí uma barraca com algum dinheiro que tinha em casa e pedi dinheiro no grupo para comprar produtos para a minha barraca (…) com esta barraca consigo às vezes fazer algum dinheiro que dá para pagar a escola e cadernos para as crianças (…) mas aqui em Chibo só temos um carro que faz transporte de pessoas e mercadoria e só faz uma viagem por dia (ida e volta) (…) o carro sai daqui de manhã e volta à tarde. Isto às vezes estraga o meu negócio e de outras pessoas, muito mais quando o carro está avariado (…) aqui não há outros tipos de transporte e toda a mercadoria compramos na vila de Inhassoro que fica muito longe daqui (…)”

**Caso 3:** Senhora R. A., do GPC de Nhazonia 1, na localidade de Nhazonia, distrito de Bárue, província de Manica

“(…) o meu marido dá-me dinheiro para vir poupar no grupo porque ele não tem tempo, ele é carpinteiro e tem uma carpintaria (…) quando levo o dinheiro emprestado aqui no grupo é para o meu marido, ele é que me diz quanto devo vir pedir (…) ele leva o dinheiro e vai comprar madeira para poder vir fazer a mobília aqui na carpintaria dele (…) ele também me dá algum dinheiro para eu comprar sementes e cultivar na machamba para termos comida em casa (…) tentamos sempre devolver o dinheiro em 3 meses depois do empréstimo, porque as taxas de juros depois ficam altas, mas nem sempre o negócio dele vai bem.(…)”

**Nota:** Estes são alguns casos seleccionados dos vários cenários que podem resultar da integração da mulher nos GPC que são trazidos para mostrar as diferentes experiências de vida encontradas no trabalho de campo em Inhambane e Manica.

Vários factores concorrem para a prosperidade da mulher após a sua integração nos GPC. Primeiro, a dinâmica do próprio grupo, desde a organização da actividade financeira até ao seu funcionamento, pode influenciar o desenvolvimento socioeconómico da mulher. Por exemplo, algumas mulheres entrevistadas contestavam o facto de as taxas de juro cobradas nos GPC serem elevadas (com a agravante de os empréstimos serem de curto prazo e os ciclos de curta duração), o que contribuía para que o seu esforço de pagamento fosse maior. Segundo, o contexto socioeconómico em que a mulher se insere, a condição financeira do seu agregado familiar e o seu encargo e a dependência no seio familiar podem contribuir positivamente (ou negativamente) para o seu progresso. Adicionalmente, a forma como a mulher aplica os valores obtidos da actividade

financeira no GPC pode ser determinada pela forma como os valores são usados (consumo ou investimento), pelo tipo de investimento feito e respectiva viabilidade financeira. Terceiro, os valores culturais podem ditar a sua posição social dentro da família e, conseqüentemente, influenciar o reforço da sua posição socioeconómica. Ademais, a diferenciação da mulher em termos de educação, estado civil, número de dependentes, se é (ou não) mãe pode influenciar o seu reforço socioeconómico. Portanto, enquadrar as mulheres no grupo em si não é uma alternativa suficiente para garantir a sua prosperidade no GPC e na comunidade. Ademais, falar do papel dos GPC para a prosperidade socioeconómica da mulher não se resume apenas a uma questão de diferença de sexo. Mas a questão da prosperidade ou do reforço socioeconómico é muito mais abrangente do que o perfil humano do membro. Nesta perspectiva, entre outros factores, o modo de organização do GPC e seu funcionamento, a relação do membro com o GPC, a relação do membro com o seu agregado familiar, a alocação dos valores pelo membro, as relações culturais do ambiente em que o membro está inserido são alguns dos aspectos fundamentais a considerar na reflexão sobre a questão do reforço socioeconómico dos membros em geral (cuja mulher é parte integrante deste grupo).

## ANÁLISE CRÍTICA DA OPÇÃO DE CRIAÇÃO DE GPC PARA INCLUSÃO FINANCEIRA

A ideia de inclusão financeira dos GPC geralmente olha para o enquadramento destes no sector formal. Neste contexto, as seguintes opções de ligação têm sido destacadas pelo governo, pelo Banco Central e Operadores (BdM, 2013; MAE, 2011; Plan, Barclays & Care, 2013): (i) o recurso à IFF como depositário das poupanças dos grupos; (ii) a ligação de alguns membros do grupo à IFF para obtenção de crédito; (iii) o uso de plataformas electrónicas (iv) a ligação dos grupos aos fundos públicos existentes; (v) a criação de uma IFF a partir dos grupos existentes e/ou a formalização dos grupos. A ligação financeira entre os GPC e as IFF deve questionar os dois lados de uma relação financeira: a realização de poupança e a alocação de crédito (Massarongo, Massingue, Ali, *et al.*, 2013). Assim, é importante perceber como funcionam os GPC e as IFF e também quais os diferentes interesses que os movem de forma a discutir as oportunidades, constrangimentos e requisitos para a ligação financeira (*ibid.*). Esta secção analisa criticamente as opções acima identifi-

cadras, começando por apresentar os fundamentos por detrás das mesmas e posteriormente discute-se algumas questões que podem influenciar a possibilidade de ligação financeira dos GPC.

## INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FORMAIS (IFF) COMO DEPOSITÁRIO DAS POUPANÇAS

Primeiro, esta possibilidade tem sido avançada baseando-se no facto de que muitos grupos possuem elevadas somas de dinheiro resultantes da actividade financeira do grupo que são guardadas em condições de segurança vulneráveis. Por exemplo, observou-se que alguns grupos entrevistados, durante a proximidade do final do ciclo, chegam a atingir um saldo em caixa de pelo menos 100 mil meticais cujos valores são guardados dentro de caixas/cofres por um dos membros do grupo. Segundo, dado que os GPC possuem poupanças que estão à margem do SFF, tem sido apontada a necessidade de ligar estes grupos a IFF que são tidas como instituições vocacionadas para gerir, alocar e rentabilizar recursos financeiros.

No entanto, o trabalho de campo revelou que, dada a natureza informal dos grupos, a ligação destes a IFF é em geral feita através de contas conjuntas assinadas por três membros do grupo. Dependendo do fluxo de caixa, o grupo recorre à IFF para depositar os valores da sua actividade. Em geral, pela dinâmica da actividade dos GPC, estes fluxos tendem a ser elevados nos últimos três meses do fim do ciclo, altura em que, em alguns grupos, não são concedidos empréstimos, dado que os seus membros estão a reembolsar os créditos e a pagar os juros em dívida. Assim, de alguma forma, os grupos continuam a ter grande parte da sua actividade financeira ocorrendo de forma informal. Consequentemente, a gestão destas contas pelas IFF acaba por constituir um custo de oportunidade para as mesmas, uma vez que os depósitos ocorrem num curto período de tempo e na altura da distribuição os grupos retiram na totalidade o valor depositado.

Nesta perspectiva, a questão que se levanta é até que ponto a ligação financeira poderá ser suficientemente atractiva para as IFF, considerando que o uso das contas bancárias pelos grupos é apenas num período do ciclo?

Um outro aspecto importante é relativo ao acesso a IFF, que continua aquém das necessidades do país; ou seja, a cobertura de serviços financeiros nos distritos de Moçambique é de cerca de 49% (Jornal Notícias, 2013). Da investigação de campo, constatou-se que os distritos onde existem serviços financeiros, estes estão localizados na vila sede, dificultando o acesso por parte da população que

se encontra nas localidades destes distritos. Por exemplo, verificou-se que no distrito de Gondola (Província de Manica) não existe nenhuma agência bancária (apenas uma ATM) e que Morrumbene (Província de Inhambane) tem somente um micro-banco, que não capta depósitos, e uma ATM. O facto de alguns grupos estarem distantes das IFF, de certo modo, poderá desincentivá-los a recorrer a estas instituições.

## LIGAÇÃO DE ALGUNS MEMBROS DO GRUPO A IFF PARA OBTENÇÃO DE CRÉDITO

Há uma ideia de que os membros, por fazerem parte dos GPC, têm suficiente literacia financeira para facilmente se ligarem às IFF. Ademais, alguns operadores de GPC e outros intervenientes (organizações que financiam projectos de criação de GPC) percebem a questão da ligação como forma de aumentar o fundo de empréstimos para os membros cujas actividades necessitam de valores que os grupos não conseguem financiar. A ligação a micro-bancos é vista como sendo mais acessível, uma vez que estes, comparativamente à banca comercial, concedem empréstimos de pequenos valores monetários. No caso da experiência de ligação dos GPC da ADEM ao Banco Oportunidade de Moçambique (BOM), constatou-se que a ligação financeira não é automática por várias razões. Primeiro, o funcionamento de um GPC não é necessariamente igual ao de um micro-banco. Segundo, existe uma dependência em relação à maturidade dos GPC ou seja, a capacidade de gestão e organização, domínio da actividade financeira (poupança e crédito) e o tempo de existência do grupo. Terceiro, por vezes, numa fase inicial, é necessário o estabelecimento de um acordo formal entre o operador e as IFF, como foi o caso do acordo entre a ADEM e o BOM.

A ligação dos grupos às IFF para a concessão de crédito tem sido restringida à prévia identificação de membros com condições para devolver o crédito e com necessidade acrescida de financiamento e não ao grupo como um todo. A implicação disto é que os indivíduos com volumes de negócios e transacções de valores mais baixos, que constituem a maioria, estarão automaticamente excluídos deste tipo de ligação. Portanto, no mesmo grupo é provável que continuem a existir alguns membros com ligação formal e outros que continuam na informalidade dos GPC. Enquanto o sistema financeiro conservar características como exigências em termos de garantias bancárias e documentação, e estes indivíduos encontrarem no grupo mais facilidades e menos condicionalismos, então os GPC continuarão a funcionar

como mecanismo paralelo que visa satisfazer as necessidades financeiras não abarcadas pela formalidade.

Um outro aspecto que importa considerar nesta opção é o interesse dos próprios membros dos GPC em ligar-se às IFF. Uma vez que nos GPC os juros pagos são redistribuídos pelos membros no final do ciclo e os juros dos empréstimos no banco são pagos ao próprio banco e sem retorno, a questão que se coloca é se os membros estariam dispostos a abdicar destes ganhos. Evidências do trabalho de campo mostram que as pessoas não têm interesse em deixar os grupos para se ligar apenas às IFF pelos ganhos que os membros do GPC auferem no momento de distribuição (Conforme ilustra a Tabela 4).

**TABELA 4** EXEMPLO DE GANHOS AUFERIDOS NUM GPC DA KUKULA, DISTRITO DE MASSINGA, PROVÍNCIA DE INHAMBANE

Taxa de juro: 10% · Duração do ciclo: 9 meses · Valor inicial da acção: 100 MT · Valor da acção no fim do ciclo: 140,39 MT Método de cálculo baseado na distribuição proporcional à poupança de cada membro				
N.º do membro	Total de acções compradas até ao final do ciclo	Valor total poupado até ao fim do ciclo (MT)	Valor total a receber (MT) no fim do ciclo	Valor total de lucro recebido no fim do ciclo (MT)
1	146	14 600	20 496	5 896
2	94	9 400	13 196	3 796
3	85	8 500	11 933	3 433
4	170	17 000	23 866	6 866
5	149	14 900	20 918	6 018
6	167	16 700	23 445	6 745
7	132	13 200	18 531	5 331
8	106	10 600	14 881	4 281
9	61	6 100	8 563	2 463
10	144	14 400	20 216	5 816
11	60	6 000	8 423	2 423
12	60	6 000	8 423	2 423
13	59	5 900	8 283	2 383
14	159	15 900	22 322	6 422
15	121	12 100	16 987	4 887
16	155	15 500	21 760	6 260
17	160	16 000	22 462	6 462
18	70	7 000	9 827	2 827
19	71	7 100	9 967	2 867
20	100	10 000	14 039	4 039
<b>Total</b>	<b>2 269</b>	<b>226 900</b>	<b>318 538</b>	<b>91 638</b>

FONTE: DADOS RECOLHIDOS NO TRABALHO DE CAMPO EM MASSINGA EM SETEMBRO DE 2013.

## PLATAFORMA ELECTRÓNICA

Os serviços de mobile banking disponíveis em Moçambique (M-Kesh e M-Pesa) têm sido avançados como outra alternativa de ligação financeira. No entanto, estes serviços apresentam plataformas que foram inicialmente concebidas para os centros urbanos e não necessariamente para os GPC. As plataformas de mobile banking estão principalmente viradas para o pagamento de serviços, como água, luz, transferências, entre outros e requerem uma certa qualidade de rede de telefonia móvel, algo que é patente nos centros urbanos e não nas zonas rurais.

Por exemplo, a plataforma do M-kesh foi ajustada para acomodar algumas necessidades dos GPC, mas este serviço ainda apresenta limitações em satisfazer as necessidades dos grupos. No caso dos GPC da ADEM com ligação ao M-Kesh, em Gondola, o agente da M-Kesh não consegue ter liquidez suficiente para o grupo quando estes precisam de valores. Por outro lado, este mesmo agente não aceita fazer depósitos em valores muito altos, pois ele não dispõe do contravalor sob forma de moeda electrónica. Sendo assim, a alternativa encontrada por este grupo foi recorrer aos bancos comerciais na cidade do Chimoio. Ademais, estas plataformas M-kesh e M-pesa necessitam da existência de um banco por perto pois estes, por si sós, não têm formas seguras de guardar os valores se não no banco. Finalmente, os próprios membros dos GPC ainda não estão familiarizados com o dinheiro electrónico, gerando relutância no uso dos serviços. Portanto, a questão que se coloca é até que ponto de facto estas plataformas podem, nas condições actuais, resolver alguns problemas ou necessidades dos GPC.

## LIGAÇÃO DOS GRUPOS A FUNDOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO DISTRITAL

Outra opção que tem sido avançada por alguns operadores é que, dado que os GPC se têm mostrado capazes de rentabilizar o capital, estes deveriam beneficiar de fundos de desenvolvimento distrital (conhecidos como FDD). A ideia é que os membros dos GPC podem, por um lado, usar estes fundos como um crédito mais acessível e em maior volume para financiar as suas actividades e, por outro, os distritos podem beneficiar de um aumento do nível de retorno destes fundos.

Entretanto, muitos grupos manifestam a necessidade de obrigatoriedade de contracção de empréstimos por todos os membros, pois, quanto mais empréstimos são contraídos, espera-se que os retornos dos grupos sejam maiores. Assim sendo, há uma necessidade à volta da alocação do crédito aos membros e não necessariamente

concorrência por acesso a financiamento pelos membros. Algumas exceções foram encontradas de membros que pretendiam um maior nível de crédito. Mas, *grosso modo*, e mesmo nestes casos, dominam discussões à volta da necessidade de obrigar os membros a contraírem empréstimos. Nestas condições, a questão que se coloca é: até que ponto o FDD poderá ser rentabilizado nos grupos, uma vez que nem todos tomam empréstimos?

## CRIAÇÃO DE UMA IFF A PARTIR DOS GRUPOS E/OU FORMALIZAÇÃO DOS GRUPOS

Uma outra opção avançada é a formalização dos grupos ou a criação de Operadores de Poupança e Empréstimo (OPE) a partir dos próprios grupos. Mas há que considerar que, para além da sua função social, os GPC são constituídos por afinidade (o que permite ter um maior grau de confiança), possuem um número de membros reduzido (o que permite um maior controlo e coordenação das operações e facilita a gestão de conflitos), os empréstimos contraídos pelos membros e juros pagos revertem a favor dos próprios membros no final do ciclo. Assim, a questão que se levanta é que implicações poderá ter a formalização dos GPC e até que ponto estes continuarão a funcionar sem perder a sua componente social. Há dinâmicas de funcionamento diferentes entre os GPC e os OPE que podem influenciar o tipo de ligação. Neste caso, pelo elevado número de membros que os OPE reúnem, iria requerer um maior esforço na gestão da informação. Além disso, pela natureza dos OPE, estes teriam de organizar a sua contabilidade para posterior prestação de contas ao Banco de Moçambique e seus accionistas, o que pode colocar a necessidade de capacitação dos grupos para funcionarem em OPE.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção de grupos de poupança e crédito (GPC) não pode ser vista como uma opção que assegura automaticamente e por si só, a inclusão financeira e o desenvolvimento local. A questão da ligação financeira entre os GPC e as IFF requer uma reflexão aprofundada sobre o quê, porquê e em que contexto se pretende ligar, o que implica tomar em consideração a natureza, a dinâmica, os interesses e as actividades desenvolvidas, tanto dos GPC assim como das IFF, e as relações existentes no seio destes.

Ao investigar as possibilidades de ligação entre os GPC às IFF em Inhambane e Manica, verificou-se uma diferenciação em termos de possíveis opções para

distintos membros com diferentes contextos. Em outras palavras, tendo em conta as características socioeconómicas dos membros, o historial em termos de ligação (ou não) a IFF e os interesses particulares que podem estar ligados à natureza dos GPC e das IFF, alguns membros indicam a necessidade de uma ligação em dois sentidos (poupança e acesso a financiamento), outros em apenas um sentido (ou via poupança ou acesso a crédito) e ainda há outros que não revelam nenhum interesse em ligar-se a qualquer uma delas. Entretanto, ainda que haja esta diferenciação, há que destacar que vários membros dos GPC manifestaram um interesse em continuar com as actividades financeiras dos grupos devido não somente ao juro pago na contracção de empréstimo, que é revertido no final do ciclo a favor dos membros, mas também à dimensão social do grupo. Este facto foi apontado, pela maior parte dos membros entrevistados, como uma ‘vantagem’ de estar no GPC comparativamente a uma IFF, dada a natureza de funcionamento da sua actividade. Este facto coloca em causa a ideia de uma possível ligação financeira automática entre os GPC e a IFF, o que pode comprometer a expectativa de expansão da inclusão financeira. Um outro factor a considerar quando se pensa em ligação financeira é a componente social que os membros encontram nos GPC. Esta componente permite que os membros tenham um apoio social dentro do grupo (via fundo social) e fora do grupo (via relações sociais de inter-ajuda). Portanto, com a ligação, muitos membros temem perder este vínculo social de ajuda mútua.

Adicionalmente, entender a base socioeconómica dos membros e o funcionamento dos grupos é fundamental ao pensar na opção da inclusão financeira via GPC. Ao contrário da visão de algumas organizações que promovem os GPC, a inclusão financeira transcende uma análise de viabilidade sobre a possibilidade de ligação financeira entre os GPC e as IFF, tendo em conta a informação quantitativa sobre o número de grupos existentes, volume de poupança, empréstimos e retornos. Por um lado, a informação quantitativa tem uma limitação ligada ao facto de que boa parte da mesma não retratar aspectos como a sazonalidade do excesso de liquidez para a poupança, os grupos extintos que já não são supervisionados/monitorados, o nível de literacia financeira dos indivíduos, dentre outros. Por outro lado, as razões subjacentes ao surgimento, ao funcionamento e ao papel dos GPC relativamente à vida dos membros podem condicionar a efectividade das diferentes opções de ligação.

Além disso, problemas estruturais da própria economia e do sector financeiro podem constringer as possibilidades de ligação. O problema de acessibilidade a

bancos, por exemplo, é estrangulado pela falta de infra-estruturas que permitam a expansão de IFF para diferentes zonas do país e pela distância que é percorrida para aceder a estas IFF. Há uma série de requisitos para ter acesso e relação com as IFF. As IFF, para iniciar uma relação, exigem uma série de condições como documentação, garantias, entre outros aspectos que estão muitas vezes fora do alcance dos que fazem parte de GPC e podem, de certa forma, limitar a ligação financeira.

Ademais, é também importante considerar as características do sistema financeiro nacional, uma vez que permitem identificar a existência de possíveis elos de ligação e ponderá-los tendo em conta os diferentes actores envolvidos. Cerca de 90% do SFF é dominado por bancos comerciais (onde quatro bancos comerciais agregam mais de 80% de todo o SFF). Estes concentram grande parte do seu portefólio em operações com mínimo de risco tais como obrigações do Tesouro, investimento em outras instituições financeiras, crédito ao consumo e fluxos de caixa de empresas. Isto coloca uma questão para reflexão: o que é que pode (ou não) incentivar os bancos a expandir o seu portefólio para incorporar os GPC e seus membros, visto que, em geral, grande parte faz poupanças com pequenos valores, sem mecanismos formais de garantia e está envolvida em actividades ou negócios que acarretam uma margem de risco?

## REFERÊNCIAS

- Allen, H. & Staehle, M. (2011) *Associações Comunitárias de Poupança e Empréstimo (ACPE). Guião de Formação do Agente Comunitário*. VSL Associates.
- Alliance for Financial Inclusion (2014) *Alliance for Financial Inclusion (AFI) member institutions*. [Online]. AFI. Disponível em: <http://www.afi-global.org/afi-network/members>. Acedido a: 24 de Fevereiro de 2014.
- Athmer, G. (2013) *Manual de Boas Práticas de Grupos de Poupança*. Maputo, Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE). Programa de Apoio as Finanças Rurais (PAFR).
- Ayyagari, M., Beck, T. & Hoseini, M. (2013) *Finance And Poverty: Evidence: From India*. Discussion Paper No. 9497. London, Centre for Economic Policy Research.
- Bateman, M. & Chang, H.-J. (2009) *The Microfinance Illusion*. University of Juraj Dobrila Pula and University of Cambridge.

- BdM (2013) *Desafios da Inclusão Financeira em Moçambique. Uma abordagem do lado da oferta*. Pemba, Banco de Moçambique.
- BdM (2005) *Licenciamento e Actividade de Instituições de Microfinanças. Organizações de Poupança e Empréstimo*. Maputo, Banco de Moçambique.
- Bouman, F.J.A. (1995) "Rotating and Accumulating Saving and Credit Associations: A Development Perspective". Agricultural University. *World Development*. 23 (3), 371-384.
- Carrilho, J. & Teyssier, S. (2011) *Grupos de Poupança e Crédito em Moçambique, 10 anos depois. Realizações, Desafios e Perspectivas*. Maputo, Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE). Programa de Apoio as Finanças Rurais (PAFR).
- Counts, A. (2008) *Small loans, big dreams: How Nobel peace prize winner Muhammad Yunus and microfinance are changing the world*. New Jersey, John Wiley & Sons, Inc.
- Estarque, M. (2013) *Microcréditos fortalecem papel da mulher em Moçambique*. Disponível em: <http://www.dw.de/microcr%C3%A9ditos-fortalecem-papel-da-mulher-em-mo%C3%A7ambique/a-16903164> [Acedido a: 25 de Fevereiro de 2014].
- Helmore, K. (2009) *Microfinance in Africa State-of-the-Sector Report: Bringing Financial Services to Africa's Poor*. Disponível em: <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.9.38779/> [Acedido a: 25 de Fevereiro de 2014].
- Jornal Notícias (2013) "Zonas Rurais: Finanças chegam a 435 mil pessoas". *Jornal Notícias*. 4 de Junho, p. 1.
- MAE (2011) *A visão do governo em relação às ASCAs*. 5.ª Reunião do Fórum dos Operadores de ASCAs em Moçambique. Chimoio, Ministério da Administração Estatal.
- Massarongo, F., Massingue, N., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2013) "Haverá Possibilidade De Ligação Entre Grupos De Poupança E Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais?" *Boletim IDELAS* n.º 56. Maputo, IESE. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_56.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_56.pdf).
- Plan, Barclays & Care (2013) *Banking on Change: Breaking the Barriers to Financial Inclusion*. London, Plan, Barclays and Care.
- The World Bank (2013) *Universal Financial Access Is Vital to Reducing Poverty, Innovation Key to Overcoming the Enormous Challenge*. The World Bank. Dispo-

nível em: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/11/universal-financial-access-vital-reducing-poverty-innovation-jim-yong-kim>  
[Acedido a: 25 de Fevereiro de 2014].

Yunus, M. (2010) *Building Social Business: The New Kind of Capitalism that Serves Humanity's most Pressing Needs*. New York, Public Affairs.

# OPORTUNIDADES E CONDICIONALISMOS DA AGRICULTURA NO REGADIO DO CHÓKWÈ

Ana Sofia Ganho e Phil Woodhouse

## INTRODUÇÃO

Tanto o Governo de Moçambique (GdM) como as instituições internacionais de desenvolvimento têm tentado promover um maior investimento privado na agricultura. Muito menos atenção têm merecido, porém, os impactos específicos desse investimento no desenvolvimento social e económico, e o seu lugar numa estratégia nacional abrangente. A investigação feita pelo IESE tem sublinhado a importante influência estruturante das indústrias extractivas na economia contemporânea moçambicana. Embora este trabalho tenha tratado sobretudo de projectos de recursos minerais e energéticos, postulou também que esses projectos são representativos de um padrão mais amplo de investimento denominado “economia extractiva”, cujos traços definidores incluem o domínio dos fluxos de capitais estrangeiros (públicos e privados) e a porosidade do investimento, e que traduzem um fracasso da economia nacional no seu todo em manter o valor gerado por este investimento de capital ou em beneficiar dele. Isto reflecte-se nas dificuldades específicas que há em Moçambique tanto para o investimento como para diversificar e articular a actividade económica. Estes desafios inibem a criação de ligações de produção e comercialização entre as actividades, firmas e subsectores “não extractivos”, que, por sua vez, também estimulariam outros tipos de actividade económica e gerariam receita fiscal.

A agricultura é reconhecida como tendo um papel fundamental na criação de ligações que não estão dependentes das indústrias extractivas dominantes: “a produção de comida barata, diversificada e acessível é o contributo fundamental que as ligações paralelas, em especial a agricultura, podem nesta fase prestar para a transformação do modo de acumulação em Moçambique” (Castel-Branco &

Mandlate, 2012, p. 137). O fornecimento de alimentos baratos para os mercados de consumo em Moçambique é considerado não só essencial para manter ou aumentar o valor dos salários reais, sem criar inflação do custo dos salários, mas também para substituir as importações de alimentos – ambos identificados como indicadores de um modelo de desenvolvimento mais diversificado e menos “extractivo”.

A agricultura em Moçambique também é ela própria, porém, objecto de investimento “extractivo”. Um aumento dos preços globais dos produtos agrícolas de base, juntamente com a percepção de que abundam em África terra, água e mão-de-obra baratas, fez de países como Moçambique um alvo de cada vez maior interesse no investimento agrícola. O crescimento médio anual do PIB de 7,3% no período 2004-2012 foi também um factor de atracção dos investidores e o GdM tem, sem dúvida, feito esforços para facilitar o investimento directo estrangeiro (IDE), através de agências especializadas (Centro de Promoção do Investimento – CPI, e Centro de Promoção da Agricultura – CEPAGRI) e incentivos fiscais, embora o impacto destes últimos seja contestado (CastelBranco, 2010). Todavia, não se dispõe de dados rigorosos sobre o número e o valor do investimento dos projectos privados agrícolas que estão realmente em funcionamento, a sua fase de desenvolvimento e a sua contribuição para a economia. Por conseguinte, apesar da retórica governamental sobre o aumento de valores do IDE, a escala e o impacto desse IDE na agricultura continuam, em grande parte, a ser do âmbito da especulação. A fim de responder a estas questões, é necessário determinar, em primeiro lugar, que investimentos estão realmente a ser feitos e quais as suas características em termos de escala e fiabilidade da sua actividade económica. Em segundo lugar, seguindo a abordagem do IESE acima referida, é necessário analisar os tipos de ligações que esses investimentos criam. E, finalmente, essas estratégias precisam de ser avaliadas como componentes interligadas de objectivos de desenvolvimento gerais claramente formulados.

Este trabalho pretende contribuir para a discussão destas questões através do estudo de uma zona agrícola particularmente importante da província de Gaza. Analisa uma amostra de projectos que operavam em 2012 no histórico sistema estatal do Regadio do Chókwè (doravante RC) e em redor dele, a fim de ilustrar as dinâmicas emergentes relativas a culturas alimentares e não alimentares. Mais concretamente, o presente artigo analisa a potencial contribuição dos projectos para uma estratégia em que a agricultura permita a substituição de importação de alimentos básicos e a transição do actual modelo de exportação de produtos primários para

um modelo que gere empregos e ligações sectoriais conducentes à ampliação das capacidades produtivas e comerciais, bem como ligações fiscais.

O trabalho está organizado em seis secções. Após a presente introdução, a segunda secção apresenta um resumo do contexto geográfico do Chókwè e do seu percurso histórico no que diz respeito ao uso da terra e à gestão dos recursos fundiários e hídricos. A terceira secção descreve as características dos projectos já em funcionamento e que aí planeiam estabelecer-se. A quarta secção analisa factores essenciais para o desenvolvimento de novas capacidades produtivas e comerciais através destes projectos agrícolas, nomeadamente investimentos em recursos naturais e em infra-estruturas, o contexto político e institucional e factores de mercado. A quinta secção identifica ligações produtivas e fiscais, analisadas em termos de uma estratégia mais abrangente, e tira conclusões para responder às questões sobre a razão por que o potencial da agricultura, como forma de diversificação e articulação da economia, não tem sido realizado no caso do RC e da zona circundante.

## A ZONA DO RC: GEOGRAFIA E SISTEMAS DE PRODUÇÃO

Apesar de ter sido louvado como sendo o celeiro da nação pelo presidente Machel, dada a reputação que tinha de elevada produtividade desde o tempo colonial, a zona agrícola irrigada centrada no Chókwè provavelmente nunca realizou plenamente o potencial identificado há quase um século. Em condições de sequeiro, a planície aluvial do Limpopo, em Moçambique, tem uma produtividade agrícola marginal. A precipitação média (622 mm por ano) é baixa, o que é agravado pelas altas temperaturas e taxas de evapotranspiração (1402 mm por ano). Além disso, a precipitação está sujeita a importantes oscilações, tendo-se calculado haver boas colheitas apenas em 22% dos anos, aproximadamente (BTFPL, 1956, p. 21). O elevado risco para a agricultura é acentuado pelas grandes oscilações do caudal do Limpopo e do seu principal afluente, o Rio dos Elefantes (*Olifants*, a montante, na África do Sul). O caudal mensal conjunto dos dois rios varia em média entre 56,5 Mm<sup>3</sup>, em Setembro, e 1585 Mm<sup>3</sup>, em Fevereiro. Mesmo estas grandes variações sazonais (x30) são ampliadas pela variação de ano para ano. Assim, em Massingir, no Rio dos Elefantes, o caudal médio no período trimestral de Janeiro a Março é de 952,4 Mm<sup>3</sup>, mas, em 2000, foi, no mesmo período, dez vezes superior (9500 Mm<sup>3</sup>), contribuindo para cheias recorde. Dados os elevados níveis de risco, historicamente, a maior parte

<sup>1</sup> O caudal de um rio é medido em milhões de metros cúbicos, cuja notação abreviada é Mm<sup>3</sup>.

da planície aluvial, conhecida como *manangas* – depósitos aluviais ribeirinhos sobrejacentes a sedimentos marinhos (portanto salinos) anteriores –, era tradicionalmente usada principalmente para pastagem com relativamente pouca agricultura, apesar da superior fertilidade dos solos da planície aluvial, em comparação com os solos predominantemente arenosos da zona circundante.

A irrigação existente tem origem na década de 1920, em planos revistos em 1951 para cerca de 30 000 ha irrigados, com regulação de inundações através de uma barragem, para assentamento de 9500 famílias portuguesas no Vale do Limpopo (Trigo de Moraes, 1951). A água para irrigação seria obtida de uma pequena barragem (15 Mm<sup>3</sup> de armazenamento) no Limpopo, em Macarretane, e distribuída por gravidade através de um canal principal e dois canais bifurcados, totalizando 53,2 km de comprimento. Em 1966, foi apresentado um anteprojecto para a Barragem de Massingir no Rio dos Elefantes e a construção começou em 1972, tendo sido concluída apenas em 1977, após a independência. Em 1974, num dos últimos relatórios apresentados ao Conselho Superior de Fomento Ultramarino (Portugal) reiterava-se a necessidade de construir uma barragem também em Mapai (Gabinete do Limpopo, 1974), e o arranque dos estudos necessários a esta estava previsto para 1975. Apesar de se continuar a reconhecer a sua necessidade, a barragem de Mapai permanece por construir.

A colonização europeia no Regadio foi menor do que o que tinha sido previsto. Pignatelli (1973, p. 4) afirma que os 17 000 ha de terra irrigada “beneficiaram 1550 europeus e 1850 autóctones”, enquanto um relatório do Gabinete de Limpopo afirma que em 1973 havia 1485 colonos, um terço dos quais (495) eram africanos, juntamente com 2499 “autóctones em fruição de terras regadas” (Gabinete do Limpopo, 1974, p. 18), que estavam efectivamente a usar a irrigação “à experiência”.<sup>2</sup> Estes dados condizem em grande medida com a análise de Hermele (1988) de que a colonização europeia atingiu um auge de 1146 colonos em 1968 e tinha baixado para 968 em 1974. Os dados sublinham também a forte pressão por parte da população africana para ter acesso à terra irrigada, da qual muitos tinham sido expulsos para dar lugar ao Regadio. Segundo Hermele, em 1974, os 412 colonos moçambicanos registados cultivavam uma média de 5,94 ha cada um (mas 20%, ou seja, 80 desses colonos, cultivavam uma média de 20 ha cada um), juntamente com cerca de 2600

---

<sup>2</sup> “[Para a situação] de famílias que por menos capacidade de trabalho e de gestão ou outras ocupações do chefe de família, não se justificava a distribuição de 4 ha, e, por outro lado, não estar verificada a sua vocação de agricultores. . . embora sem vínculo definitivo, vai usufruindo a terra e pagando como renda, um décimo da produção” (Gabinete do Limpopo, 1974, p. 35).

regantes “à experiência” usando 2 ha cada um. No total, a área irrigada na altura da independência, em 1974, era de pouco menos de 16 000 ha.

Nos dois anos a seguir à independência (1974-6), assistiu-se à partida da maior parte dos portugueses e a um rápido aumento para 6000 do número de regantes africanos “à experiência”, com mais 10 000, segundo se calcula, a procurarem acesso à irrigação (Hermele, 1988). Em consequência disto, quando, em 1977, a maior parte da superfície irrigada foi definida como machamba estatal (Complexo Agro-Industrial do Limpopo – CAIL), foram expulsos cerca de 6500 regantes moçambicanos. Seis anos depois, a área irrigada foi ampliada para cerca de 27 000 ha, a fim de tirar proveito do aumento do volume de água a partir da Barragem de Massingir, mas a produtividade do CAIL era baixa e a pressão política, devido à seca e ao aumento de ameaças à segurança, levou a uma transferência de terras irrigadas para 440 produtores comerciais de média escala (8700 ha) e 14 500 regantes do “sector familiar” (10 100 ha). Foram criados mais 1000 ha de irrigação de pequena escala utilizando água bombeada do Limpopo (1984-5), para aliviar as consequências da seca nas aldeias na periferia da irrigação principal (nomeadamente na “bolsa de Chilembene”). Em 1983, o CAIL foi dividido em sete unidades mais pequenas, que continuavam a usar a área irrigada como empresas para-estatais, juntamente com cooperativas de produção, produtores individuais do sector familiar, e também funcionários individuais destas empresas estatais e alguns operadores privados de média escala. Em 1987, no âmbito de um processo mais geral de liberalização económica, as restantes machambas estatais (7500 ha) foram transferidas para operadores do sector privado, individuais e empresas, em particular, a LOMACO, formada pela LONRHO e pelo GdM. Foi disponibilizada terra para esta última empresa para expansão da área irrigada em cerca de 3000 ha no sector a montante, usando a água bombeada do canal principal entre Macarretane e o Chókwè. Calcula-se que, no RC, o total de área irrigada fosse, nesta altura, de 31-33 000 ha. Contudo, como explicado anteriormente, este total resultou de várias fases de expansão, especialmente após a independência. Podemos distinguir particularmente entre, por um lado, as áreas dentro do colonato histórico e a sua expansão no período de 1977 a 1983, que são irrigadas principalmente por gravidade, a partir do canal principal do sistema, e, por outro lado, as áreas mais recentes que foram acrescentadas depois de 1987, como 2834 ha (originalmente o Regadio Matuba-Macarretane), usando rega por bombagem, quer do Rio Limpopo, quer do canal principal do RC. Estas últimas áreas foram originalmente atribuídas à empresa mista LOMACO e passaram posteriormente para as

mãos de “produtores privados” quando a LOMACO cessou a produção em 2000, tolerando-se o seu cultivo pelo sector familiar.

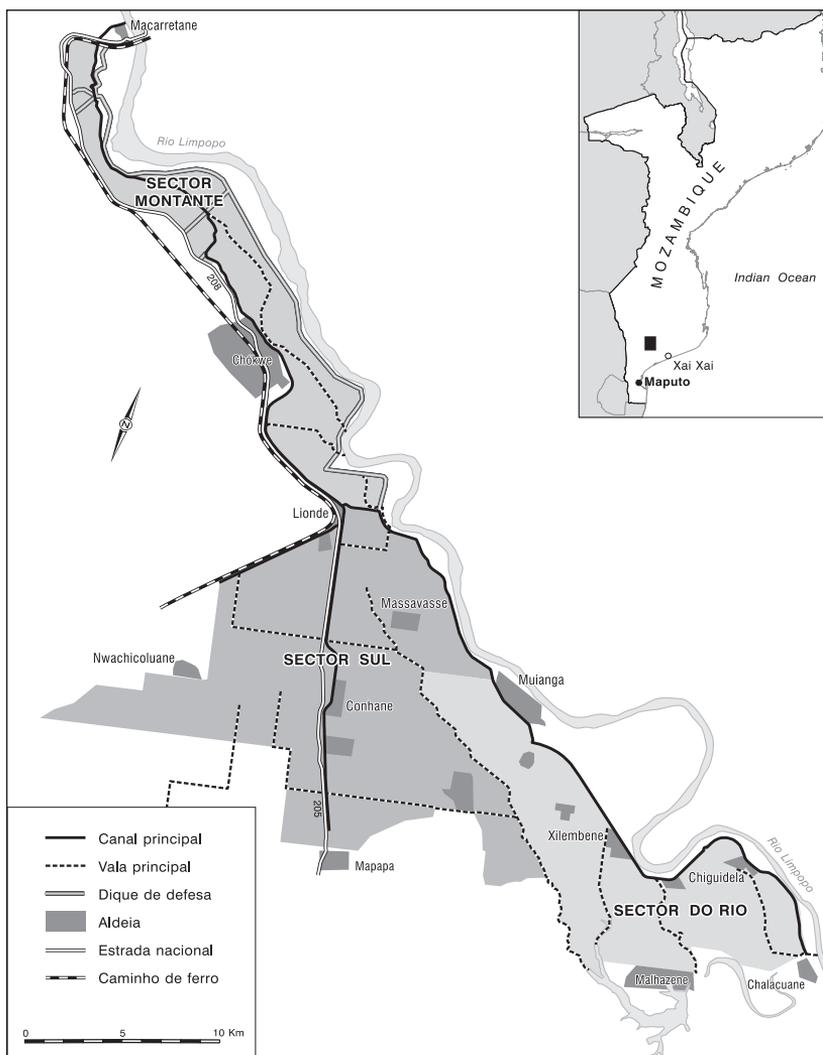
Em 1997, a gestão da distribuição de água e das infra-estruturas hidráulicas foi atribuída a uma nova empresa estatal, a Hidráulica de Chókwè EP (HICEP), que veio substituir o SIREMO (Sistema de Irrigação Eduardo Mondlane), mas a falta de investimento e os estragos causados pelas cheias levaram a uma maior degradação e a baixos níveis de produtividade na área central de irrigação por gravidade. As cheias de 2000 destruíram efectivamente a funcionalidade de toda a infra-estrutura de irrigação, incluindo a barragem de Macarretane. Actualmente, o RC cobre uma área nominal total de 33 848 ha, 10 000 dos quais são considerados demasiado salinizados para agricultura. O financiamento por parte de fontes multilaterais e bilaterais permitiu uma reabilitação parcial e irrigação de 9500 ha até Abril de 2013, esperando-se que viessem a estar 14 000 ha disponíveis para cultivo em 2014. Os documentos da HICEP respeitantes a 2011-12 mostram, porém, planos de plantio de uma área de 8500 ha na época das chuvas e de 3200 ha na estação seca, correspondendo as colheitas registadas a pouco mais de metade (55%) do que estava planeado. Na campanha de 2012-13, as inundações destruíram não apenas dois terços da área plantada de arroz, como também avariaram o sistema de canais, de modo que não foi possível irrigar o terço restante, cujo rendimento foi metade do normal. Indicava-se que a produção prevista para 2014 era de 6000 ha na primeira época (das chuvas) e 2000 ha na segunda.

## QUEM CULTIVA O QUÊ, ONDE E COM QUE FINALIDADE?

O RC está actualmente dividido em três sectores: o Sector Montante (desde Macarretane a Lionde, incluindo a área adjacente à cidade de Chókwè); o Sector Sul (que inclui as áreas de Lionde, Nwachicoluane, Conhane, Mapapa); e o Sector do Rio (entre a principal vala de drenagem – Vala V – e o Rio Limpopo (Muianga, Xilembene, Chalacuane) (vide Mapa 1).

Embora a HICEP administre toda a superfície, a actual conceptualização do RC como um único sistema de irrigação oculta alguma importante diferenciação em termos de gestão da terra e da água, tecnologia de irrigação e padrões de investimento, especialmente na área mais recente. A caracterização das duas áreas e o seu contraste com o regime fundiário fora de sistemas de irrigação é objecto de análise mais aprofundada na quarta secção.

**MAPA 1: REGADIO DO CHÓKWÈ**



**FONTE:** UNIDADE DE CARTOGRAFIA, UNIVERSIDADE DE MANCHESTER, ADAPTADO DO MAPA DA HICEP (2003).

O RC no seu todo está teoricamente ocupado por 12 313 utentes de pequena e média escala que se dedicam a culturas alimentares (milho, arroz, legumes), além de uma grande empresa. Essas áreas sofrem de falta de manutenção e de grande degradação, devido aos danos causados pelas inundações nos sistemas de irrigação e de drenagem, como já descrito. Isto resulta em baixa produtividade, devido à salinização (má drenagem) e falta de fornecimento regular de água de irrigação. Em contrapartida, o investimento privado mais recente tem-se concentrado fora deste

sistema de irrigação. Em seguida analisa-se brevemente a natureza dos investimentos privados em curso nesta área e além do RC.

Divide-se a agricultura comercial da zona em duas categorias principais: produtores de dimensões médias e grandes empresas comerciais. Em cada categoria, analisa-se a localização e tamanho da área cultivada, o acesso à água, o cultivo directo da terra atribuída por título (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra – DUAT) *versus* subcontratação de cultivo a produtores de menor escala, o mercado a que se destina e a origem do investimento de capital. A selecção das empresas assentou em observações/entrevistas no terreno, na base de dados do CPI e em informações de sites das empresas.

A primeira categoria de agricultura comercial inclui um pequeno número de terrenos de dimensões médias cultivados por moçambicanos na área do Chókwe, alguns dos quais possuem um pequeno negócio. Parecem ter em comum a característica de terem começado na vaga de redistribuição estatal de meados dos anos 1990, especialmente de terras anteriormente sob controlo da empresa de sementes SEMOC, no Sector Sul. Foram seleccionados dois produtores. O primeiro, doravante referido como H, lançou a sua empresa trabalhando numa pequena área de terra da SEMOC, tendo vindo depois a expandi-la para 28 ha. É também agente de comercialização para uma associação de pequenos produtores com 200 ha em áreas irrigadas não contíguas dentro da zona do RC, onde a água é distribuída por gravidade. H e os seus produtores associados cultivam tomate, batata, repolho, pimento, milho, feijão, um pouco de arroz, tomate e pepino. Os valores exactos de investimento financeiro não foram fornecidos, mas parecem ter sido baixos, terem tido origem nos lucros sobre a produção agrícola, e terem sido feitos ao longo de vários anos. O uso de crédito bancário começou mais tarde (“quando crescemos”), e, apesar de continuar a usá-lo, H considera-o uma fonte de problemas, devido às altas taxas de juros. Um segundo produtor médio ('R') é filho de um português do colonato que era também comerciante. Cultiva actualmente cerca de 150 ha dentro do RC, distribuídos entre Lionde e o Sector Montante. Adquiriu originalmente da família e do Estado os direitos sobre o terreno de Lionde e são-lhe emprestados 80 ha dos terrenos do Sector Montante por uma grande empresa (ver empresa A abaixo). R tem igualmente 100 ha registados em seu nome, perto da Barragem de Macarretane, fora do RC. Financia a sua produção agrícola com os seus próprios recursos, sem recorrer a empréstimos, defendendo que é mais seguro não dever dinheiro a ninguém. Para H e R, como em geral para todos os produtores da região, os principais mercados são Maputo e Xai-Xai, havendo, na capital, concorrência

das importações provenientes da África do Sul (ver abaixo). Ao contrário de H, cujos produtores associados têm cultivado algum arroz, R produz principalmente legumes, afirmando que o arroz não é rentável nas actuais condições de mercado e de produção.

O segundo grupo de agricultura comercial aqui analisado é composto por sete projectos estrangeiros de grande escala a operar na zona de Chókwè-Guijá-Massingir, embora nem todos estejam ainda em funcionamento. A Tabela 1 resume as suas características básicas. Os valores de investimento são incluídos sob a forma de intervalo, por razões de confidencialidade.

**TABELA 1** PROJECTOS SELECIONADOS NA ZONA DE CHÓKWÈ-GUIJÁ-MASSINGIR

	Empresa	Distrito	Área (ha)	Situação <sup>1</sup>	Fonte de água	Cultivo	Mercado	Origem da empresa
RC	A	Chókwè	Área de irrigação por bombagem: 1500	470 ha máximo	RC (gravidade e bomba)	Arroz	Nacional	Reino Unido
			Área de irrigação por gravidade: - contrato da HICEP: 500 - produtores subcontratados: 3000	3500			Milho sob contrato	
Fora do RC	B	Chókwè	1147	Parada <180 ha máximo	RC (bomba)	Inicialmente legumes, depois arroz. Planos para cana-de-açúcar	Inicialmente nacional	África do Sul/ Reino Unido Recentemente Canadá?
	C	Chókwè	1000	Não começou	Barragem de Macarretane + comporta de descarga	Tomate	Nacional + Exportação	Reino Unido
	D	Chókwè + Guijá	2772 (4 áreas)	400 ha	Rio Limpopo		Multinacional local	Países Baixos, África do Sul, Moçambique?
	E	Guijá	500	170 ha <sup>2</sup>	Rio Limpopo	Bananas (orgânicas)	Exportação	Suíça, Moçambique, Países Baixos? África do Sul?
	F	Guijá	Não contíguo: 15 000 Objectivo: 22 000	Não começou	Rio Limpopo	Cana-de-açúcar + Etanol	Açúcar: exportação Etanol: parcialmente nacional	Itália, Portugal, Espanha, Reino Unido
	G	Massingir	37 500	Não começou	Barragem de Massingir + Rio dos Elefantes	Cana-de-açúcar + Etanol	Açúcar: exportação Etanol: exportação?	África do Sul + Moçambique?
Investimento inicial: 3,7 milhões - 740 milhões (USD)								

Todos os projectos são de grande escala (> 500 ha) e podem ser de muito grande escala (22 000 ha), embora as áreas de plantio ainda não tivessem ultrapassado os 400 e 1000 ha, nos casos mais avançados. Em 2012, quatro dos sete projectos não estavam a cultivar: três deles ainda não tinham começado, encontrando-se em várias fases de desenvolvimento, e o projecto B suspendeu as operações em Maio do mesmo ano, devido a problemas de liquidez e de gestão. Além disso, em Outubro de 2013, o projecto A estava a vender os seus activos, em parte devido aos danos causados pelas inundações no início do ano. Os valores dos investimentos iniciais variam muito, entre 3,7 milhões e 740 milhões de USD, em parte consoante esteja ou não incluída uma componente industrial. O projecto G é classificado pelo Ministério das Finanças como “mega-projecto”, em parte devido à magnitude do investimento. No que diz respeito à origem das empresas investidoras e/ou do capital, a maioria provém da Europa (por exemplo, Reino Unido, Itália, Países Baixos, Suíça), mas há também participação de investimento de companhias da África do Sul e do Canadá. Só a empresa D teve um sócio moçambicano individual, que deixou/abandonou a sociedade. Duas outras empresas parecem ter como sócio uma empresa moçambicana. Na empresa E, a participação de Moçambique foi reduzida a uma percentagem residual (2,2%). No projecto G, há uma participação moçambicana mais substancial (49%) por um consórcio de interesses empresariais.

Apenas a empresa A produziu uma cultura (arroz) explicitamente para o mercado interno. O projecto B tinha produzido legumes e arroz, mas encontrava-se em negociações para mudar para cana-de-açúcar. Havia alguma incerteza sobre se o projecto C ia cultivar tomate para fazer pasta de tomate ou comprar a produção dos produtores locais, para se centrar no processamento. Tanto B como C cobriam os mercados interno e externo, enquanto três projectos (E, F, G) estavam a cultivar ou a planear cultivar produtos para exportação, e havia um interesse especial na cana-de-açúcar como cultura “flexível” (açúcar e/ou tanol). No total, cinco projectos possuíam uma componente de processamento: processamento de arroz (projecto A); fabrico de pasta de tomate (projecto C); empacotamento de bananas (projecto E); e fabrico de açúcar/etanol (projectos F e G), com o projecto F também a planear produção de energia.

No que diz respeito à localização, apenas as empresas A e B estavam a trabalhar dentro do RC, embora só A cultivasse terra dentro do Regadio. A empresa B captava água do canal por bombagem, no Sector Montante, mas a sua terra não estava localizada dentro do RC, tendo os direitos sido adquiridos a uma comunidade

local limítrofe. A empresa A tinha títulos formais de uso e aproveitamento de terra para quatro blocos no Sector Montante e também cultivava uma área mediante um “contrato de exploração” (vide secção 4.1) no Sector Sul, irrigada por gravidade. Além disso, trabalhava através de subcontratação da produção (contratos com grupos de produtores de pequena escala) no RC e fora dele. Além das empresas A e B, todos os outros projectos captavam água a montante e independentemente do RC: Barragem de Macarretane para o projecto C; Rio Limpopo para D, E e F; e Barragem de Massingir e Rio dos Elefantes para o projecto G.

No que diz respeito aos regimes de mão-de-obra agrícola, como já referido, o projecto A (arroz) usou um esquema de subcontratação da produção, além da terra para a qual detém os direitos formais (título de DUAT). O seu sistema de subcontratação da produção no Chókwè cobria 3000 ha, com mais 500 ha cultivados por pequenos produtores noutros distritos. Do total de 1500 ha de que a empresa tem título, estava a deixar outros utilizadores (produtores de médias dimensões, entidades do GdM, associações de pequenos produtores) cultivar aproximadamente 400 ha. A empresa G (açúcar/etanol) planeava ter 12 000 ha com produtores sob contrato para semente, e 2500 ha subcontratados a pequenos produtores organizados em associação para cultivo de cana, enquanto 1000 ha seriam reservados para cultivarem alimentos. A empresa disponibilizaria a terra a estes pequenos produtores e forneceria apoio à produção como parte do seu programa de responsabilidade social. O projecto F (açúcar/etanol) manifestou interesse em ter produtores subcontratados, mas os pormenores não estavam disponíveis. Os seus planos originais incluíam reservar 150 ha para duas associações e apoiá-las na irrigação, na assistência técnica e na comercialização. Obteve-se ainda informação que fez um acordo com duas das outras empresas para fazer viveiros nas suas terras. Outro regime laboral era a contratação directa de trabalhadores, na maioria sazonais. A empresa A tinha no total 98 funcionários permanentes (45 nos campos), esmagadoramente do sexo masculino (82) e de nacionalidade moçambicana. Em contrapartida, a maioria dos trabalhadores sazonais, totalizando entre 20 e 400, eram mulheres, mas esses empregos eram a curto prazo e imprevisíveis. A Empresa C comunicou que empregava 350 trabalhadores, 56 dos quais eram permanentes e os restantes sazonais, todos de nacionalidade moçambicana, com excepção do gestor/proprietário. Por fim, a empresa B disse empregar 180 trabalhadores em períodos de maior actividade, a maioria dos quais era sazonal, mas, na altura do trabalho no campo, depois de ter interrompido a produção, tinha só 42 trabalhadores, 12 dos

quais eram guardas. A empresa E afirmou empregar 1,4 pessoas por hectare plantado e entre 60 e 90 pessoas na sua fábrica de embalagem de banana. Embora o *site* informe que a superfície cultivada é de 170 ha, não está claro que percentagem dessa área está actualmente a produzir bananas. Os dados relativos aos projectos A, B e D indicam que, para cada 10 ha cultivados por esses projectos, os níveis aproximados de emprego eram entre os 1,4 e os 2,3 postos de trabalho permanentes e entre os 7,5 e os 10 trabalhos sazonais. No projecto E (bananas), o emprego permanente é mais elevado (cerca de 14 por 10 ha), com mais 90 postos de trabalho (5,3/10 ha) em embalagem/processamento.<sup>3</sup>

A partir das características descritas acima, são notórias as diferenças relativamente às escalas de investimento, crédito, uso da terra e finalidades dos projectos, entre os produtores médios moçambicanos e as empresas, na maioria estrangeiras. Em particular, os projectos de capital estrangeiro são predominantemente direccionados para exportação, com uma nova dinâmica de produção de açúcar/etanol, e exploram fontes de irrigação a montante fora do RC. Em contrapartida, a produção comercial de produtos alimentares para os mercados locais cingia-se aos limites do RC e recebeu um investimento muito inferior.

## ANÁLISE: PRINCIPAIS FACTORES DA (FALTA DE) PRODUÇÃO DE COMIDA BARATA

Se bem que seja reconhecida desde a independência a importância estratégica de geração de alimentos da agricultura irrigada no Vale do Limpopo, esta nunca foi concretizada de uma forma sustentada. Nesta secção, identificamos três factores-chave para este estado de coisas, que continuam a bloquear em grande medida o potencial deste recurso agrícola para contribuir para ligações à economia nacional em geral, tanto em termos de fornecimento de alimentos baratos como para estimular maior capacidade de serviços de agro-processamento e de serviços técnicos para a agricultura. Estes factores são: o controlo e a gestão do uso da terra e da água; o custo e risco associados a investimentos em infra-estruturas de irrigação (e, portanto, as questões de opções técnicas); e a organização dos mercados e da infra-estrutura comercial. Na secção seguinte, relacionamos estes factores com objectivos estratégicos e o peso do IED.

---

<sup>3</sup> Os números fornecidos para a área cultivada e empregados contratados são considerados aproximados, sofrendo flutuações ao longo do ano.

## ADMINISTRAÇÃO DE DIREITOS FUNDIÁRIOS E HÍDRICOS

Na secção anterior, identificaram-se três tipos de regimes de terras nas áreas em análise:

- 1) fora do RC, que representa o regime fundiário geral;
- 2) dentro do RC, considerado uma excepção ao regime geral, correspondendo, em grande medida, ao colonato e à sua expansão com as machambas estatais após a independência; e
- 3) uma zona intermédia, no Sector Montante do RC, que tinha sido irrigada sobretudo por investidores privados depois de 1987.

Os diferentes legados históricos e infra-estruturas hidráulicas dos vários regimes de terra traduzem-se em diferentes estruturas de administração. Dentro do RC, a HICEP tem agora administração conjunta da água e da terra, com a participação das associações de regantes, mas, fora dos limites do Regadio, as autoridades distritais administram a terra rural e a ARA-Sul administra os recursos hídricos e suas infra-estruturas, incluindo as barragens. São analisadas brevemente estas disposições administrativas fora do RC, antes de voltar a analisar com maior pormenor as modificações que se aplicam dentro do RC.

Fora dos limites do RC, os particulares podem obter, das autoridades do governo provincial, os direitos formais sobre terras comunais de menos de 1000 ha, enquanto, para superfícies maiores (1000-10 000 ha), as autorizações para títulos de DUAT são concedidas centralmente pelo Ministério da Agricultura ou (para áreas acima dos 10 000 ha) pelo Conselho de Ministros. Há que notar que todo o processo de aquisição de direitos fundiários pode também ser iniciado e/ou realizado em Maputo, através do CPI. Esta via é usada especialmente quando as empresas, em particular as de origem estrangeira, desejam candidatar-se a incentivos fiscais ou precisam de assistência processual. As estatísticas do CPI baseiam-se nesses pedidos, mas áreas inferiores a 1000 ha (aprovados por um governo local) não parecem receber centralmente a mesma atenção para acompanhamento dos projectos.

Existem importantes desafios, contudo, nesses processos de atribuição e administração de direitos fundiários e, por associação, de direitos sobre a água. A consulta às comunidades locais para darem o seu consentimento é uma etapa inicial necessária do processo. As consultas implicam negociações delicadas e, por vezes, controversas com as populações locais. As autoridades dos governos locais (incluindo os

chefes de localidade, de posto administrativo e, em projectos mais importantes, o administrador do distrito, ou até o governador provincial) são mediadores na apresentação do projecto a uma localidade. Esta mediação das autoridades locais cria desequilíbrio em detrimento dessa comunidade, na medida em que as autoridades são consideradas aliadas dos investidores, exercendo pressão sobre as comunidades para aceitarem o que os investidores propõem. Há também omissões importantes nas directrizes para delimitação e demarcação que podem levar a conflitos. A identificação dos limites aproximados do terreno serve de base a um título temporário, a que se seguem os serviços formais de demarcação para o título final (DUAT), mediante pagamento pela parte interessada. No entanto, não só a lei não é clara sobre a necessidade de haver representantes da comunidade local presentes nesta demarcação formal, como as áreas delineadas podem ser diferentes no DUAT provisório e no DUAT definitivo.

Os títulos de DUAT podem ser válidos por um período máximo de 50 anos e obrigam ao pagamento de taxas anuais dependentes de uma série de factores, nomeadamente o tipo de cultura. Tanto os títulos formais como os direitos informais estão sujeitos por lei a obrigatoriedade de produção, e a lei estipula que o incumprimento desta obrigação acarreta a devolução do terreno ao seu titular, o Estado. Há, no entanto, ampla margem para os projectos não cumprirem os seus planos de negócios, sem porem em causa a posse do título. Em primeiro lugar, a escassez de recursos pode dificultar a monitoria, a menos que haja competição por uma determinada área. Em segundo lugar, não estava ainda concluído o exercício nacional de zoneamento da terra, nomeadamente para a região sul, que deveria constituir a base para decidir que terra está disponível e é apropriada para que culturas. Actualmente, não há nenhum controlo do planeamento das superfícies das várias culturas plantadas, o que tem importância para a capacidade das agências estatais direccionarem investimento para a produção de alimentos. Além disso, os impostos fundiários anuais são geralmente baixos (Castel-Branco, 2012). São calculados com base na localização, tamanho e utilização da terra. A este respeito, há que notar que, para “culturas permanentes” como a canadeaçúcar, bem como para criação de gado bovino, são cobrados 5 MZN/ha/ano, ao passo que se cobram 37,5 MZN/ha/ano para culturas alimentares (Diploma Ministerial 144/2010; ACIS, 2012; Castel-Branco, 2012). Numa superfície de 1000 ha, isto representa uma poupança anual (ou perda de receitas para o GdM) de 32 500 MZN (1000 USD) por ano. Da mesma forma, as culturas permanentes estão isentas do índice de correcção baseado no tamanho

da propriedade. Por exemplo, um terreno que tenha entre 101 ha e 1000 ha e que cultive legumes pagaria uma taxa de base corrigida com um índice de 1,5 e a um terreno com mais de 1000 ha aplicarseia um índice de 2, ou seja, seria cobrado um valor que é o dobro da taxa de base anual. No entanto, se a terra fosse usada para criação de gado, animais de caça e culturas permanentes, este índice não se aplicaria, independentemente das dimensões (ACIS, 2012, pp. 48-49). Não está claro que nível de governo é responsável pela cobrança, embora se afigure provável que seja a DPA.

Por outras palavras, estas taxas representam incentivos ao cultivo de cana-deaçúcar e acabam por penalizar a produção de outras culturas alimentares. Ao mesmo tempo, continua a ser muito mais barato cultivar produtos agrícolas fora de um sistema de irrigação como o RC, mas a falta de irrigação também faz com que isso seja comercialmente inviável. Os impostos em função do tipo de cultura são mais difíceis de aplicar além do que está estipulado no DUAT, porque requerem monitoria da actividade produtiva das empresas. Por exemplo, duas empresas que registaram hortícolas como principal produção mudaram depois para o açúcar. Além disso, a transferência de propriedade de uma empresa geralmente implica a transferência do DUAT, mas não necessariamente a reconfirmação ou renegociação dos planos de negócios originais, que constituíam as condições em que a cedência do uso da terra foi aprovada.

No que diz respeito à gestão dos recursos hídricos e à gestão das infra-estruturas, cabe à ARA-Sul a manutenção das infra-estruturas fora dos sistemas de irrigação e a concessão de licenças directamente a utilizadores privados, como sejam algumas das empresas discutidas no presente artigo. Este processo exige a apresentação de documentação por parte das companhias, como DUAT e estudos de Avaliação de Impacto Ambiental, para projectos de maiores dimensões. Para facilitar o arranque do projecto, a ARA-Sul concede um “memorando de entendimento” de um ano, como forma de autorização provisória. Em contrapartida, os “usos comuns” na agricultura (ou seja, sem recurso a meios mecânicos de bombagem de água) não carecem de licença. A ARA-Sul faz também parte de uma estrutura descentralizada mais ampla de gestão integrada de recursos hídricos. É composta por unidades de bacias hidrográficas, como a Unidade de Gestão da Bacia do Limpopo, cujo director é assistido pelo Comité da Bacia do Limpopo (Diploma Ministerial 163/96). Este órgão consultivo inclui representantes de utilizadores de várias dimensões, bem como os grandes sistemas de irrigação (RC e Regadio do Baixo Limpopo em Xai-Xai), e de outros órgãos estatais, dos níveis central, distrital e local (Ncube *et al.*, 2010).

Em relação às necessidades e uso da água, registam-se muitos desafios de natureza técnica e humana. O estado de abandono de grande parte das infra-estruturas hidráulicas, com postos de recolha de dados que não funcionam, faz com que não seja possível fazer cálculos rigorosos da água disponível para a maior parte do Vale do Limpopo entre Massingir e Xai-Xai. A ARA-Sul e o órgão que a superintende, a Direcção Nacional de Águas, afirmam estar a alterar as fórmulas que usam para permitir que os cálculos de atribuição sejam mais precisos e reflectam melhor o real consumo agrícola, mas os seus esforços são dificultados pelo estado incompleto dos registos/bases de dados de utilizadores e calendários de irrigação, além de uma monitoria inadequada. O registo do uso também é sistematicamente inferior à realidade, porque os “usos comuns” de pequena escala não são obrigados a ter licença e, por conseguinte, muitos ainda não figuram como utilizadores registados. A ARA-Sul também dá conta de dificuldades na obtenção de planos de irrigação e de cumprimento dos procedimentos de registo e licenciamento de “usos privados” de grande e média escala. Por outro lado, o processo de licenciamento pode levar mais de um ano, se for exigida uma Avaliação do Impacto Ambiental que tenha em conta os caudais dos rios. Além disso, as empresas nem sempre cumprem os requisitos legais, mas a ARA-Sul não tem uma maneira de aplicar penalidades. Pelo menos uma das empresas aqui estudadas não tinha apresentado toda a informação necessária à obtenção de licença.

Esta e outras ocorrências são sintomáticas de uma componente política mais geral, embora fundamental, no processo de tomada de decisão em órgãos reguladores de recursos hídricos, com intervenientes de vários níveis, que dá uma ilusão de participação ao mesmo tempo que reduz a transparência e a responsabilização. Por exemplo, pode não se fazer a monitoria do cumprimento da utilização da água de acordo com as exigências dos relatórios de Avaliação do Impacto Ambiental, especialmente se for um projecto economicamente importante. Da mesma forma, as cláusulas da autorização da utilização da água podem nunca ser tornadas públicas. Por exemplo, para o projecto G, um projecto de grande importância, não é público se a autorização para extrair 50% da água de que necessita da Barragem de Massingir é uma concessão de 50 anos ou licença padrão mais restritiva, apesar das preocupações sobre os impactos na água disponível e o acesso preferencial expressas através de canais formais, como o Comité Técnico Permanente da Bacia do Limpopo. Como foi observado numa das suas reuniões, este fórum pode ser ele próprio local de actuação de forças de poder desigual, contrariamente às intenções originais de ampla e equilibrada participação.

Enquanto as disposições administrativas fora do RC são em grande medida separadas para terras e para água, dentro do RC, a HICEP tem o controlo da administração tanto da terra como da água. É importante sublinhar que os estatutos revistos da HICEP, de 2009, aliam a administração das infraestruturas hidráulicas aos recursos fundiários, pela primeira vez desde 1977. Estes estatutos introduziram “contratos de exploração” em vez de DUAT, o que constitui um instrumento dotado de mais autoridade para negociar prazos e pôr termo a projectos. Os novos estatutos representam uma forma de centralização, em que a HICEP está subordinada ao MINAG e não à Direcção Provincial da Agricultura (DPA). Apesar de o RC ser responsável pela manutenção das infra-estruturas hídras dentro dos seus limites, adquire a água à ARA-Sul e cobra taxas aos utentes que estão localizados dentro do Regadio (ver secção 4.2 para mais pormenores), quer usem irrigação por gravidade quer por bombagem. Isto permitiu à HICEP deslocar regantes individuais de pequena escala para criar blocos contíguos para agricultura com uma orientação mais comercial. Isto foi implementado de forma mais evidente no programa de cultivo de arroz pela empresa A (Veldwisch, Beekman & Bolding, 2013). Através de um processo de reassentamento interno, a HICEP concentrou vários pequenos agricultores ao redor do canal secundário D11. É possível que o poder da empresa para solicitar essa reorganização tenha sido influenciado, em parte, pela experiência e ligações de gestão com o anterior operador comercial na zona (LOMACO).

Estes novos poderes da HICEP são, porém, atenuados por DUAT reminiscentes de disposições anteriores de administração de terras, que são particularmente difíceis de revogar e constituem um factor nas dificuldades sentidas pela HICEP, por exemplo, no controlo da grande quantidade de gado que circula dentro do RC. Existem DUAT na posse de alguns produtores dentro do RC, mas a disponibilidade da informação depende dos próprios. No caso da empresa A, por exemplo, esta possuía um contrato de exploração dos seus 500 ha na zona de irrigação por gravidade no Sector Sul (Conhane), mas possuía também títulos de DUAT no Sector Montante (blocos Matuba). Isto reflecte possivelmente o facto de as parcelas Matuba gozarem de um estatuto à parte, no passado, bem como dos laços com a LOMACO, a empresa que cultivava esta terra anteriormente. Estas parcelas – e a área de irrigação por bombagem em geral – constituem um espaço intermédio entre sectores tradicionais do RC e terrenos agrícolas que não pertencem ao RC, e onde a aplicação das regras não depende apenas do sistema actual, mas também de sistemas anteriormente em vigor e de ligações políticas.

Tendo destacado os processos de administração da terra e da água e alguns desafios nas práticas em curso, o trabalho trata em seguida do investimento nas infra-estruturas que servem estes recursos, e a sua relação com a produtividade.

## INVESTIMENTO E PRODUTIVIDADE DA TERRA E DA ÁGUA

Os planos originais de expansão da irrigação na zona do Chókwè baseavam-se no controlo de inundações por barragens em ambos os principais afluentes: em Mapai, no Limpopo, e em Massingir, no Rio dos Elefantes. A primeira nunca foi construída e a última tem sofrido de problemas crónicos de funcionamento e manutenção (mais recentemente, em 2008, com a avaria das principais estruturas de descarga da barragem), que fizeram com que tenha funcionado com uma capacidade de armazenamento (1600 Mm<sup>3</sup>) que é cerca de metade da que fora planeada, 2884 Mm<sup>3</sup> (BAD, 2009). Vários estudos (Ncube *et al.*, 2010) indicaram que o volume de água disponível e a qualidade da água baixaram no Rio Limpopo e alguns dos seus afluentes. A maioria destes estudos são sobre o Zimbabwe e a África do Sul, mas aplicam-se a Moçambique, a jusante desses países. A qualidade da água no Rio Limpopo deteriorou-se devido a uma combinação de diminuição dos caudais e descargas mais intensas e não tratadas de actividades urbanas, agrícolas e industriais, produzindo poluentes orgânicos e minerais. Há pesquisa que confirma, na área de Chókwè, a inadequação geral da qualidade da água para consumo humano (Ncube *et al.*, 2010, com base em Chilundo, 2007). Do ponto de vista da irrigação, o fornecimento de água por gravidade a partir da barragem de Macarretane é relativamente barato em termos de consumo de energia, mas exige elevados níveis de investimento na manutenção dos canais e sistemas de drenagem. Estes últimos são de especial importância, porque, devido à elevada salinidade do subsolo, qualquer falta de drenagem faz com que os sais subam à superfície do solo e se acumulem através de evaporação. Assim, a crónica falta de manutenção do sistema de drenagem levou à redução da área irrigada, devido à salinização (Woodhouse *et al.*, 1986; Mungambe, 2004), que se calcula que seja de cerca de 10 000 ha (HICEP, 2012a).

Os projectos mais recentes de investimento privado na agricultura têm evitado os problemas de drenagem do RC fixando-se em locais a montante, embora à custa de uso de bombas que gastam electricidade muito cara e do risco de perda de equipamento e das culturas devido à subida dos níveis da água. Dos projectos analisados neste trabalho, apenas a empresa A se situava (parcialmente) dentro do RC, e estava dependente da água distribuída pelo canal principal, ao passo que os restantes

projectos usam água a montante do RC: directamente do Limpopo, do Rio dos Elefantes ou das barragens de Macarretane ou Massingir. A empresa B constitui uma excepção, indo buscar água ao canal principal do RC, embora a sua terra se localize fora do RC. É digno de nota que a justificação fornecida pela HICEP era de que os níveis de água do Limpopo são demasiado variáveis, e, muitas vezes, demasiado baixos para utilização de bombas de água convencionais.

O impacto de novas áreas irrigadas no volume de água disponível deve ter em conta as tendências da urbanização, industrialização e agricultura a montante (na África do Sul) acima descritas e também as tendências climáticas gerais que produzirão períodos de seca mais frequentes e mais intensos, bem como chuvas fortes, embora menos previsíveis. Um estudo sobre o Baixo Limpopo (Van der Zaag *et al.*, 2009) sugere que pode não haver água suficiente todos os anos para todos os projectos agrícolas que o governo aprovou para a bacia. Para manter uma garantia de 80% de abastecimento durante a época seca, com a actual capacidade da Barragem de Massingir, os novos projectos teriam de se limitar a 38 000 ha. Os cálculos do estudo não incluem os projectos das empresas C e D, nem vários outros projectos mais pequenos que não foram incluídos no presente trabalho. As necessidades do RC foram calculadas para 5400 ha, enquanto os números dos planos da HICEP para 2012-13 era de 8000 ha na época das chuvas e 3200 ha na época seca. Parece provável, portanto, que os projectos que já estão a ser projectados e/ou executados (totalizando cerca de 64 000 ha) venham a exceder a capacidade de abastecimento de água com 80% de garantia na época seca. Perante tal cenário, o posicionamento dos projectos de investimento estrangeiro a montante do RC proporcionar-lhes acesso preferencial à água. Isto é sublinhado pelo acordo conseguido pelo projecto G (açúcar/etanol) para captar 50 % da sua água directamente na barragem de Massingir, dando-lhe de facto acesso privilegiado à fonte de água mais fiável.

Estas observações sugerem que a escassez de água e, portanto, a eficiência na sua utilização, se tornarão provavelmente questões essenciais para determinar a eficácia do investimento em irrigação. Há razões para defender que o modelo existente, com base em projectos inacabados de obras de irrigação do tempo colonial, é susceptível a danos causados pelas inundações, exacerbando a já fraca gestão deste espaço. O modelo é, pois, inadequado como base para assegurar a produção de alimentos baratos. Deve ficar claro que existe ampla margem para melhorar a eficácia do uso da água disponível, especialmente no RC, sob a administração da HICEP. Mas tal aplica-se igualmente às infraestruturas hidráulicas de suporte geral fora do RC, de

Massingir a XaiXai, gerida pela ARA-Sul. O RC tem 929 210 m de estruturas de irrigação e drenagem, mas na campanha de 2011-12, apenas foi feita manutenção de 46% das valas de drenagem e de 77,5% dos canais de irrigação (HICEP, 2012b). Historicamente, o RC passou a ser visto como um sorvedouro de recursos públicos, dado o desfasamento entre as quantias relativamente grandes que foram investidas e os fracos resultados obtidos. Em parte, o problema pode ser considerado um fracasso do modelo de financiamento da HICEP e talvez mesmo da ARA-Sul.

A HICEP obtém receitas através de, pelo menos, três vias de financiamento. A primeira é o Orçamento do Estado, mais especificamente uma linha chamada “subsídio às empresas”, um montante fixo sobre o qual o Ministério das Finanças tem poderes discricionários. O montante para a HICEP foi em 2010 de 17,62 milhões de MZN (DNO, 2010), para salários, fornecimento de serviços a terceiros e “outras despesas”, onde se inclui, possivelmente, a água. A segunda via é o “Contrato Programa”, que pode incluir trabalhos de reabilitação e manutenção acordados com instituições financeiras, embora a reabilitação careça de autorização do MINAG. A terceira fonte são as taxas cobradas aos utentes. Em Novembro de 2011, foi acordado com os produtores que, em vez de fazerem eles a manutenção de valas secundárias e terciárias, pagariam à HICEP uma taxa fixa de 600 MZN/ha. Uma segunda taxa, relativa ao uso de água, depende da condição da parcela de solo e do trabalho de reabilitação realizado, como se mostra na Tabela 2.

**TABELA 2** DESCRIÇÃO DAS TAXAS PAGAS PELOS UTILIZADORES HICEP

Descrição	Taxa (MZN/ha)	
	Infra-estrutura (por ano)	Água (duas épocas)
Nível 1: Área não reabilitada com acesso a água para irrigação	600,00	800,00
Nível 2: Área reabilitada sem solo nivelado	600,00	1200,00
Nível 3: Área reabilitada com solo nivelado	600,00	3000,00

FORNTE: ADAPTADO DE APRESENTAÇÃO DA HICEP (2012B).

A percentagem do valor cobrado em relação ao valor facturado varia ao longo do tempo, sendo de cerca de 70% desde 2008, mas pode ser menor. Por sua vez, a HICEP tem de pagar à ARA-Sul um valor superior à quantidade de água efectivamente utilizada, devido à necessidade de ter um grande volume de água para manter o fluxo por gravidade e ao facto de nem todas as áreas estarem operacionais e não serem, por conseguinte, passíveis de cobrança. A HICEP calcula que é necessária uma área operacional próxima dos 20 000 ha para atingir o ponto de equilíbrio

financeiro. Pode defender-se, porém, que a solução do problema da viabilidade do RC exige recursos muito além dos destinados à HICEP e por ela obtidos. Concretamente, são necessários investimentos muito superiores para proteger o sistema contra repetidos danos causados por inundações. Após as cheias de 2000, o RC foi objecto de várias reabilitações, geralmente através de organizações de desenvolvimento bilaterais ou de instituições financeiras multilaterais, que incluíram a OPEP, o Banco Islâmico de Desenvolvimento e a JICA. Em 2012, o governo da Holanda estava a apoiar a ARA-Sul com capacitação e reforço do dique de defesa, de 75 km, que se estende desde a confluência do Limpopo e do Rio dos Elefantes até a jusante do RC.

Até Abril de 2013, foram reabilitados 9500 ha, 7000 ha nos Sectores Montante e Sul, e 2500 ha no Sector Rio. A última fase de reabilitação devia incidir em mais 4500 ha no Sector Rio. Com base nisso, esperava-se um total de 14 000 ha para cultivo em finais de 2014. Há também planos de usar partes dos 10 000 ha salinizados para a criação de peixe. No entanto, as inundações de Fevereiro de 2013 destruíram cerca de dois terços da colheita de arroz e danificaram o sistema de canais de tal modo que apenas 4000 ha permaneceram irrigáveis. A HICEP planeava ter 6000 ha disponíveis para irrigação no início da campanha 2013-14, em Novembro. A reabilitação a longo prazo do sistema de irrigação (que requer 121 milhões de MZN ou 7 milhões de USD, segundo a HICEP) parecia depender de um novo acordo de financiamento com o Banco Exim, da China, que cobrirá 8500 ha. Os repetidos danos causados às infra-estruturas do RC ao longo das últimas duas décadas sugerem, todavia, que a abordagem actual de sucessivas reparações parciais na sequência de danos causados pelas inundações é uma estratégia dispendiosa e ineficaz. E sugerem antes que o investimento de irrigação no RC só pode dar resultados se for apoiado por uma estratégia mais abrangente de gestão de inundações no Vale do Limpopo – uma estratégia que, com toda a probabilidade, exigirá investimentos em grandes infraestruturas (incluindo talvez uma barragem em Mapai), reconhecendo que os riscos de inundações serão, de futuro, maiores do que no passado. Tal estratégia terá também de dar prioridade a uma infra-estrutura de recolha de dados e de aviso prévio, bem como a obras de engenharia.

## MERCADOS DE INSUMOS E DE PRODUTOS

Após os processos políticos e os custos de investimento para disponibilizar terra e água para agricultura irrigada, o factor mais importante que define a natureza das ligações da agricultura com a economia no seu todo é o ambiente de mercado. São aqui discutidos dois aspectos: os mercados de insumos e os de produtos agrícolas.

As ligações dos insumos podem ser factores que permitam o desenvolvimento de capacidades produtivas e comerciais. É, pois, relevante entender se estão a ser reforçadas pelos novos projectos.

Os produtores agrícolas de média e grande escala examinados no presente estudo disseram usar as mesmas empresas para adquirir fertilizantes e pesticidas: Agrifocus (Moçambique), Omnia (África do Sul) e Bayer (multinacional), referindo ainda os produtores moçambicanos a Agro-Tech, a Twiga e a TECAP. No entanto, assinalaram também os preços elevados em determinadas épocas do ano, e, por conseguinte, a necessidade de se abastecerem de insumos na África do Sul, sempre que possível. A questão foi suficientemente importante para levar os produtores locais a criar a empresa Serviços Agrários do Vale do Limpopo, Sociedade Anónima (SAVAL). Em 2012, a sua estrutura de accionistas incluía associações (35%), produtores individuais e entidades privadas (35%), mas também a HICEP e a RBLEP (em XaiXai), com 15% cada uma. Planeavam adquirir insumos de países da Europa do Leste através da África do Sul e a preços de Maputo, a fim de contornar os preços mais elevados cobrados pelos fornecedores no Chókwè. A razão apresentada para os elevados preços praticados localmente e para a inacção do governo face a essa questão foi a existência de ligações entre estas empresas e os actuais ou antigos membros do governo.

Relativamente a máquinas, as grandes empresas disseram importá-las “através de Portugal, do Brasil ou da África do Sul”. Os produtores médios também pagam a manutenção no contrato de compra e queixam-se da falta de lojas especializadas para os produtores, como existiam antigamente (por exemplo, para peças), e dos revendedores comerciais que oferecem as máquinas em *leasing* com elevadas taxas de juro. O apoio esporádico do governo sob a forma de máquinas agrícolas subsidiadas não era bem recebido se não incluísse um plano de manutenção e fornecimento de peças. Em geral, é difícil avaliar o quanto estas ligações produtivas e comerciais (insumos) se devem à presença dos novos projectos estrangeiros, embora tenham o potencial de aumentar a quota de mercado em relação aos que são considerados fornecedores estabelecidos não competitivos.

Os mercados de produtos podem ser definidos pela procura e volume da oferta, mas também por meios de transporte e infra-estruturas. Os mercados mais próximos para todos os legumes frescos e arroz são Xai-Xai e Maputo, e, para a cana sacarina, a fábrica de açúcar de Xinavane, na Manhiça. Estes mercados são acessíveis apenas por estradas que se encontram em más condições evidentes, especialmente a que liga

Chókwè à estrada principal Norte-Sul (EN1) em Macia. Uma empresa afirmou que o transporte custa 60 % da sua receita. Os pequenos produtores geralmente reuniam recursos para alugar um camião. A empresa A adquiriu os seus próprios camiões (em Moçambique), ao passo que a empresa C comprou os atrelados e contratava três transportadores locais, sediados na Manhiça, para os rebocar e gerir. Trata-se de veículos especializados, que não se utilizam para outros fins que não sejam o transporte de canadeaçúcar, limitando assim a possibilidade de ligações a serviços paralelos, apesar de proporcionarem oportunidades de formação para os transportadores.

No que diz respeito a ligações de produção e comerciais, no caso do arroz, a área cultivada pela empresa A não era ainda suficientemente grande para produzir/processar grandes volumes, por falta de áreas reabilitadas maiores dentro das partes do RC com irrigação por gravidade e custos mais elevados nas áreas de irrigação por bombagem. Os produtores quebraram, por vezes, o contrato de fornecimento à empresa A, levando o arroz a uma antiga fábrica nas Palmeiras por um preço mais elevado, uma vez que existem apenas oito pequenas fabriquetas de processamento no Chókwè, enquanto a velha fábrica de arroz continuava em estado de abandono. Enfrentam também a concorrência do arroz importado de países asiáticos e, potencialmente, de produtores chineses em Xai-Xai (Ganho, 2013). No caso dos legumes, todos os produtores tendem a cultivar os mesmos produtos para vender nos mesmos mercados, ao mesmo tempo. Enfrentam também forte concorrência de tomate proveniente da África do Sul. Foi declarado que a tolerância das importações se deve, aparentemente, à associação de membros do governo com os accionistas das empresas de camionagem importadoras de tomate. No entanto, menores custos de produção e maior produtividade na África do Sul, bem como a valorização do metical face ao rand, podem também ser factores que fazem com que as importações sejam competitivas. O resultado era que alguns produtores tinham deixado de cultivar hortaliças ou tinham deixado os seus produtos a apodrecer nas machambas. A questão da concorrência com os produtos sulafricanos contribuiu para relações tensas entre o Presidente Guebuza e os produtores locais em reuniões de Presidência Aberta no Chókwè em 2011 e em Macarretane em 2012 (Jornal Notícias, 2012). A falta de armazéns frigoríficos impede ainda a distribuição em épocas em que os preços seriam mais elevados. Foi anunciada a construção de um complexo com cadeia de frio e instalações de processamento de arroz, numa parceria entre o Instituto de Gestão e Participação do Estado (IGEPE) e o grupo de construção chinês BUCG, a ser concluída em 2015 (O País, 2013), que poderia

atenuar este condicionalismo. Não estavam disponíveis, no entanto, detalhes relativos aos termos de gestão do complexo (por exemplo, por quem, mediante que taxas de serviço). Em suma, as condições actuais de produção, armazenamento, distribuição e comercialização não são propícias a disponibilizar alimentos baratos de produção local.

## ESTRATÉGIA E POLÍTICAS

Seguindo o argumento exposto na secção introdutória deste artigo, a agricultura devia estar no centro de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla, com objectivos claramente formulados. A agricultura teria como objectivo gerar excedentes a baixo custo, tanto para alimentar a população como para minimizar a pressão ascendente sobre os custos salariais, reduzindo a necessidade de importação de alimentos, e para abastecer indústrias diversificadas de alimentos, inclusive para exportação e as ligações com elas relacionadas, fornecendo também, dessa forma, emprego e rendimento nas zonas rurais. Uma questão central deve, portanto, dizer respeito à medida em que as novas empresas contribuem para esses objectivos, por exemplo, através de alimentos baratos, empregos e ligações fiscais (fontes de receitas para o Estado) que poderiam melhorar desequilíbrios na esfera social através da disponibilização de serviços públicos (na agricultura, por exemplo, irrigação, extensão rural, formação profissional). Ao ponderar as possibilidades, deve atentar-se também no papel relativo do IDE, de modo a não perpetuar o actual modelo económico extractivo e as suas consequências. Neste sentido, discutimos brevemente na presente secção os aspectos financeiros dos projectos e que afectam a sua produção.

O estudo delineado neste artigo indica, primeiramente, que, com as tendências existentes, a agricultura irrigada na região de Chókwè não irá ser uma fonte de alimento barato nem abundante, nem contribuirá para reduzir as importações. Cria actualmente poucas ligações produtivas, comerciais e fiscais. A insuficiência do investimento público em infra-estruturas hidráulicas no interior do RC é um entrave importante, apesar da tendência de centralização. A montante, e fora do RC, os custos parecem ser demasiado altos para produzir culturas que possam competir com as importações. E a necessidade de investimento privado na irrigação e o baixo valor de mercado de legumes e arroz tornaram financeiramente inviável esse negócio. Além disso, as ligações de produção agrícola – como são actualmente – dependem da importação de insumos caros (pesticidas/herbicidas,

máquinas). Estas observações sugerem que o IDE para produção de alimentos pode depender de investimento público em infra-estruturas para ser comercialmente viável, o que levanta questões sobre a sustentabilidade financeira a longo prazo para o Estado.

Em segundo lugar, é pouco provável que a produção agrícola contribua para diversificar as exportações. Fora do RC, as culturas “flexíveis” são a tendência dominante, reforçando o peso da indústria açucareira na economia. Em terceiro lugar, as culturas actuais não permitem o desenvolvimento de maiores capacidades industriais: o açúcar necessita apenas de uma forma limitada de processamento para ser exportado; o arroz também requer apenas processamento básico, embora destinado ao mercado interno; as bananas exigem ainda um menor grau de processamento, com lavagem e empacotamento; e a produção de etanol e pasta de tomate continuam a ser projectos distantes, pelo que o seu contributo para aprofundar ligações industriais e diversificar exportações é difícil de avaliar de momento. Por conseguinte, os novos investimentos agrícolas analisados estavam a desenvolver poucas ligações com actividades e empresas, bem como poucos postos de trabalho. Embora tenham sido criados empregos na produção de açúcar, por exemplo, são sazonais e, em grande medida, imprevisíveis, ao passo que os empregos permanentes são em número reduzido.

Por fim, as ligações fiscais dão uma contribuição ínfima para a economia, uma vez que o Estado obtém rendimentos insignificantes da terra cedida (taxas anuais de DUAT) ou dos lucros gerados pelos agro-negócios, devido a incentivos fiscais generosos (Castel-Branco & Mandlate, 2012). Esta não pode, por conseguinte, ser uma fonte de financiamento para os serviços públicos, como a irrigação, que continuam a ser escassos e caros para a população. Estes elementos ilustram características típicas de uma economia “extractiva”, a incapacidade de a economia, à escala local e nacional, criar e/ou absorver os retornos de capital, as capacidades e os produtos criados por estes projectos. Por outras palavras, os projectos analisados apontam para a perpetuação da dependência de Moçambique do IDE, expondo o país a estratégias extractivas globais, em vez de privilegiar prioridades nacionais, para investimento, produção e comercialização de bens.

As tendências para este modelo extractivo são acentuadas de duas maneiras. Em primeiro lugar, quando parte do capital usado nos projectos agrícolas provém do sector extractivo dominante em Moçambique, ou seja, dos recursos minerais. É este o caso dos projectos E e G. Em segundo lugar, isso dá-se através de uma finan-

ceirização crescente dos investimentos agrícolas, entendida como um “padrão de acumulação em que o lucro se obtém cada vez mais através de canais financeiros e não através do comércio e da comercialização de produtos de base” (Krippner, 2005, p. 174), com a correspondente importância das estruturas corporativas de governação e dos interesses que os accionistas nelas têm, bem como níveis complexos de intermediação. Nos mercados emergentes de África, como Moçambique, há indicações de que os investidores estão a usar instrumentos financeiros complexos e, ao contrário do que aconteceu nos mercados emergentes na década de 1980, não têm carteiras de investimento a longo prazo (Nellor, 2008). Embora a financeirização não possa ser aqui examinada em pormenor, é importante assinalá-la, no contexto da grande dependência de Moçambique do IDE, que se pode considerar, na prática, representar uma estratégia de desenvolvimento por defeito

**TABELA 3** SECTORES RELACIONADOS COM O INVESTIMENTO DAS EMPRESAS

Empresa	Sectores relacionados
A	Alimentação, filantropia
B	Actualmente “empresa de reserva de capital”
C	Inicialmente comida/aviação/hotéis. Agora cimento/serviços bancários
D	Agricultura, sector financeiro
E	Madeira/energia/mineração/turismo/sector financeiro
F	Açúcar (beterraba)/comércio de produtos agrícolas de base
G	Açúcar / mineração / turismo /importação-exportação/sector financeiro

Alguns exemplos de financeirização associada a terra para agricultura e agro-negócios são:

- participação de empresas privadas de gestão de investimentos (empresas B e E) e instituições financeiras de desenvolvimento bilaterais, numa cadeia de transações e mecanismos financeiros (empresas D e E);
- uso de fundos de investimento (empresas B, D, E), entre outros instrumentos financeiros;
- uso de jurisdições com sigilo fiscal , como a Ilha Maurícia, a Suíça e a Holanda.

A financeirização pode ter consequências importantes. Um efeito, mesmo depois de se afastar a possibilidade de fraude, é de que a estrutura de investimento seja tal que se maximize a pressão para o rendimento a curto prazo do

capital investido, levando à especulação e à negociação da estrutura societária. A mudança frequente de accionistas, característica da estratégia financeira de curto prazo, tem o seu melhor exemplo no projecto B, que suspendeu as operações em 2012. A estrutura de accionistas mudou várias vezes, como resultado da mudança de veículo de investimento (banco comercial, fundo de investimento, PME) e de tipo de investimento (empréstimo, capital de risco) desde que a empresa começou a operar no Chókwè. Em 2010, fazia originalmente parte de um fundo de capital de risco especializado em terrenos agrícolas de uma empresa de gestão de investimentos em países africanos. Posteriormente, foi alienada dessa empresa, ficando sob gestão do seu parceiro operacional e, mais tarde, transformada numa “holding”, usando o investimento de outra empresa, também ela constituída a partir de um fundo e capital de terceiros – uma entidade bancária de investimento em mercados emergentes marginais (Private Equity Africa, 2012). Foi depois adquirida por uma empresa de investimentos canadiana. É significativo que o motivo avançado para a transformar numa “holding” é que permite uma retirada muito mais rápida (Angel News, 2012).

Essas mudanças levaram também a um enfoque nos mercados internacionais para o duplo escoamento do “produto flexível” açúcar-etanol. Em contrapartida, reorientar a agricultura irrigada para a produção de alimentos básicos, como arroz ou legumes, requer um compromisso a longo prazo e um quadro de políticas favorável. Há claramente graves obstáculos ao aumento da eficiência nas áreas de produção, processamento e comercialização. Além dos problemas de longa data de gestão da água e do baixo rendimento da produção de arroz que deles resultam, há limitações de processamento e de armazenamento, e entraves respeitantes à regulação do mercado. Atingir grandes volumes e, eventualmente, um excedente é algo que requer tempo, intervenção política ao nível das importações e considerável financiamento público, além de investimentos privados. Um indicador da ausência desse cenário foi a empresa A ter anunciado a venda dos seus activos no Chókwè pouco antes do início da campanha agrícola 2013-14.

Põe-se, pois, uma questão essencial ao desenvolvimento de uma agricultura não extractiva no Vale do Limpopo. É a questão de saber que financiamento é necessário para proteger as infra-estruturas de irrigação contra o risco de danos causados pelas inundações e que papel tem nisso o IDE. No actual regime de IDE, os investidores privados têm sido guiados por uma necessidade de minimizarem a exposição aos riscos de inundação e drenagem das actuais infra-estruturas do RC

(não dispensando ainda assim pontuais reparações a título privado), e de assegurarem o acesso preferencial à água durante a estação seca. Isto levou à obtenção de direitos de terra e água a montante do RC e na proximidade do principal reservatório de água, a Barragem de Massingir. Parece claro que a contrapartida deste investimento privado agrícola, a reabilitação periódica do RC por financiamento público bilateral, não tem sido feita em escala suficiente para fazer face à frequência de grandes e ruinosas inundações. Isto sugere, acima de tudo, que uma visão mais estratégica da gestão de inundações e das infra-estruturas no Limpopo é essencial para qualquer política, para gerar investimento rentável em produção alimentar por parte do sector privado.

Outras consequências da financeirização que só podem aqui ser sublinhadas com base na análise dos estudos de caso são a dificuldade de verificar se os impactos prometidos foram concretizados, devido aos níveis de intermediação, variados e complexos, de diversas instituições financeiras (Bracking & Ganho, 2011:33), e ao facto de entrarem novos accionistas ou de uma empresa ser adquirida por completo por novos investidores com novos objectivos. Nestas circunstâncias, há poucas possibilidades de um governo exigir a responsabilização directa pelos problemas que afectam a liquidez e os níveis de produção, que influenciam os resultados estratégicos que serviram de base à aprovação do projecto de investimento, por exemplo, o número de empregos prometidos. Efectivamente, as autoridades dos governos locais têm demonstrado grande tolerância à falta de capital de uma empresa, dando-lhes períodos superiores a um ano para melhorar a sua posição. No entanto, os mesmos projectos de investimento aprovados pelo CPI beneficiam de incentivos fiscais que reduzem o lucro tributável, incentivam o uso de jurisdições com sigilo fiscal no estrangeiro, reduzindo assim a transparência relativamente aos accionistas e também a matéria tributável. Estes factores conjugam-se para pôr em causa a eficácia de uma política de dependência de capital estrangeiro para o investimento do sector privado.

Uma questão mais fundamental que deve orientar a estratégia é o objectivo de desenvolvimento a alcançar com a agricultura irrigada, de modo que as escolhas estratégicas possam ser feitas em função desse objectivo. Neste trabalho, sublinhou-se que a fragmentação do financiamento da reabilitação das infra-estruturas, juntamente com ligações fiscais mínimas do uso da terra e da água, e uma falta de apoio positivo aos aspectos infra-estruturais e regulamentares dos mercados agrícolas ou a monitoria de criação de emprego são aspectos essenciais até agora em falta numa

estratégia que aposte na agricultura irrigada como forma de diversificar e articular a economia do Vale do Limpopo. No entanto, no caso de um regadio com uma história de conflitos em torno dos direitos de uso da terra, também é necessário haver clareza sobre quem se pretende que sejam os principais utilizadores e se estes são compatíveis com os objectivos estratégicos. Em termos da estratégia do GdM, não está claro quem são considerados os principais utilizadores do RC. O GdM parece dividido entre manter os pequenos produtores no RC, por um lado, e aumentar os níveis de produção, por outro. Este aumento poderia exigir a concentração da terra em parcelas, pelo menos, de dimensões médias e um aumento das taxas de manutenção. Neste sentido, favorecer ao nível do discurso os pequenos proprietários, mas tentar, simultaneamente, atrair empresas privadas estrangeiras são objectivos contraditórios. Fora do RC, os processos actuais tendem a favorecer a concentração de terras de elevado valor na posse de operadores privados, sem salvarguardar as necessidades de produção dos seus utilizadores actuais, ou o seu lugar nas estratégias de produção, se se pretende que haja algum. Facilitar a entrada de mais operadores de açúcar a montante do RC já os colocou numa posição de acesso privilegiado aos recursos hídricos. Isto coloca a necessidade urgente de uma monitoria mais rigorosa do que aquela que tem sido realizada até agora. Caso contrário, parece provável que os projectos perpetuem um modelo de economia extractiva que gera poucos empregos e poucas receitas fiscais, ao mesmo tempo que exerce grande pressão sobre os recursos naturais.

## REFERÊNCIAS

- ACIS (2012) *The Legal Framework for Obtaining Rights over Land in Rural Areas in Mozambique*, 3rd ed. Disponível em: <http://www.acismoz.com/lib/services/publications/docs/Rural%20Land%20Edition%20III%20English.pdf> [Acedido a: 16 de Janeiro de 2013].
- Angel News (2012) “The many incarnations of private equity in Africa”, 17 de Agosto. Disponível em: <http://www.angelnews.co.uk/article.jsf?articleId=13660> [Acedido a: 2 de Agosto de 2013].
- BAD (Banco Africano de Desenvolvimento) (2009) *Massingir Dam Emergency Rehabilitation Project. Project appraisal report*. Disponível: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/AR%20Moz1En.pdf> [Acedido a: 9 de Dezembro de 2013].

- Bracking, S. & Ganho, A. S. (2011) *Investing in Private Sector Development: What are the returns? A review of impact development evaluation systems used by development finance institutions in Europe*. Oslo, Norwegian Church Aid.
- BTFPL (Brigada Técnica de Fomento e Povoamento do Limpopo) (1956). *Irrigação do Vale do Limpopo*. Ministério do Ultramar, Lourenço Marques.
- Castel-Branco, C.N. (2010) “Economia extractiva e desafios da industrialização em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Economia Extractiva e Desafios da Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-109.
- Castel-Branco, C.N. (2012) “Investimento Directo Estrangeiro, Recursos Minerais e Opções para Moçambique: Reflexões”. Apresentação no Debate a convite de S. Excia. Primeiro-Ministro, 18 de Maio, Maputo. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/IED\\_RecMinerais\\_PM\\_GDIED\\_CNCB.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/IED_RecMinerais_PM_GDIED_CNCB.pdf) [Acedido a: 11 de Junho de 2013].
- 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.* (orgs.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE, pp. 117-144.
- DNO (Direcção Nacional do Orçamento) (2011). *Proposta de Orçamento das Empresas Públicas para 2011*. Ministério das Finanças, Moçambique.
- Gabinete do Limpopo (1974) *Relatório do Gabinete do Limpopo referente a 1972 e uma Síntese do Plano Geral da Bacia do Limpopo*. Apresentado ao Conselho Superior de Fomento Ultramarino. Lisboa.
- Ganho, A. S. (2013) “Friendship” Rice, Business, or “Land-Grabbing”? The Hubei-Gaza rice project in Xai-Xai. Land Deals Politics Initiative. Disponível em: [http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research\\_and\\_projects/Research\\_networks/LDPI/LDPI\\_WP\\_32.pdf](http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/LDPI_WP_32.pdf) [Acedido a: 1 de Junho de 2012].
- Diploma Ministerial 163/96. *Boletim da República, I Série, n.º 52, de 25 de Dezembro*.
- Diploma Ministerial 144/2010. *Boletim da República, I Série, n.º 33, 4.º Suplemento, de 24 de Agosto*.
- Hermele, K. (1988) “Land Struggles and Social Differentiation in Southern Mozambique. A case study of Chokwe, Limpopo, 1950-1987”. *Research Report* n.º 82. The Scandinavian Institute of African Studies.
- HICEP (2012a) *Apresentação do Regadio do Chókzwè. Chókzwè, Hidráulica do Chókzwè, E.P. , Moçambique*.

- HICEP (2012b) *Informação do Regadio de Chókwè à XXIV Sessão Ordinária do Comité de Bacia do Limpopo. Moçambique.*
- Jornal Notícias (2012) “Proteger produção nacional – pede população de Macarretane ao PR”, 25 de Maio de 2012. Disponível em: <http://www.imozambique.co.mz/noticias/locais/item/11615-protoger-produ%C3%A7%C3%A3o-nacional-pede-popula%C3%A7%C3%A3o-de-macarretane-ao-pr.html> [Acedido a: 9 de Dezembro de 2013].
- Krippner, G. R. (2005) “The financialization of the American economy”. *Socio-Economic Review*, 3, 173-208.
- Munguambe, P. (2004) *Salinização dos Solos no Regadio de Chókwè. “o caso do distribuidor-11”*. Tese de Mestrado, Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal, Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique.
- Ncube, N., Manzungu, E., Love, D., Magombeyi, M., Gumbo, B., Lupankwa, K. (2010) *The Challenge of Integrated Water Resource Management for Improved Rural Livelihoods: Managing Risk, Mitigating Drought and Improving Water Productivity in the Water Scarce Limpopo Basin*. CGIAR Challenge Program on Water and Food Project, Project Number 17, WaterNet, Harare.
- Nellor, D. (2008) “The rise of Africa’s Frontier Markets”. *Finance and Development*, 45 (3), 30-33. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/nellor.htm> [Acedido a: 2 de Agosto de 2013].
- O País (2013) “Chókwè vai processar hortícolas e cereais a partir de 2015”, 27 de Maio. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/25543-chokwe-vai-processar-horticolos-e-cereais-a-partir-de-2015.html> [Acedido a: 9 de Dezembro de 2013].
- Pignatelli, M. (1973) *Diagnóstico da Bacia Hidrográfica do Rio Limpopo*. Gabinete do Limpopo, Moçambique.
- Private Equity Africa (2012) “TLG buys into Emvest”. 5 de Outubro. Disponível em: <http://www.privateequityafrica.com/uncategorized/tlg-buys-into-emvest/> [Acedido a: 2 de Agosto de 2013].
- Trigo de Morais, A. (1951) “A Água na Valorização do Ultramar”. *Boletim Geral das Colónias*, n.º 313. *Agência Geral das Colónias, Lisboa*, pp. 11-43.
- 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. *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*, n.º 35, pp. 832-837.

# O CAMINHO PELA FRENTE: DESENVOLVIMENTO ACTUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS DO SECTOR DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE MERCADORIAS EM MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO DE CASO NO CORREDOR DA BEIRA

Helena Pérez-Niño<sup>1</sup>

A economia moçambicana conhece atualmente uma fase de transição que se reflecte nos diferentes sectores produtivos. Esta transformação é tanto qualitativa – em termos da variedade de actividades levadas a cabo e a diversidade de ligações criadas – quanto quantitativa – em termos dos volumes de produtos e serviços comercializados. Em particular, a transformação tem igualmente efeitos e implicações distintos para diferentes grupos em Moçambique. O sector dos transportes é tanto o veículo condutor da economia produtiva como o barómetro da magnitude e qualidade da actual transformação, e, como tal, oferece um ângulo de análise de onde é possível observar as mudanças no sistema e reflectir sobre os desafios e as oportunidades emergentes. Não obstante as suas limitações e períodos de interrupção, a economia moçambicana tem sido historicamente direccionada para a provisão de serviços de transporte que não só ligam o vasto território nacional como servem de porta de entrada para os vários Estados e regiões interiores.

O sistema de transporte moçambicano e as redes de transporte ligadas aos corredores de desenvolvimento têm atraído alguma atenção da parte de instituições de investigação e académicos. No entanto, a investigação no sector dos transportes tem-se concentrado no desenvolvimento e funcionamento dos caminhos-de-ferro e da

---

<sup>1</sup> A autora agradece à Direcção Provincial dos Transportes de Sofala e à Cornelder de Mocambique, s.a. por partilharem as suas bases de dados e estatísticas de transportes. A pesquisa para este texto foi apoiada pelo IESE.

infra-estrutura física das estradas. Em termos comparativos, com pequenas excepções, os operadores do transporte rodoviário de mercadorias ainda não foram estudados de forma sistemática. Não obstante vários esforços no sentido de desenvolver a intermodalidade dos transportes, o transporte rodoviário de mercadorias é ainda central para o funcionamento da economia moçambicana, como será discutido em baixo. As empresas de transporte rodoviário de mercadorias respondem às necessidades mais imediatas e de um maior número de sectores do que qualquer outra forma de transporte de carga em Moçambique. Apesar de as transportadoras rodoviárias de carga serem actores-chave do desenvolvimento do sector de extracção mineral, estas servem essencialmente os sectores não-mineiros e são, conseqüentemente, um elemento crucial na avaliação das perspectivas de desenvolvimento de uma base produtiva diversificada e equilibrada e no entendimento das ligações entre os sectores extractivos e não-extractivos da economia.

Convém ainda destacar que a maioria dos estudos sobre o sector dos transportes na África Austral provém das áreas da geografia do transporte e da economia do transporte. Estas abordagens contribuíram para entender os factores determinantes e as discrepâncias entre custos de transporte e preços de transporte e centraram-se na identificação dos obstáculos e impasses ao fornecimento de serviços de transporte mais eficientes e competitivos.<sup>2</sup> Com o advento da globalização, os estudos sobre transporte na África Austral têm sido progressivamente integrados no campo da análise logística, explorando o papel do transporte, das comunicações e da tecnologia no funcionamento dos sistemas de produção e distribuição (Pedersen, 2001). De igual modo, no campo da economia dos transportes, a ênfase no estudo do retorno dos investimentos em infra-estrutura material – pontes, estradas, portos e caminhos-de-ferro – foi transferida para um crescente enfoque na análise de custo-eficácia das melhorias nas infra-estruturas imateriais – a governação e o desempenho das instituições – legais e políticas – que regulam o sistema de transportes (Limao & Venables 2001; Pedersen, 2001; Teravaninthorn & Raballand, 2009).

As análises da literatura produzida nesta área durante a última década ilustram estes temas, mas fornecem uma perspectiva limitada do sector dos transportes e um diagnóstico dos desafios que permanece intrínseco aos indicadores de desempenho do próprio sector, mantendo o silêncio relativamente às ligações com a estrutura produtiva mais vasta e, fundamentalmente, ao seu contributo para as estratégias de

<sup>2</sup> O consenso actual na literatura predominante é de que os custos de transporte não são comparativamente mais altos na África sub-Saariana, mas o preço dos transportes, isto é, as margens comerciais das empresas de camionagem explicam a diferença de preços a nível global, cuja responsabilidade recai sobre o fenómeno da cartelização. A solução proposta é, sem grande surpresa, a maior liberalização do sector (Teravaninthorn & Raballand, 2009).

desenvolvimento amplo e generalizado. De um certo modo, a literatura é exímia em analisar os factores determinantes dos custos de transporte por tonelada do sistema, mas conta uma história que se refere a toneladas de forma geral. Uma visão mais matizada da economia moçambicana fornece uma paisagem diferenciada, onde distintos produtores e sectores com diferentes necessidades ao nível dos transportes competem por acesso aos serviços de transporte, infra-estrutura e regulação. Neste sentido, não existe uma tonelada genérica, e perguntar *o que está a ser transportado, por quem e para quem* suscita questões relevantes sobre a ligação entre crescimento e desenvolvimento.

Uma abordagem diferente, isto é, uma perspectiva de economia política, estaria analiticamente mais investida em aferir até que ponto a oferta dos serviços de transporte satisfazem as necessidades e estimulam o desenvolvimento dos diferentes sectores produtivos e em avaliar a qualidade da intervenção estatal, não apenas enquanto sector regulador, mas também no alinhamento deste e de outros sectores numa estratégia coerente de desenvolvimento industrial e crescimento.

O acesso, as soluções de compromisso e as articulações fornecem níveis de análise que podem ajudar no estudo da interacção entre o sistema de transporte e o desenvolvimento económico em Moçambique. Em primeiro lugar, temos a questão da desigualdade de distribuição e acesso: para se ter uma melhor noção do tamanho e capacidade do sector dos transportes, é necessário ter conhecimento do acesso diferenciado dos diferentes grupos de utilizadores em Moçambique. Os benefícios do investimento na infra-estrutura não são apropriados igualmente por todos; existe uma importante proporção da população com acesso limitado ou sem acesso aos meios modernos de transporte de passageiros e mercadorias, mesmo ao longo dos principais corredores de transporte.<sup>3</sup>

O acesso desigual aos serviços de transporte evidencia a necessidade de políticas de intervenção que reequilibrem o fornecimento e mitiguem a disparidade nos transportes. A intervenção estatal enfrenta, por isso, opções difíceis e compromissos: a alocação de recursos e as estratégias de transporte não são neutras do ponto de vista do utilizador final; pelo contrário, moldam e condicionam o desenvolvimento, dando prioridade a alguns sectores, utilizadores, regiões, produtos e modalidades sobre outros (Sequeira, 2011).

Finalmente, o sub-sector do transporte tem um peso considerável no sector dos serviços e contribui para uma proporção proeminente de 10% do Produto Interno Bruto moçambicano (MTC, 2011). As exigências ao nível da intensidade do capital e da alta tecnologia podem dificultar a participação directa da maior parte dos empresários

---

<sup>3</sup> Apenas 32% da população em Moçambique tem acesso a estradas (isto é, vive num raio de 2 km de qualquer estrada). Ver <http://www.eeas.europa.eu> e MTC (2011).

nacionais nesta actual expansão do sector mineiro em Moçambique, mas a acumulação de capital a nível interno parece ter encontrado um nicho em sub-sectores complementares que florescem com o desenvolvimento das indústrias extractivas. O estudo dos fornecedores de serviços permite igualmente um entendimento mais exaustivo da economia extractiva emergente e das suas ligações ao resto da economia. O transporte rodoviário de mercadorias é dominado por empresas privadas e é um espaço importante de acumulação de capital e também um sector intensivo em mão-de-obra. Desta forma, o sector proporciona não só serviços a outros sectores mas o seu próprio desenvolvimento tem repercussões a nível nacional em termos de emprego e investimento.

Algumas das questões enumeradas em cima vão para além do âmbito deste artigo, e muitas outras serão formuladas que não poderão ainda ser respondidas nesta altura. Este artigo pretende contribuir para o estudo do desenvolvimento e do papel actual do sector do transporte terrestre de mercadorias em Moçambique. Através da revisão da literatura existente e de entrevistas com transportadoras de mercadorias e outros sectores intervenientes no porto da Beira, procuramos reconstruir a trajectória comercial das empresas de camionagem; apresentar uma visão geral da estrutura de mercado do transporte rodoviário de mercadorias; e contribuir para a economia política do transporte na região da África Austral.

Este artigo é constituído por duas partes. Na primeira secção, são apresentados os debates em torno da análise do transporte de mercadorias na África sub-Saariana, com especial referência aos sistemas de transportes que operam na região da África Austral. Feita a contextualização, seguir-se-á a análise do sistema de transportes em Moçambique e das dinâmicas do corredor de transporte da Beira e da sua área de influência. Serão ainda analisados os principais factores de mudança no corredor desde o início dos anos noventa. A segunda secção centra-se no funcionamento do transporte rodoviário de mercadorias no corredor, apresentando as empresas da nossa amostra e descrevendo o tipo e destinos da carga que utiliza o transporte terrestre. As considerações finais suscitam algumas questões que emergem da evidência e da literatura e indicam possíveis vias de investigação no futuro.

## TRANSPORTES E DESAFIOS LOGÍSTICOS NO CONTEXTO REGIONAL

Não obstante as diferenças regionais e o desenvolvimento significativo das últimas décadas, os serviços de transporte estão menos desenvolvidos na África sub-Saariana

do que em qualquer outra região do mundo. É consensual que este facto se deve à combinação da infra-estrutura de transportes com origem no período colonial que apostou na extracção de matérias-primas para o exterior, em vez de dar prioridade às actividades económicas que poderiam estimular a criação de ligações; ao défice de investimento para corrigir estes desequilíbrios após a independência; e a uma geografia humana única, com vastas áreas de terra com baixa densidade populacional e uma actividade económica dispersa (Dibben, 2007; Pedersen, 2001; Teravaninthorn & Raballand, 2009). Em particular, a África contém mais países interiores do que os outros continentes, e um considerável número de estudos realizados em diferentes países nas últimas duas décadas e citados por Raballand e Macchi (2008) demonstraram que os preços de transporte em África são constantemente mais elevados do que noutros locais, embora não haja consenso na literatura sobre as causas subjacentes a este fenómeno. Enquanto alguns autores apresentam como factores determinantes dos preços mais elevados a má qualidade da infra-estrutura dos transportes, outros responsabilizam a ineficiência administrativa na regulação do sector, a má governação e o favorecimento na procura de rendimentos (*rent-seeking*) (Cf. Limao & Venables, 2001; Raballand & Macchi, 2008; Sequeira, 2011; Gwilliam, 2011). A ilação a retirar desta análise é que o desempenho insatisfatório da oferta de transportes representa um entrave ao crescimento e à diversificação.

Estradas escassas e caminhos-de-ferro e portos mal integrados resultam num trânsito lento e, segundo estimativas, em preços de transporte duas vezes mais elevados do que a média mundial, representando até 12,6% do valor do Custo, Seguro e Frete (*CIF*) das exportações (UNCTAD, 2003; citado por Gwilliam, 2011). Preços elevados, distâncias longas e incerteza quanto aos prazos de entrega criam obstáculos adicionais ao desenvolvimento de uma indústria transformadora vocacionada para a exportação, que depende da reposição coordenada e fluida das matérias-primas e peças, frequentemente importadas, e a entrega rápida de produtos acabados a clientes locais e estrangeiros. Alguns autores afirmam que o desempenho inconsistente dos serviços de transporte favorece a exportação de produtos primários como metais e produtos agrícolas de valor elevado que dependem de um transporte mais simples e uni-direccional (Christ & Ferrantino, 2011; Gwilliam, 2011). Acresce ainda que os bens primários para exportação, dependentes do factor tempo, tendem a utilizar métodos mais rápidos e flexíveis, como o transporte rodoviário de mercadorias; mas são os produtos com maior valor relativamente ao rácio de volume que podem compensar os preços mais elevados dos camiões quando comparado com os comboios. Estas condições

tendem a isolar os bens agrícolas perecíveis com um valor por unidade mais baixo, que poderiam ser exportados mas não conseguem custear o transporte até ao porto (Christ & Ferrantino, 2011). Consequentemente, as exportações de fruta tropical e vegetais da África sub-Saariana têm um custo rodoviário por tonelada exportada mais alto do que os seus competidores na América Latina, no Médio Oriente e Norte de África e na Ásia, o que significa que parte da competitividade ganha através dos muito baixos custos de mão-de-obra se perde devido aos custos logísticos mais elevados, e a proporção do preço final, reservada aos produtores, é drasticamente reduzida dada a proporção apropriada pelas transportadoras. Para entender como estas questões se manifestam no sistema de transportes moçambicano, é necessária uma breve introdução às condições materiais da sua emergência e funcionamento.

## O TERRITÓRIO E OS DESAFIOS DOS TRANSPORTES EM MOÇAMBIQUE

Moçambique tem uma área de 799 380 km<sup>2</sup> e uma longa linha de costa no Oceano Índico que lhe confere uma posição vantajosa no comércio com os mercados do Médio Oriente e asiáticos; é igualmente o porto mais próximo em termos de acesso para a Suazilândia, o Zimbabué, o Maláui e regiões da África do Sul, da Zâmbia e da República Democrática do Congo.

**TABELA 1** DISTÂNCIA (KM) ATÉ AOS PRINCIPAIS PORTOS

Porto	Harare	Bulawayo	Lusaka	Kitwe	Lumbashi	Blantyre	Lilongwe
Beira	559	726	1054	1370	1600	812	950
Durban	1711	1454	2380	2707	2611	2323	2678
Dar-es-Salaam	2634	3028	1985	1951	2290	2031	1667

FONTE: CDM, 2012

Maputo é a província mais a sul do país, pelo que as distâncias das outras províncias até à capital são consideráveis. Os principais portos de Moçambique, em Maputo, na Beira e em Nacala, são predominantemente plataformas de trânsito para contentores e cargas destinados a países vizinhos, mas servem cada vez mais o florescente sector mineiro moçambicano. Cada porto está ligado a uma linha de caminho-de-ferro transversal e está actualmente integrado em corredores de desenvolvimento regional – um modelo introduzido nos finais da década de noventa, na sequência da Iniciativa Especial de Desenvolvimento Sul-africana que pretendia impulsionar o investimento em torno do corredor de Maputo (Meeuws, 2004). Enquanto o corredor de Maputo anima o sul de Moçambique e serve as províncias sul-africanas de Gauteng,

Limpopo e Mpumalanga, assim como a Suazilândia, os corredores da Beira e de Nacala são portas de entrada para o centro e o norte de Moçambique, e também para o Zimbabué, Maláui e Zâmbia (ver os Mapas 1 e 2) (Bowland & Otto, 2012).

**MAPA 1** REDES DE CAMINHOS-DE-FERRO EM MOÇAMBIQUE



**FONTE:** WWW.SHAREMAP.ORG (CAMINHOS-DE-FERRO EM MOÇAMBIQUE)

**MAPA 2** REDES DE ESTRADAS EM MOÇAMBIQUE



**FONTE:** WWW.WIKITRAVEL.ORG (REGIÕES DE MOÇAMBIQUE)

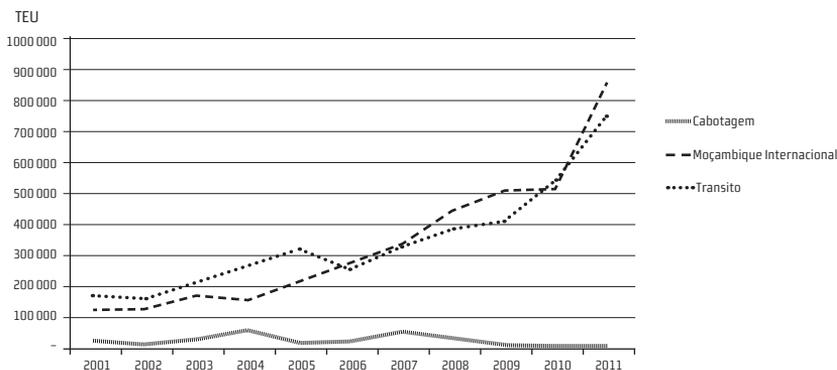
## OS SERVIÇOS DE TRANSPORTE NO CORREDOR DA BEIRA

O corredor da Beira liga actualmente o porto da Beira através de estrada e caminho-de-ferro (linha Machipanda) ao leste do Zimbabué, através da estrada ao Maláui e através do caminho-de-ferro à província de Tete (linha de Sena). Por estrada, através da EN1, liga-o a Inhambane, Sofala e Zambézia e, através da EN6, a Manica e Tete (ver Mapa 2). Antes da actual reabilitação e expansão, o porto e caminho-de-ferro de Nacala eram principalmente utilizados para transportar as importações e exportações moçambicanas, enquanto o porto da Beira era dominado pelo trânsito internacional de carga.<sup>4</sup> Uma das características essenciais do corredor da Beira é que, antes da linha de caminho-de-ferro ter sido reabilitada para o transporte do carvão, a maior parte da mercadoria que transitava pelo corredor optava por usar transportadoras rodoviárias de mercadorias, enquanto o oposto ocorria no corredor de Nacala, com a maior parte dos utilizadores a preferir o caminho-de-ferro.<sup>5</sup> Os motivos eram o mau estado e a má coordenação do caminho-de-ferro na linha de Machipanda para o Zimbabué, a ausência de uma ligação de comboio entre a Beira e o Maláui (a ligação de caminho-de-ferro para o Maláui é actualmente feita através da linha de Nacala) e os escassos vagões e locomotivas disponíveis (Murithi *et al.*, 2012). Tanto a carga do Maláui como a do Zimbabué dependem em grande medida do transporte de camião, em vez de comboio, para esta secção. Pelo contrário, as más condições das estradas ao longo do corredor de Nacala explicam o uso mais intenso do comboio nesta região. Murithi *et al.* (2012) concluíram que o sistema de caminho-de-ferro da Beira representava apenas 3% do tráfego em trânsito e 10% do tráfego nacional. Os dados confirmam que o transporte rodoviário de mercadorias é o principal meio de transporte que serve Moçambique e os países interiores. Estima-se que 95% da carga de mercadorias no corredor da Beira seja transportada por camião, embora se preveja uma alteração quando os dados que reflectem o transporte de carvão forem divulgados. O corredor da Beira inclui igualmente um oleoduto de 600 km com capacidade para 1,2 Mtoneladas/ano de petróleo da Beira até Harare (CDM, 2011).

<sup>4</sup> Das 4 069,512 toneladas que passaram pelo porto em 2011 (TEU convertido em toneladas métricas), 57% consistia em trânsito internacional e 43% comércio moçambicano (Ficha Técnica CDM).

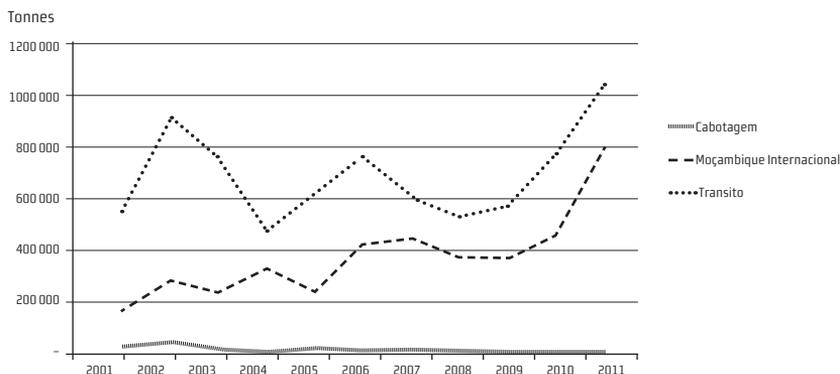
<sup>5</sup> Devido às más condições da estrada entre Nampula e Mandimba, estima-se que 90% do tráfego utilize o comboio (Murithi *et al.*, 2012).

**GRÁFICO 1** CARGA MANUSEADA NO PORTO DA BEIRA (CONTENTORES)



FONTE: A AUTORA COM DADOS DA CORNELDER DE MOÇAMBIQUE

**GRÁFICO 2** CARGA MANUSEADA NO PORTO DA BEIRA (CARGA GERAL)



FONTE: A AUTORA COM DADOS DA CORNELDER DE MOÇAMBIQUE

A Zâmbia, o Maláui e o Zimbabué, todos países interiores, estão ligados através do corredor da Beira. Os países interiores são alvo de grande atenção por parte da economia dos transportes. A maior proporção do negócio do transporte rodoviário de mercadorias com base na Beira consiste no trânsito de e para a Zâmbia, o Zimbabué e o Maláui. Muitos autores afirmam que a ausência de acesso directo a um porto tem um impacto negativo nas perspectivas de comércio e crescimento de um país (Christ & Ferrantino, 2011; Gwilliam, 2011; Teravaninthorn & Raballand, 2009). Não só os países interiores têm que atravessar distâncias mais longas, como os atrasos e a imprevisibilidade dos prazos de entrega são ainda agravados pelos

passos de fronteira que aumentam o tempo de transporte e, conseqüentemente, os custos logísticos. Os países interiores enfrentam mais restrições dependendo do tipo e valor das exportações<sup>6</sup> e maiores custos de transportes nas importações,<sup>7</sup> ambos se traduzindo no que alguns equiparam a uma taxa implícita sobre o comércio (Christ & Ferrantino, 2011). Os longos períodos de transporte e custos não são, no entanto, específicos de países interiores: as regiões mal servidas em países costeiros também sofrem estes obstáculos ao comércio. Como referido atrás, a procura por serviços de transporte por parte de países interiores e regiões distantes de portos, como Sofala, Manica, Tete e Zambézia, sul do Niassa e Nampula, estimularam o aparecimento de grandes frotas de camiões na Beira e dinamizaram o sub-sector do transporte rodoviário de mercadorias. Contudo, em vez de complementaridade intermodal, este pode ter sido o resultado do desempenho insatisfatório das linhas de caminho-de-ferro antes da renovação e, mais recentemente, da exclusão de potenciais utilizadores dos serviços de transporte de mercadorias do caminho-de-ferro por parte do transporte de carvão; as potenciais melhorias no funcionamento das linhas de caminho-de-ferro poderão, na realidade, vir a ser prejudiciais às transportadoras rodoviárias de mercadorias.

## REABILITAÇÃO E CONDIÇÕES ACTUAIS DO TRANSPORTE NO CORREDOR DA BEIRA

Os Acordos de Paz de Roma entre a Frelimo e a Renamo em 1992 e o fim do apartheid na África do Sul, com as primeiras eleições livres em 1994, tiveram um impacto evidente na política de transporte ao longo do corredor da Beira. O fim das sanções internacionais reabriu o comércio com a África do Sul, reanimando o porto de Durban que, durante os finais da década de noventa, se tornou na plataforma de transbordo regional para os portos moçambicanos e contribuiu igualmente para a cooperação bilateral em torno do desenvolvimento do corredor de Maputo (Pedersen, 2001; Sequeira, 2011). A reconstrução pós-conflito das estradas e linhas de caminho-de-ferro no centro de Moçambique foi lenta, mas, como será demonstrado, proporcionou uma oportunidade única para o desenvolvimento das empresas de camionagem com sede na Beira.

<sup>6</sup> Djankov *et al.* (2006) estima que os países interiores sofrem um défice de 7% na exportação de bens agrícolas sensíveis ao factor tempo, em relação aos bens não-sensíveis ao factor tempo (citado por Christ e Ferrantino (2011)). A UNECA (2004) calculou que os preços de transporte atingem uma média de 14% do valor das exportações em África, e que essa proporção poderá atingir os 56% no caso de um país como o Maláui (citado por Gwilliam, 2011).

<sup>7</sup> McKellar *et al.* (2002) calculou em 2003 que, nos países interiores africanos, os preços de transporte atingem 15% a 20% dos custos de importação, o que seria três vezes mais elevado do que noutros países em desenvolvimento (citado em Raballand & Macchi, 2008).

Este período coincidiu igualmente com transformações a nível global que tiveram eco em Moçambique. A predominância da doutrina do ajustamento estrutural levou a uma vaga de privatização dos serviços de transporte, em conjunto com a liberalização e a desregulação do comércio. Durante o início dos anos 2000, os serviços dos portos em Moçambique foram privatizados ou cedidos por acordos de concessão a operadores privados (Murithi *et al.*, 2012). Este período assistiu igualmente à adopção, em portos moçambicanos, de carga contentorizada. Embora os contentores tenham revolucionado o transporte marítimo mundial desde a década de setenta, a capacidade de fazer pleno uso de contentores em Moçambique surgiu apenas quando os terminais de contentores e os guindastes de pórtico entraram em funcionamento. No início, os contentores eram utilizados para importações de produtos manufacturados e foi necessário um reajuste da logística de todo o sistema para que os bens exportados a granel de Moçambique pudessem beneficiar também do transporte em contentores (Mackintosh, 1983 citado in Stephens, 1994).

O uso generalizado de contentores reduziu drasticamente os tempos de transbordo, já que, em vez de descarregar a carga em granel dos navios e depois reembalar para entrega, os contentores permitem o manuseamento padronizado e a conveniente transferência da carga do terminal do porto directamente para o comboio ou o camião. Os contentores permitem ainda preservar melhor a qualidade e a segurança dos bens exportados e acelerar o tempo de transporte.<sup>8</sup> Tudo isto se traduz numa redução dos custos de processamento, embora tenha presumivelmente tido um impacto negativo no número de estivadores empregados no porto. Actualmente, no porto da Beira, os estivadores são empregados pelos subcontratantes numa base diária e *ad-hoc*, de acordo com o calendário dos navios e a previsão dos volumes das cargas (Murithi *et al.*, 2012).<sup>9</sup>

Com o tempo, os navios porta-contentores passaram a ser predominantes no comércio transoceânico: capazes de manobrar a logística necessária ao enchimento

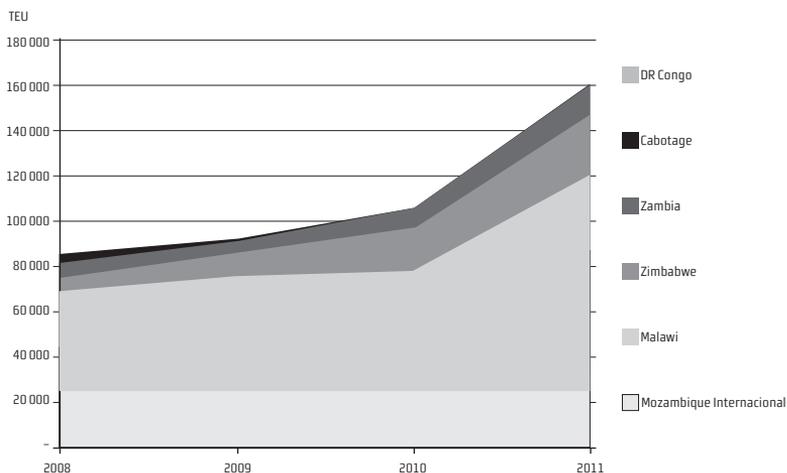
---

<sup>8</sup> Isto acontece porque os contentores com diferentes produtos podem ser misturados e enviados em conjunto, enquanto os graneleiros necessitam de preencher os seus porões de forma homogénea – o que contribuiu, aliás, para o aumento acelerado da utilização dos porta-contentores de maiores dimensões com cada vez maior capacidade de operar em linhas regulares, em comparação com os cargueiros a frete que operam sob contrato (Pedersen, 2001).

<sup>9</sup> Em 2010, a Cornelder reportou uma mão-de-obra de 450 empregados, mas não existe nenhuma indicação se este número inclui estivadores informais (CDM, 2011). A contentorização aumentou igualmente a influência das empresas de transporte marítimo, a quem pertencem os contentores, alugados às clientes, as transportadoras, para distribuição no interior (Pedersen, 2001). As últimas duas décadas testemunharam uma concentração considerável ao nível das empresas de transporte marítimo, assim como a emergência da indústria de transitários e de plataformas globais de transbordo que servem de intermediários para a carga africana. Embora os centros regionais em algumas instâncias aumentem o tempo de transporte até ao destino da exportação, estes têm também contribuído para ligar as exportações africanas a regiões sem ligação directa a portos africanos, como a América do Norte. Para considerações sobre a concentração na indústria de transporte marítimo, ver Pedersen (2001).

e vazamento dos contentores, tornaram-se cada vez mais imprescindíveis ao sistema de transportes do continente, assim como uma barreira ao acesso por parte de alguns exportadores africanos (Pedersen, 2001). Por todo o mundo, o transporte em contentores está em crescimento, acompanhando o aumento dos volumes comercializados, e também porque bens como o algodão e o tabaco, habitualmente exportados a granel, são cada vez mais transportados em contentores. Uma tendência semelhante é visível no porto da Beira.<sup>10</sup> A maior parte das empresas da nossa amostra especializaram-se no transporte de contentores. Embora o fluxo de contentores seja ainda menos volumoso do que o da carga a granel, está a crescer rapidamente. Desenvolveu-se entretanto um paradoxo entre a distribuição desigual e o comércio desequilibrado, em que, dada a preponderância em toneladas de metais e minerais, as exportações africanas são predominantemente carga a granel, e comparativamente menos importações a granel; enquanto que as importações são predominantemente produtos processados e manufacturados em contentores, e o volume de exportações em contentores menor (ibid.). No porto da Beira, as exportações representam 71% de todo o tráfego em 2010, sendo as importações apenas 29% desse total (Murithi *et al.*, 2012).

**GRÁFICO 3** TRÁFEGO DE CONTENTORES NO PORTO DA BEIRA\*

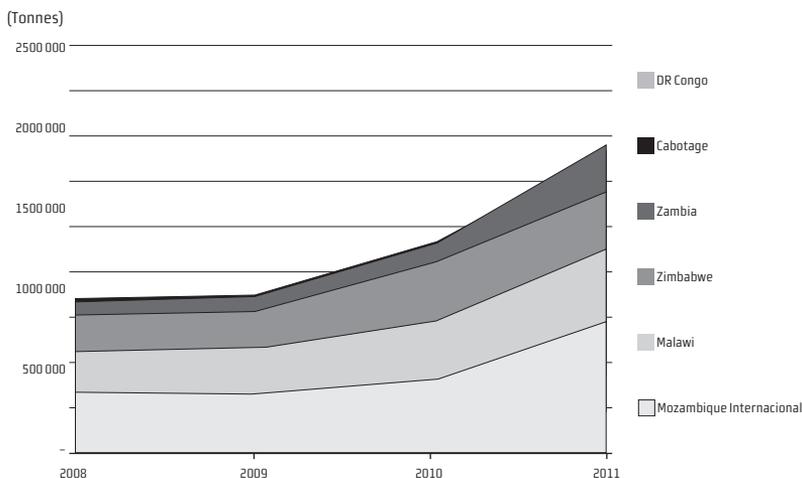


\*Dados da Cornelder de Mocambique, obtidos pela autora. Disponíveis mediante solicitação.

FONTE: AUTORA, COM DADOS DA CORNELDER DE MOCAMBIQUE.

<sup>10</sup> Os Gráficos 1 e 2 mostram, porém, que, apesar do tráfego de contentores ter conhecido um crescimento meteórico, do ponto de vista do volume, a carga a granel (metais, minerais) ainda é predominante.

**GRÁFICO 4** CARGA GERAL NO PORTO DA BEIRA\*



\*Dados da Cornelder de Mocambique, obtidos pela autora. Disponíveis mediante solicitação.

**FONTE:** AUTORA, COM DADOS DA CORNELDER DE MOCAMBIQUE.

Durante os finais dos anos 1990, observadores das tendências dos transportes avançaram a hipótese que, via globalização e liberalização do comércio, uma divisão espacial da produção permitiria que as empresas pudessem mudar os processos produtivos para áreas do globo com menores custos de mão-de-obra e de factores de produção e que, a longo-prazo, a queda dos custos de transportes se seguiria mesmo nos locais mais remotos de produção. Na realidade, tal como Pedersen (2001) postulou em 2001, os custos brutos do transporte não pareciam diminuir, tendo havido mesmo importantes reduções no custo por unidade, uma vez que os volumes comercializados aumentaram consideravelmente, e também em virtude das longas distâncias que os fornecedores de transporte tinham de percorrer, na assimilação destas novas fronteiras produtivas integradas.

Discussões acerca das tendências de longo-prazo dos preços dos transportes parecem assemelhar-se aos estudos sobre os ciclos de investimento na infraestrutura dos transportes. Perkins e Robbins (2011) afirmaram que foi o último ciclo de elevados preços dos bens antes dos anos setenta que financiou a primeira ronda de investimento na infra-estrutura. A subsequente depressão dos preços a nível mundial e a redução do Estado durante a era do ajusta-

mento estrutural significou que os governos não estavam mais numa posição para financiar o custo da manutenção das estradas e das linhas-de-ferro, que se tornara completamente desproporcional em relação ao valor bruto produzido na economia. Tendo em conta este antecedente, o advento do ciclo actual de preços dos bens questiona se as ligações fiscais podem canalizar recursos para a expansão e manutenção da infra-estrutura de transportes existente; se os países devem dar prioridade à ligação dos portos com os locais de extracção de bens ou “quebrar os padrões de dependência histórica dos corredores (da era colonial) e redesenhá-los de forma a integrar a rede de centros urbanos do interior (...) e assim contribuir para a integração económica” (2011, p. 54); e especialmente se os projectos realizados nesta fase são financeiramente sustentáveis, considerando os elevados custos de manutenção e a relativa desconexão dos sectores produtivos não-extractivos.

## O PAPEL DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE MERCADORIAS

O nosso estudo de caso baseia-se numa série de entrevistas em profundidade, semi-estruturadas, conduzidas com algumas das maiores empresas de transporte rodoviário de mercadorias sediadas na Beira e a operar no corredor.<sup>11</sup>

**TABELA 2** DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA DA PESQUISA

	Empresas da amostra		Empresas da amostra	
Camiões em funcionamento	>100	5	<50	2
Propriedade	Gestor proprietário	7	Gestão externa	0
Propriedade	Moçambicano	5	Estrangeiros com base em Moçambique	2
Sede principal	Beira	6	Fora da Beira	1
Operações	Principalmente Nacionais	3	Internacionais	4
Especialidade	Contentores/granel	5	Outro	2

**FONTE:** AUTORA, COM BASE NUMA LISTA DE 161 EMPRESAS REGISTRADAS NA PROVÍNCIA DE SOFALA

<sup>11</sup> Entrevistas com outros intervenientes do sector foram igualmente conduzidas: Direcção Provincial do Transportes, Cornelder de Moçambique, o concessionário do porto e empresas transitárias. Uma transportadora rodoviária de mercadorias sediada em Tete e a operar no corredor da Beira foi também entrevistada. Todas as entrevistas foram conduzidas em Julho de 2012. Investigação adicional junto de empresas de camionagem do Zimbabué e do Maláui a operar no corredor teria permitido uma avaliação mais exaustiva da dinâmica do sector. A amostra foi seleccionada intencionalmente de uma lista de 161 empresas de transporte registadas na província de Sofala. A nossa amostra procurou incluir os actores principais e cobrir uma vasta gama de modalidades.

Cinco destas empresas operam, cada uma, mais de 100 camiões de 30 toneladas. Uma empresa média e outra pequena foram igualmente entrevistadas. A secção que se segue explorará os antecedentes e os desafios actuais do desenvolvimento do corredor da Beira, ilustrando quando possível com conclusões das entrevistas com as empresas de camionagem.

## O TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE MERCADORIAS NO CORREDOR DA BEIRA

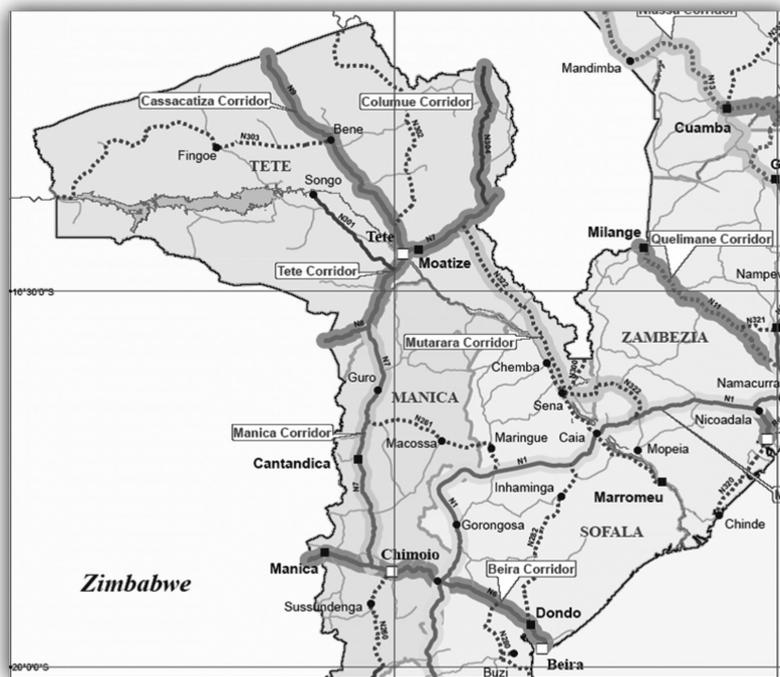
A rede de estradas e linhas de caminho-de-ferro que se liga ao porto da Beira está estrategicamente localizada para acesso directo aos países interiores e também ao centro de três das províncias mais densamente povoadas de Moçambique: Nampula, Zambézia e Sofala. O porto da Beira é actualmente o segundo maior de Moçambique em termos de carga manuseada a seguir ao porto de Maputo, mas o sistema de transportes ao longo do corredor da Beira responde à procura de mais do que apenas o comércio de importação/exportação ligado ao porto.<sup>12</sup> O tronco comum da rede de estradas é a secção de 135 km ao longo da EN6 da Beira para Inchope, que é a secção em piores condições do corredor.<sup>13</sup> De Inchope, a EN6 estende-se ainda mais 150 km através de Chimoio até Machipanda, na fronteira com o Zimbabué. De Vanduzi, a meio caminho entre Chimoio e Machipanda, a N7<sup>14</sup> estende-se até Zobue na fronteira com o sul do Maláui (passando por Tete e Moatize). Um ramal, a N304 (223), liga a N7 a Lilongwe no centro do Maláui, através da passagem fronteiriça em Calomwé/Dedza. À saída de Tete, estendendo-se até ao Noroeste, a N9 (221) prolonga-se 240 km até Cassacatiza, na fronteira com o leste da Zâmbia. De Inchope, a EN1 liga a norte a Zambézia a Nampula, através da ponte Caia (ver Mapa 3). Não havendo um extenso tráfego de passageiros ao longo do corredor, existem duas características a destacar: até 95% da carga que circula no corredor (excluindo a mais recente exportação de carvão) é transportada por estrada e 80% dos estimados 3000 veículos que circulam na rede de estradas diariamente são camiões de mercadoria (Murithi *et al.*, 2012).

<sup>12</sup> O porto da Beira teve um volume anual de 105 700 TEU em 2010. Comparativamente, durante esse mesmo ano, Dar es Salaam processou 341 000, Maputo 1m e Durban 2,5m (Muthrithi *et al.*, 2012). O terminal de contentores no porto da Beira funciona actualmente acima da sua capacidade de 100 000 TEU (em 2011 movimentou 160 222 TEU); há, no entanto, planos em torno de um projecto de expansão (CDM, 2012). A Beira tem um terminal de carga geral com capacidade para 2,3 m MT; uma câmara frigorífica e terminais de petróleo, carvão, açúcar e cereais. Um terminal de tabaco será também construído.

<sup>13</sup> De acordo com relatórios, os camiões demoram entre 3 e 4 horas para fazer esta secção (Murithi *et al.*, 2012). Esta secção da estrada está actualmente em renovação, mas os relatórios dos media têm criticado o governo e o empreiteiro por alegados atrasos.

<sup>14</sup> A manutenção da N7 (102) foi terminada em 2010 (Murithi *et al.*, 2012).

### MAPA 3 REDE DE ESTRADAS NO CORREDOR DA BEIRA



FONTE: ANE, 2006.

As condições desiguais das estradas do corredor central são o resultado da combinação entre investimento insuficiente na sua manutenção e a história do conflito, em que a Renamo prosseguiu a sua estratégia de destabilização atacando as ligações de transporte de forma a isolar as províncias centrais, assim como da dani-ficação intencional, por parte do regime do apartheid, desta rede de estradas para redirecionar o tráfego regional para os portos sul-africanos (Meeuws, 2004; Sequeira, 2011; Stephens, 1994). Um vasto território menos densamente povoado do que o de outros países vizinhos implica uma das mais baixas densidades de estrada na região – 4 a 5 km de estrada por cada 100 km<sup>2</sup> de área terrestre – e a necessidade de um grande investimento em infra-estrutura *per capita*, complicando assim a expansão e manutenção da rede de estradas.<sup>15</sup> Desde 1999, a ANE – Agência Nacional de

<sup>15</sup> Parte do transporte actuava no corredor da Beira, mas não no porto. Em 2006, Moçambique tinha uma rede de estradas que se estendia por 30 000 km, menos de 20% das quais era alcatroada. Bem mais de metade das estradas não alcatroadas só era acessível através de veículos de tracção às quatro rodas (ANE, 2006; Meeuws, 2004). Segundo Foster e Briceño-Garmendia (2010), países de baixo rendimento em África necessitariam de investir uma percentagem desproporcional do seu PIB (cerca de 20%) para resolver os seus problemas a nível da infraestrutura.

Estradas – é a gestora das estradas e um Fundo das Estradas foi criado para assegurar um mecanismo fiscal directo para a manutenção (Meeuws, 2004).

Em diferentes países africanos, a ajuda oficial ao desenvolvimento tem investido fortemente no desenvolvimento de infra-estruturas de transportes, com duas consequências paradoxais: em primeiro lugar, o financiamento pontual para programas de infra-estrutura é raramente reforçado com fundos para a manutenção, o que significa que, quando a economia local não consegue gerar receitas fiscais para financiar a manutenção, a deterioração das estradas se acentua. Em segundo lugar, a ajuda dos doadores pode, por vezes, ser extremamente volátil, afectando de forma desproporcional os projectos de infra-estruturas de transporte que têm um longo período de incubação e são, por norma, bastante dispendiosos (Gwilliam, 2011). No caso de Moçambique, os doadores têm sido importantes apoiantes da manutenção e desenvolvimento da infra-estrutura desde o final da guerra<sup>16</sup> e a Estratégia do Sector Rodoviário 2007-2011 incluía efectivamente provisões para assegurar a sustentabilidade financeira e da manutenção (ANE, 2006).

As más condições das estradas causam alegadamente preços de transporte mais elevados. Por exemplo, embora tanto o trânsito para o Maláui como para o Zimbabué se faça através da secção de Inchope, os preços de transporte de contentores da Beira para Harare (559 km) serão cerca de US \$4,11 TEU/km em vez de US\$ 2,73 TEU/km da Beira para Lilongwe (950 km) (Murithi *et al.*, 2012).<sup>17</sup> Uma explicação para esta discrepância é que os custos mais elevados do trânsito da secção Beira-Inchope são divididos por muitos mais quilómetros até Lilongwe, em vez de concentrados no caso de Harare, que é consideravelmente mais próxima da Beira; mas é também de notar que a passagem fronteiriça em Machipanda/Forbes e Chirundu demora o dobro do tempo, aumentando significativamente o tempo do transporte e, conseqüentemente, os custos (CDM, 2012). Os tempos de espera das passagens fronteiriças são bastante díspares porque as autoridades do Maláui implementaram procedimentos alfandegários no destino, dentro do Maláui, enquanto as regras do Zimbabué e da Zâmbia requerem que os procedimentos alfandegários sejam resolvidos na passagem transfronteiriça (Ibid.).<sup>18</sup>

<sup>16</sup> A Comissão Europeia contribuiu para a reabilitação da estrada Beira-Inchope, a construção da ponte Caia (2009) e a importante dragagem do porto da Beira (ver: <http://www.eas.europa.eu>). O Banco Mundial tem apoiado a reabilitação da linha de caminho-de-ferro desde 2000, com resultados variáveis (Dibben, 2007).

<sup>17</sup> Comparar o preço de Beira-Harare com o preço por contentor do trajecto Dar es Salaam-Kigali (US\$2,67 TEU/Km) (Murithi *et al.*, 2012)

<sup>18</sup> Murithi *et al.* (2012) calculou que a passagem de camiões de e para o Maláui demora 0,5 dias na fronteira, enquanto atravessar para o Zimbabué demora um dia inteiro.

## AS EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE MERCADORIAS

A procura de serviços de transporte rodoviário de mercadorias na Beira sofreu uma drástica expansão a meio da década de 2000. Actualmente, há numerosos actores sediados no porto ou a operar no corredor e com as suas sedes no Maláui ou na Matola. Não obstante o número de camiões a operar se ter expandido rapidamente, há uma grande especialização e, cada vez mais, obstáculos à entrada ligados ao tamanho da frota. Somente empresas com uma frota de tamanho considerável têm escala suficiente para suportar acidentes e perdas frequentes, comprar partes em bloco e ter equipamento mecânico rodoviário em prontidão para assistir os camiões que se danificam nas partes mais remotas do trajecto. Desde 2000, a trajectória das empresas com base na Beira tem sido de crescimento acelerado, embora hoje em dia a estrutura da propriedade do sector esteja já bastante concentrada. Como descrito anteriormente, a nossa amostra seleccionou empresas a operar com mais de 100 camiões – o que, considerando a norma da África do Leste, estão entre as maiores empresas. De facto, um relatório recente afirmava que a maior empresa rodoviária de mercadorias do Quénia operava 500 unidades tractoras.<sup>19</sup> Por comparação, de acordo com os nossos cálculos, a maior empresa de transporte rodoviário de mercadorias em Moçambique opera cerca de 900 camiões directamente, e as maiores empresas com sede na Beira operam entre 200 e 300 unidades.

As empresas de transporte rodoviário de mercadorias têm um percurso comum. São negócios controlados e geridos por famílias de primeira-geração. Com apenas uma excepção, todas começaram no período imediato do pós-guerra e terão comprado o seu primeiro camião com poupanças pessoais ou empréstimos familiares. Todas, excepto uma, começaram com apenas um camião. Quase todos os fundadores tinham alguma formação em mecânica. Os que estavam já activos durante a guerra geriam pequenas operações com camiões mais pequenos que carregavam madeira, areia ou produtos agrícolas à volta de Manica e Sofala. O resto da amostra, referente às empresas criadas no período do pós-guerra, começou com pequenos contratos de entrega da carga de assistência humanitária alimentar para o PAM.<sup>20</sup>

A presença prolongada do PAM no porto da Beira durante o período da reconstrução e consolidação da paz, inicialmente prestando assistência humanitária

<sup>19</sup> De acordo com *The Top 100 companies in Mozambique* do KPMG (2011).

<sup>20</sup> PAM: Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas. Dados das entrevistas realizadas pela autora com transportadoras rodoviárias de mercadorias.

e posteriormente complementando a oferta alimentar, proporcionou um ambiente em que estes operadores, essencialmente nacionais, pudessem expandir-se de uma fase embrionária para empresas capazes de manter as suas operações alguns anos mais tarde, quando a assistência humanitária foi progressivamente reduzida. Para algumas destas empresas, o PAM era o seu único cliente na altura. Aqueles primeiros anos com contratos humanitários estáveis permitiram consolidação, acumulação, expansão das frotas; por outras palavras, criou este sector. Este relato ilustra um aspecto da economia política das transições da guerra para a paz, em que a mobilização de recursos pode ter este tipo de consequências inesperadas.

Seria impossível negar, hoje, a importância destas empresas nacionais de transporte.<sup>21</sup> A existência do sector tem um impacto positivo em termos de geração de emprego e acumulação de capital por parte do sector privado nacional. No entanto, tal sector não teria surgido em circunstâncias de mercado livre, e não é, certamente, consequência da liberalização do sector do transporte pós-conflito: precisou de condições estáveis proporcionadas pela procura específica dos operadores humanitários, que involuntariamente actuaram como uma incubadora de empresas. Evidentemente, o PAM não decidiu criar um sector de transporte rodoviário de mercadorias dominado por actores nacionais, mas apenas proporcionar assistência humanitária à região. Este caso permite questionar narrativas simplistas sobre o impacto da liberalização (particularmente em cenários de pós-conflito) e também ilustra o que uma política de desenvolvimento sectorial estratégica e sustentada pode atingir em termos de apoio ao sector privado.<sup>22</sup>

A primeira estrada a ser reaberta foi a da Beira-Machipanda. Depois de anos de trabalho, principalmente com o PAM, as empresas de transporte começaram a encontrar outros clientes. As que conseguiram, puderam expandir as suas frotas e ultrapassar o limiar abaixo do qual se torna difícil fazer entregas a tempo e a diferentes clientes, ao mesmo tempo que se tenta gerir a ausência de carga de regresso, atrasos nos pagamentos e uma conta pesada de manutenção e reparação de veículos. Muitas empresas de camionagem trabalhavam então, e ainda o fazem, como subcontratantes para as grandes linhas de transporte marítimo a operar os trajectos até ao porto da Beira (Maersk/CMA CGM – para o sudeste asiático; MSC – para Durban;

---

<sup>21</sup> Comparar com o caso do Zimbabué, onde muitas das anteriormente poderosas empresas de camionagem do Estado terão sido compradas por investidores sul-africanos (Pedersen, 2004).

<sup>22</sup> Para uma descrição detalhada de formas de acumulação pós-conflito em Moçambique, ver Cramer (2008). Um caso interessante da natureza fortuita do aparecimento do sector de vestuário do Bangladesh pode ser encontrado em Khan (2013).

PIL – para a África do Leste e o sudeste asiático, entre outros). A integração vertical dita que as linhas de transporte marítimo podem ter interesse em operar os seus próprios camiões e entregar os contentores directamente aos seus clientes. Contudo, como alguns dos entrevistados destacaram, o negócio do transporte rodoviário de mercadorias está, em última análise, predicado na optimização de movimentos e capacidade de encontrar carga de regresso – neste campo, as empresas de camionagem têm melhor desempenho do que as linhas de transporte marítimo. No final da década, muitas destas empresas tinham perdido um ou mais camiões e até uma das maiores empresas actuais tinha voltado a operar com apenas um camião. No entanto, apesar das catastróficas inundações de 2000 terem deixado centenas de vítimas e lançado o caos na economia, as empresas de transporte em dificuldade passaram de repente a ser alvo de elevada procura para fornecer os seus serviços às operações de assistência humanitária. A tonelagem transportada nesse ano, embora pouco impressionante quando comparada com os números actuais, representou um salto significativo para as empresas da altura.<sup>23</sup> Um interesse semelhante na procura deste transporte surgiu durante as secas de 2001-2002 no Zimbabué e 2004-2005 na Zâmbia.

O aumento do comércio através do porto da Beira e a reabilitação de duas fábricas de açúcar em Sofala expandiram ainda mais a base de clientes das empresas de camionagem da Beira. O transporte rodoviário de mercadorias é uma actividade intensiva em termos de mão-de-obra. Segundo algumas estimativas, as empresas de transporte têm pelo menos dois empregados por cada veículo operacional, incluindo motoristas, assistentes, mecânicos e pessoal administrativo. As empresas de transporte desta amostra são relevantes em termos de geração de emprego; algumas das entrevistadas pareceram levar a sério a necessidade de capacitação e formação dos motoristas. A operação requer igualmente pessoal administrativo qualificado e altamente competente na logística dos transportes.

À volta da primeira metade dos anos 2000, as empresas mais bem-sucedidas deram um salto em frente com lucrativos contratos de longa-distância, sub-especialização em serviços específicos como transporte de combustível e líquidos inflamáveis ou contratos de provisão de materiais para os trabalhos de reconstrução da infra-estrutura. Finalmente, o aumento drástico dos preços dos bens por toda a região e, em particular, a exploração mineira e as descobertas de gás em Moçambique, a recuperação da economia zimbabueana e a recuperação da produção de tabaco no Maláui expandiram os volumes comercializáveis através da plataforma da Beira; e,

---

<sup>23</sup> Como explicado por um dos entrevistados.

enquanto a capacidade da linha de caminho-de-ferro Sena for esgotada pelo carvão, o negócio para os camiões continuará a crescer – um sentimento partilhado por algumas das empresas e transitários entrevistados.

Barreiras à entrada, ligadas ao tamanho da frota, terão surgido por volta da primeira metade dos anos 2000 e, desde então, os operadores mais pequenos têm tido grande dificuldade em entrar numa espiral acelerada de crescimento tal como a vivenciada até aí. Além disso, enquanto os maiores operadores fizeram um pequeno investimento nos anos noventa para comprar um ou dois camiões e conseguiram uma acumulação já dentro do sector, o investimento pedido aos recém-chegados, alguns dos quais estrangeiros, é significativamente mais elevado.

As actuais frotas são consideravelmente grandes e variadas. As empresas especializadas detêm camiões-tanque para combustíveis, camiões basculantes, cisternas para cimento e camiões-plataforma para transportar materiais de construção e equipamento, assim como gruas especializadas para transportar carga a granel e contentores. Os principais activos das empresas são os camiões, os seus gabinetes e parques de estacionamento. As maiores empresas ou detêm ou estão a construir terminais logísticos na Beira para otimizar o armazenamento e a movimentação fora dos terminais do porto.<sup>24</sup>

O grosso da frota do sector consiste em camiões articulados de 30 toneladas em segunda-mão. À semelhança de outros corredores do continente, o estado da infra-estrutura rodoviária e o volume de negócio não parecem exigir um investimento em camiões novos. A prevalência de camiões em segunda mão e a recorrência da sobrecarga parece fazer parte do modelo do negócio.<sup>25</sup> De acordo com estimativas, cerca de 35% dos veículos que utilizam o corredor da Beira estariam sobrecarregados (Murithi *et al.*, 2012). O excesso de peso e a utilização de camiões em segunda mão são explicados noutros textos (Pedersen, 2001; Teravaninthorn & Raballand, 2009) como uma adaptação à baixa taxa de utilização e um elevado tempo de inutilidade do veículo: em condições de excesso de oferta em que a utilização não pode ser optimizada, a única forma de aumentar o lucro é através da oferta aos clientes de mais carga pelo mesmo preço. No entanto, esta explicação contradiz os relatos de outros intervenientes na Beira que descrevem uma procura crescente pelos serviços de transporte e um número insuficiente de camiões.

<sup>24</sup> O Banco Mundial desaconselha a “proliferação de parques de contentores fora das docas sem regulamento” na resposta a portos congestionados (Raballand *et al.*, 2012).

<sup>25</sup> Murithi *et al.* estimam que 35% dos camiões que utilizam os corredores da Beira e de Nacala estarão sobrecarregados (2012).

O tipo de camiões preferido pela maior parte das empresas de transporte da Beira são os camiões americanos *Freightliner* com o volante à esquerda, que custam até metade das outras opções em segunda mão (como por exemplo, Iveco, Scania ou Volvo). As empresas compram estes camiões no estrangeiro e importam-nos directamente para Moçambique, sem recurso a intermediários locais.<sup>26</sup> Uma decisão do Ministério dos Transportes e Comunicações de 2011 baniu todas as importações de camiões com volantes à esquerda com a intenção de eliminar gradualmente estes camiões de Moçambique até 2020, alegando que a decisão permitirá um tráfego regional mais fluido e uma diminuição dos acidentes rodoviários. Esta medida está em conformidade com as regras rodoviárias da SADC, mas foi fortemente contestada pela confederação do sector, a FEMATRO, que vê na proibição uma imposição que dará às transportadoras sul-africanas vantagem na competição pelo transporte de mercadoria nos corredores moçambicanos.<sup>27</sup> Medidas semelhantes foram adoptadas nos países vizinhos. No Zimbabué, a proibição na importação de camiões com mais de cinco anos foi também introduzida em 2011.<sup>28</sup>

A *Estratégia para o Sector Rodoviário Moçambicano* (2006) incluiu, de facto, considerações sobre a sustentabilidade financeira e técnica da rede de estradas, uma estratégia séria de ligações inter-regionais e interurbanas e um plano detalhado para as estradas secundárias e terciárias. Esta estratégia está ligada à estratégia mais abrangente para o desenvolvimento de Moçambique, o PARPA II. Porém, de uma forma geral, a ligação desta estratégia ao sector do transporte não é ainda suficientemente forte, nem à estratégia mais ampla de acelerar o desenvolvimento, aumentar a produtividade e assegurar o crescimento generalizado. De facto, não inclui sequer a identificação detalhada de grupos populacionais e actividades económicas.

A *Estratégia Integrada para os Transportes* (2011) procura desenvolver as funções e desequilíbrios enraizados no sistema de transportes moçambicano. Contém realmente uma estratégia multi-facetada para que a rede de estradas secundárias e terciárias possa chegar às regiões e utilizadores marginalizados, assim como um plano para a integração vertical das regiões do país. Discute criteriosamente todos

<sup>26</sup> Acresce ainda que a empresa sediada na Matola, Transportes Lalgy SA – a maior empresa de transporte rodoviário de mercadorias em Moçambique – é actualmente a representante da Freightliner em Maputo e um distribuidor autorizado de todas as partes sobressalentes. Alguns observadores consideram que as empresas de transporte podem começar por comprar Freightliners readaptados, mas, mesmo neste caso, os custos dos activos de capital tenderão a aumentar. Resta ainda saber o que acontecerá a longo prazo em termos de partes sobressalentes.

<sup>27</sup> <http://www.canalmoz.co.mz/hoje/20220-governo-mocambicano-proibe-importacao-de-camioes-com-volante-a-esquerda.html>

<sup>28</sup> <http://www.clubofmozambique.com/pt/sectionnews.php?secao=internacional&id=17312&tipo=one>

os modelos mas fica silenciosa quanto a uma estratégia de transformação do sector do transporte rodoviário de mercadorias, o que é revelador. A estratégia insiste que distâncias acima dos 500Km são cobertas de forma mais eficiente pelo caminho-de-ferro e que a predominância do sector da camionagem é a causa da distorção estrutural.<sup>29</sup> O documento não parece ter em total consideração os dilemas suscitados pelo desenvolvimento do sector extractivo nem avança na formulação de uma estratégia de transporte para estimular a actividade económica com base num entendimento rigoroso das especificidades e dos desafios nas diferentes regiões do país.

O transporte rodoviário de mercadorias está enquadrado pelo “Regulamento de Transporte de Automóveis” aprovado pelo decreto 11/2009 do Concelho de Ministros. Este regulamento descreve apenas assuntos técnicos e procedimentais ligados à obtenção e operacionalização de uma licença de transporte (Decreto 11/2009). Em Julho de 2011, o Concelho de Ministros criou o INATTER (Instituto Nacional dos Transportes Terrestres) para regular e supervisionar o transporte rodoviário e implementar a estratégia integrada.

## A NATUREZA DA CARGA

Os destinos e tipo de carga transportados através do corredor da Beira são bastante diversos e proporcionam uma visão abrangente da actividade económica dos países interiores e do centro de Moçambique. Embora os volumes transportados pareçam estar a crescer, há ainda desequilíbrios importantes, alguns dos quais são inevitáveis em qualquer sistema de transporte e outros seriam evitáveis.<sup>30</sup>

Um factor importante dos ritmos do transporte da carga é a sazonalidade, que afecta acima de tudo a produção agrícola. O tabaco transportado do Maláui, do Zimbabué e da única fábrica processadora em Moçambique tem uma época de vendas que dura três ou quatro meses, dependendo dos arranjos institucionais dos diferentes mercados. O tabaco é um dos bens agrícolas de maior valor referido na primeira secção, e é a maior exportação agrícola dos três países. O tabaco depende inteiramente do transporte rodoviário e utiliza intensamente os serviços de trans-

<sup>29</sup> Também no Zimbabué prevalece a ideia de que os camiões passaram a dominar como consequência da fraqueza comparativa dos caminhos-de-ferro (Pedersen, 2004).

<sup>30</sup> A carga contentorizada transportada através do porto da Beira inclui, entre outros, madeira, tabaco, sementes, sésamo (exportações moçambicanas), crómio, tabaco, algodão, chá, milho, cobre, manganésio, cobalto (em trânsito). A carga geral típica que passa pela Beira consiste em: clínquer, carvão, cimento, açúcar, trigo (importações e exportações moçambicanas) e granito, fertilizante, arroz, açúcar (em trânsito). Fonte dos dados: Cornelder de Moçambique, “Ficha técnica de bens movimentados através do porto da Beira” (vários anos).

porte durante a época de vendas, uma vez que tem um peso relativamente baixo por volume. Uma das empresas de tamanho médio entrevistadas assegurou um contrato para transportar tabaco moçambicano da fábrica processadora para o porto, mediante o acordo de prover igualmente os serviços de transporte dos distritos onde o tabaco é plantado até à fábrica – um trajecto mais arriscado, tendo em conta o estado de algumas das estradas intermediárias.<sup>31</sup> Outras empresas de camionagem têm contratos com compradores de tabaco no Maláui e no Zimbabué. Embora em menor volume, chá e café do Maláui, Zimbabué e Zâmbia, assim como algodão em pluma de Nampula e Manica, são transportados até à Beira para exportação.<sup>32</sup>

Uma das cargas a entrar no país que compensa estes produtos agrícolas é o fertilizante importado para os sectores agrícolas de Moçambique, Maláui e Zimbabué. Contudo, em vez de compensar adequadamente os trajectos de regresso dos camiões carregados de tabaco até ao porto, o fertilizante é normalmente entregue no período de pré-cultivo, no final do ano civil.<sup>33</sup> Para algumas das empresas, este movimento regular de bens sensíveis ao factor tempo é o centro da sua actividade, e outros contratos não-sazonais são o complemento. Mas, se a sazonalidade molda o movimento do corredor, talvez a dificuldade de assegurar a carga de regresso em alguns destinos seja o aspecto mais proeminente para as transportadoras.

Há um volume considerável de bens consumíveis, comida processada e bebidas a transitar da Beira para zonas da Zambézia, Nampula e Cabo Delgado, mas com pouca carga de regresso. Os produtos alimentares incluem óleo de cozinha e pastelaria industrial produzidos na Beira e outros importados através do porto. Uma proporção significativa das importações moçambicanas de arroz chega através da Beira, já que o sul do país depende em parte dos seus próprios arrozais. Um dos operadores especializados em trajectos nacionais descreveu como, numa das rotas que cobre, todos os anos recolhem milho dos distritos depois da colheita para regressar carregando farinha de milho quando os depósitos do distrito estão vazios. Este relato ilustra as consideráveis ineficiências relacionadas com a ausência

---

<sup>31</sup> Entrevista conduzida pela autora em Tete com uma empresa de transporte de mercadorias.

<sup>32</sup> O volume da carga em trânsito da Zâmbia é menor (manganésio, cobre, madeira, algodão, tabaco), em parte porque é difícil assegurar carga de regresso que compense a longa distância (principalmente fertilizantes). É ainda notório que, não obstante a distância da Beira para Durban ser mais pequena, a carga da Zâmbia prefira predominantemente os portos sul-africanos e Dar es Salaam.

<sup>33</sup> O tabaco é o principal produto contentorizado movimentado através da Beira, enquanto o fertilizante está no topo dos bens de carga geral (CDM, Ficha técnica). Existem planos para a construção de uma fábrica de fertilizantes na Beira, que processe ureia dos recentemente descobertos depósitos de gás em Moçambique (ICF International, 2012).

de fábricas de milho e silos que poderiam otimizar a produção de larga-escala e o armazenamento em grande parte do centro de Moçambique.

As fábricas de açúcar de Marromeu e Mafambisse estão localizadas em Sofala. O açúcar não é um produto sensível ao factor tempo e uma das fábricas usa predominantemente o caminho-de-ferro e, ocasionalmente, camiões contratados para transportar o açúcar para o porto, mas as fábricas de açúcar dependem de algumas transportadoras rodoviárias de mercadorias para se abastecerem de carvão, assim como de maquinaria e partes sobressalentes. De igual modo, uma parte importante do equipamento e maquinaria manuseados pelo porto vai para o Maláui e o Zimbabué. As empresas de transporte rodoviário são também centrais para a entrega de materiais de construção, cimento, clínquer, macadame e aço dentro de Moçambique e aos países vizinhos.

A carga em trânsito é cada vez mais contentorizada, mas os bens como clínquer, fertilizante e trigo transportados para o Zimbabué e o Maláui são transportados a granel. O granito é exportado do Zimbabué. Parte dos metais exportados por estes países utilizam transportadoras rodoviárias de mercadorias: crómio e uma tonelada de chapas de cobre atravessam Machipanda. Um camião pode carregar até 25 chapas que pode atingir um preço no mercado tão elevado quanto \$1,5 m.<sup>34</sup>

O grosso da carga relativa às importações em trânsito para o Zimbabué e o Maláui são contentores com bens consumíveis. O Maláui é ainda um destino importante para o vestuário em segunda mão. Produtos electrónicos, aparelhos e outros produtos não transportados a granel também vêm em contentores. O único requisito dos contentores, que, em parte, limita a sua penetração nos circuitos nacionais é a infra-estrutura para o seu manuseamento, vazamento e enchimento, que requer gruas de elevação, plataformas e uma logística mais sofisticada, além da posse dos próprios contentores.<sup>35</sup> A maior parte dos contentores pertence às linhas de transporte marítimo e são alugados por uma taxa diária. Estes requisitos logísticos e de escala explicam por ue o comércio interno de produtos agrícolas prefere utilizar camiões de 5 a 10 toneladas e grades e cestos mais pequenos e fáceis de manobrar, mesmo quando cobrem as mesmas rotas do comércio de exportação.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Fichas técnicas CDM e entrevista com transitário.

<sup>35</sup> As linhas de transporte marítimo operam com um estoque de contentores de carga seca e frigoríficos para alugar aos clientes moçambicanos e em trânsito, segundo entrevista com agente transitário na Beira.

<sup>36</sup> Tal como observado pela autora no norte de Tete – o local da pesquisa de terreno do seu doutoramento – aí, o tomate, a soja e a batata são comercializados em larga escala, oriundos dos mercados distritais e explorações agrícolas, para satisfazer a procura urbana em Tete e na Beira.

Algumas das empresas da nossa amostra especializaram-se no transporte de combustíveis: gasolina, gasóleo, gás condensado ou carbo-reactores. O transporte de combustíveis é consideravelmente diferente. Não só requer equipamento especializado, como é obviamente uma actividade sem carga de regresso. Os tanques não podem ser misturados com diferentes tipos de conteúdos e, dada a natureza dos líquidos, as transportadoras não entram no porto para a recolha, lidando directamente com os fornecedores dos combustíveis. Os distribuidores de combustíveis têm a sua própria frota, mas contratam empresas de transporte para cobrir destinos mais difíceis ou distantes. Algumas empresas de transporte especializam-se no transporte de combustível nacional e outras têm contratos com distribuidores de combustível para abastecer os países vizinhos e ainda carbo-reactores para Kolwesi e Lumumbashi na República Democrática do Congo. Contudo, à medida que a procura nacional de combustível especializado cresce, acompanhando a actividade mineira, torna-se mais apelativo concentrar-se nas entregas nacionais, tendo em conta as distâncias mais pequenas e a ausência da carga de regresso.

Finalmente, algumas das empresas entrevistadas têm a capacidade e a maquinaria para lidar com projectos de transporte especializado, como o transporte de equipamento importado sobredimensionado. Estes projectos pontuais têm vindo a tornar-se mais numerosos com os desenvolvimentos actuais na infra-estrutura e na exploração mineira.

## ESTRATÉGIA E MODELO DE NEGÓCIO

A optimização das rotas é uma preocupação constante das empresas entrevistadas. As suas respostas à ausência de carga de regresso parecem ser determinadas pelo tamanho da frota e tipos de transporte. As empresas mais pequenas podem permitir aos camiões ficar no destino por alguns dias e tentar assegurar nova carga. As empresas maiores podem transferir o custo para os clientes, competindo com base na rapidez e fiabilidade da entrega. Este tema leva-nos às dificuldades que as empresas enfrentam relativamente aos pagamentos por parte dos seus clientes. Os atrasos de pagamento são habituais, o que é ainda agravado no caso de empresas a operar com clientes em moedas diferentes, dada a discrepância da taxa de câmbio entre o momento da facturação e o momento do pagamento. As empresas também navegam nas águas caprichosas dos mercados e da política da região. Quando a crise atingiu o Zimbabué e, mais recentemente, o Maláui, as empresas com maior exposição a estes dois mercados sentiram a redução do seu

negócio e a dificuldade dos seus clientes em assegurar moeda estrangeira para os pagamentos.

As empresas procuram, portanto, manter uma base de clientes equilibrada. Algumas combinam operações nacionais e internacionais, outras clientes regulares e clientes pontuais e outras ainda sub-contratam empresas de camionagem mais pequenas para assegurar pedidos de maior escala. As empresas maiores com grandes frotas especializadas no transporte de mercadorias teriam dificuldade em voltar ao mercado nacional, que acabariam por inundar. Todos os entrevistados relataram que existe grande competição para o transporte de mercadorias no corredor, mas concordaram igualmente que, de uma forma geral, o ambiente é positivo para as empresas e para os clientes. Competidores próximos noutros portos foram acusados de cartelização e fixação de preços (Raballand & Macchi, 2008). Não há qualquer evidência que seja o caso na Beira mas, tanto quanto é do nosso conhecimento, nenhuma investigação foi ainda realizada em termos de margens de lucro, custos e preços, idade das frotas, etc., para além das tabelas de preços elaboradas por Murithi *et al.* (2012).

**TABELA 3** PREÇOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE MERCADORIAS NO CORREDOR DA BEIRA EM USD

Trajecto	Distância (km)	Contentor de 20 pés (22 t)	Contentor de 40 pés (25 t)	Carga fraccionada, 30 t de carga de camião
Beira-Chimoio-Machipanda	285	1700	1700	1800
Beira- Machipanda-Mutare- Harare	559	2300	2300	2400
Beira-Machipanda-Mutare- Harare- -Chirundu-Lusaka	965	3800	3800	3600
Beira-Chimoio-Tete	632	2300	2300	n.a.
Beira-Tete-Dedza-Lilongwe	988	2700	2700	3100
Beira-Tete-Cassacatiza-Chanida-Lusaka	1480	4600	4600	5100

FONTE: MURITHI *ET AL.*, 2012

Com o passar dos anos, a maior parte das empresas entrevistadas reinvestiu os seus lucros nas suas próprias frotas e expandiu também o núcleo duro do seu negócio. Um sub-grupo de empresas desenvolveu um interesse pela construção civil na sequência da sua participação em projectos anteriores de construção e engenharia civil. O que começou inicialmente por ser apenas a necessidade de complementar as suas frotas com o tipo de veículos necessários para estes projectos (por exemplo, camiões basculantes e de plataforma), deu lugar, em alguns casos, à compra de veículos, gruas e equipamento para aluguer ou até mesmo à criação

de subsidiárias de construção civil, devidamente equipadas, e, num caso, à criação de uma consultoria de engenharia e um gabinete de importações/exportações. Uma das empresas entrevistadas tem ainda uma filial de transporte de passageiros. Algumas empresas têm uma equipa de mecânicos destacável para ajudar camiões encalhados na estrada e pode fornecer esses serviços a terceiros. Outras empresas pretendem aprofundar os serviços que oferecem aos seus clientes e estão a expandir-se para a área da logística, transitários e serviços de manuseamento, tais como a criação do seu próprio terminal de contentores, o que lhes dá espaço para tentar capturar economias de escala e fornecer manuseamento personalizado de cargas. Outras empresas têm também interesses no sector imobiliário, na agro-indústria e no turismo.<sup>37</sup>

Nesta secção descrevemos o contexto de onde surgiu o poderoso sector privado nacional das transportadoras rodoviárias de mercadorias em Moçambique, nos anos que se seguiram ao final da guerra civil, a sua consolidação através de contratos com agências humanitárias a operar na região, e o seu crescimento acelerado na última década, que reflecte a expansão do mercado das exportações de bens africanos, a procura de bens importados e o aprofundamento dos mercados internos. Olhámos igualmente para as trajectórias individuais de um grupo de empresas de transporte que tiveram um percurso semelhante, assim como para os tipos de carga transportada e as diferentes estratégias empresariais de reinvestimento. Podemos retirar algumas ilações deste relato.

Em primeiro lugar, o transporte rodoviário de mercadorias prosperou num nicho de oportunidade criado pelos défices e limitações do desenvolvimento, manutenção e funcionamento dos serviços de caminho-de-ferro. O transporte rodoviário de mercadorias não é a solução de transporte mais eficiente para um grupo de produtos, o que significa que existe ainda uma ampla margem para tornar o corredor mais competitivo, não só em relação a outros portos, mas também em termos da proporção dos preços finais absorvidos pelos custos de transporte, nomeadamente se se tornar os serviços de caminho-de-ferro acessíveis e eficazes. De certa forma, as poderosas empresas de camionagem estão a capturar um rendimento, e poderiam ter interesse no desenvolvimento de um tipo de intermodalidade que proteja a sua posição no mercado. Embora nas entrevistas todas as empresas tenham expressado que a estrada e o caminho-de-ferro satisfazem necessidades diferentes e não há incompatibilidade no desenvolvimento de ambos, as empresas de camionagem são

---

<sup>37</sup> Dados obtidos em entrevistas com representantes das empresas de transporte da Beira.

um sub-sector poderoso e organizado, com influência política. Neste contexto, uma política de intervenção é crucial para introduzir incentivos estratégicos ao aumento da produtividade. Isto requer, porém, um entendimento da constelação de interesses e da estrutura de poder que dita quais as reformas politicamente viáveis, assim como a identificação dos impasses mais críticos e estratégicos que, se resolvidos, terão maior potencial para estimular a criação de mais ligações (Khan, 2011). No caso do sector do transporte no centro de Moçambique, a situação é ainda mais complexa, uma vez que a promoção dos actores privados no sector do transporte rodoviário está em contradição com o desenvolvimento do sector do caminho-de-ferro dominado pelo Estado, e também porque, na ausência de uma política industrial coerente, o sector do transporte parece gravitar para a satisfação das necessidades dos sectores extractivos, sem contribuir para a criação de uma estrutura produtiva mais equilibrada.

Em segundo lugar, há outros produtos e circuitos para os quais a flexibilidade e rapidez do transporte rodoviário de mercadorias seriam essenciais. Como este capítulo demonstra, Moçambique tem um núcleo de empresas de camionagem que são competitivas na região, de mão-de-obra intensiva, e podem estimular o desenvolvimento de outros sectores, especialmente na produção e processamento de bens dependentes do factor tempo. As condições peculiares que deram origem a este sector requerem a sua protecção. Reiteramos, porém, que o desenvolvimento dos serviços de transporte não é um fim em si mesmo; está ligado aos produtos que são procurados e oferecidos, comercializados internamente e exportados. Uma intervenção estatal coordenada e estratégica neste sector necessita de se adaptar às prioridades das estratégias de desenvolvimento agrícola e industrial; tanto incentivos correctos como medidas disciplinares devem ser introduzidos para aumentar a produtividade e, deste modo, permitir que os custos de transporte das exportações da região diminuam, de forma a poder aumentar a produtividade e os salários da mão-de-obra.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu, de forma abrangente, a transformação da economia moçambicana e o seu impacto no sector do transporte rodoviário de mercadorias. Refletimos, portanto, sobre a forma como um certo paradigma de sistema de transportes molda o caminho e a qualidade do crescimento. Com uma densidade populacional baixa e uma vasta área terrestre, os serviços de transporte são inevitavelmente um campo importante da integração socioeconómica e da acumulação de capital, e são

já uma fonte do emprego formal de que Moçambique necessita em quantidade e qualidade.

Traçámos, por isso, a trajectória dos negócios de um grupo de empresas privadas de camionagem; identificámos a oferta dos serviços de transporte enquanto espaço para a acumulação de capital, que tem actualmente um efeito de contágio no sector da logística e noutros sectores económicos; e enfatizámos o carácter nacional deste sub-sector em expansão – uma característica que se destaca num país algo dominado pelo investimento directo estrangeiro de larga-escala.

Explorámos igualmente o cenário em que estas operam, a articulação entre transporte de caminho-de-ferro e rodoviário, as particularidades dos tipos de cargas e destinos e ainda as previsíveis oportunidades e desafios. As empresas rodoviárias de mercadorias moçambicanas enfrentam a competição inter-sectorial, enquanto, na ausência de uma intermodalidade eficaz, defendem os seus interesses em relação ao caminho-de-ferro – que sofre actualmente uma transformação acelerada cujas consequências não são ainda previsíveis. A competição pela carga é igualmente uma competição entre corredores. A localização geográfica vantajosa da Beira está longe de assegurar o seu domínio sobre o trânsito de mercadorias. Dependências históricas, economias de escala, preços e fiabilidade ainda desequilibram a balança a favor de Durban e, em menor medida, Dar es Salaam. Os actuais desenvolvimentos dos caminhos-de-ferro podem, de facto, propiciar uma transformação fundamental das regras do jogo; o espaço para a complementaridade com os camiões ao longo destas rotas permanece, porém, incerto.

Os preços para os serviços de transporte rodoviário são o resultado de uma complexa matriz de distância, tempos de trânsito, condições das estradas e número de passagens fronteiriças; mas o que torna estes exercícios comparativos ainda mais intrincados é o facto de os preços dependerem do tipo de produto transportado, a direcção (importação, exportação) e a disponibilidade de carga de regresso (Murithi *et al.*, 2012). A mesma carga na mesma estrada pode corresponder a diferentes preços de transporte, dependendo da época do ano e da disponibilidade de carga no regresso. Acresce ainda que os estudos que tentam obter estimativas de preços não conseguem calcular as economias de escala que permitem às transportadoras ligadas a Durban oferecer preços mais atractivos.

A nossa discussão suscita uma série de questões. Actualmente podemos fazer pouco para além de as enunciar, já que será necessária mais investigação para chegarmos a considerações rigorosas. Uma questão em particular paira sobre qual-

quer estratégia de desenvolvimento em Moçambique: com este sistema de transportes transversal, com epicentros da acumulação de capital ligados à extracção dos recursos naturais que não coincidem necessariamente com a geografia de uma base económica não mineira mais diversa e com uma variedade de sectores e grupos sociais com necessidades de transporte diferentes, e por vezes contraditórias, deverá o investimento em infra-estrutura e no desenvolvimento do transporte de longo-prazo melhorar e estender o actual sistema de transportes orientado para a extracção? Haverá regiões, utilizadores e sectores que obrigarão a desafiar estas dependências históricas por questões de eficiência, sustentabilidade económica e justiça social? Que interesses políticos e económicos estão representados nas autoridades do sector do transporte em Moçambique, qual a capacidade de influência e intenção que possam conduzir activamente o sector no sentido de uma estratégia de desenvolvimento ampla e de longo prazo? Ou irá a intervenção estatal permanecer confinada à regulação do cada vez mais liberalizado mercado dos serviços de transporte? Nesse sentido, qual é o papel do Estado na interacção entre o caminho-de-ferro – o remanescente e influente bastião das empresas estatais – e o transporte rodoviário – um sector totalmente privatizado?

Esta ênfase no papel do Estado não é fortuita: embora o sector do transporte rodoviário de mercadorias na Beira seja privado e opere actualmente como um mercado aberto, este capítulo demonstrou que a sua emergência foi possível num período de condições excepcionais. Este estudo de caso sugere que actores nacionais poderosos não surgem espontaneamente e que é necessário que o Estado crie as condições, adaptadas ao contexto moçambicano e às necessidades dos diferentes grupos sociais do país, sob as quais a acumulação de capital possa levar ao aumento da produtividade e à geração de emprego.

## REFERÊNCIAS

- ANE (2006) *Estratégia do Sector de Estradas 2007-2011*.
- Bowland, C. & Otto, L. (2012) *Implementing Development Corridors: Lessons from the Maputo Corridor*.
- CDM (2012) *Conferência de Imprensa – Cornelder de Moçambique. Beira 09 de Julho de 2012*.
- CDM (2011) *Visita de trabalho da Delegação do Ministério das Finanças à Cornelder de Moçambique*.

- Christ, N. & Ferrantino, M.J. (2011) “Land transport for export: the effects of cost, time, and uncertainty in sub-Saharan Africa”. *World Development*. 39 (10), 1749-1759.
- Cramer, C. (2008) “Trajectories of Accumulation through War and Peace”. In: R. Paris & T. D. Sisk (eds.). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. London, Routledge. pp. 129-148.
- Decreto 11/2009. *Boletim da República*, I Série, n.º51, 6.º Suplemento, de 29 de Dezembro de 2009.
- Dibben, P. (2007) “Transport, Trade and Economic Development in Mozambique: An Agenda for Change”. *Reflecting on Economic Questions*. 196.
- Djankov, S., Freund, C. & Pham, C. (2006) *Trading on Time*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=894927> [Acedido a: 10 de Maio de 2013].
- Economic Commission for Africa (2004) *Assessing Regional Integration in Africa: Towards an African Continental Free Trade Area*. Addis Ababa.
- Foster, V. & Briceño-Garmendia, C. (2010) *Africa's infrastructure: a time for transformation*. World Bank Publications.
- Gwilliam, K.M. (2011) *Africa's Transport Infrastructure: Mainstreaming Maintenance and Management*. World Bank Publications.
- ICF International (2012) *Plano Director de Gás Natural para Moçambique: Sumário Executivo do Relatório Preliminar*. Disponível em: [www.inp.gov.mz/content/download/2F717%2F4191%2Ffile%2FDraft\\_Executive%2520Summary-%25208-26-12\\_1%2520Portuguese.pdf&ei=cJEVU-yJ4bnywPaxoLADQ&usg=AFQjCNGnBtyw5dk9R9MlIRbr5qLE8GSXdQ&bvm=bv.62286460,d.bGQ](http://www.inp.gov.mz/content/download/2F717%2F4191%2Ffile%2FDraft_Executive%2520Summary-%25208-26-12_1%2520Portuguese.pdf&ei=cJEVU-yJ4bnywPaxoLADQ&usg=AFQjCNGnBtyw5dk9R9MlIRbr5qLE8GSXdQ&bvm=bv.62286460,d.bGQ).
- Khan, M. (2013) “Bangladesh: Economic Growth in a Vulnerable LAO”. In: D. North, J. Wallis, S. Webb & B. Weingast (eds.). *In the Shadow of Violence: The Problem of Development in Limited Access Societies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Khan, M. (2011) “Governance, Institutions and the State”. In: A. Noman, K. Botchwey, H. Stein, & J. Stiglitz (eds.). *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*. Oxford, OUP.
- KPMG (2011) *As 100 Maiores Empresas de Moçambique. XIII Edição 2011*. Maputo.
- Limao, N. & Venables, A.J. (2001) “Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs, and trade”. *The World Bank Economic Review*. 15 (3), 451-479.

- Mackintosh, M. (1983) *Private Capital and the State in Southern African Transport System*. Mimeograph.
- Meeuws, R. (2004) *Mozambique-Trade and Transport Facilitation Audit*. Rijswijs, The Netherlands, NEA Transport research and training.
- MTC (2011) *Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Sistema de Transportes – Ministério de Transporte e Comunicações*. Maputo.
- Murithi, A., Mintz, S., Sarguene, F. & Mendonça, C. (2012) *Logistics Review of the Beira and Nacala Corridors*. AECOM International Development, Abt Associates Inc.
- Pedersen, P. O. (2001) “Freight transport under globalisation and its impact on Africa”. *Journal of Transport Geography*, 9 (2), 85-99.
- Pedersen, P. O. (2004) “Zimbabwe’s changing freight transport and logistical system: Structural adjustment and political change”. *Journal of Southern African Studies*. 30 (3), 577-602. Disponível em: doi:10.1080/0305707042000254119 [Acedido a: 9 de Maio de 2013].
- Perkins, D. & Robbins, G. (2011) “The contribution to local enterprise development of infrastructure for commodity extraction projects: Tanzania’s central corridor and Mozambique’s Zambezi Valley”. *Making the Most of Commodities (MMCP) Discussion Paper*. (9).
- Raballand, G. & Macchi, P. (2008) *Transport Prices and Costs: The Need to Revisit Donors Policies in Transport in Africa*. World Bank.
- Raballand, G., Refas, S., Beuran, M. & Isik, G. (2012) *Why Does cargo spend weeks in Sub-Saharan African ports? Lessons from Six Countries*. Washington, World Bank.
- Sequeira, S. (2011) “Transport costs and firm behaviour: evidence from Mozambique and South Africa”. *Where to Spend the Next Million?* n.º123.
- Stephens, J.L. (1994) *The political economy of transport in Mozambique: implications for regional development*. PhD dissertation. University of Sussex.
- Teravaninthorn, S. & Raballand, G. (2009) *Transport Prices and Costs in Africa : A Review of the International Corridors*. Report 46181. World Bank. Disponível em: <http://ideas.repec.org/b/wbk/wbps/6610.html> [Acedido a: 10 de Maio de 2013].
- UNCTAD (2003) *Efficient Transport and Trade Facilitation to Improve Participation by Developing Countries in International Trade*. Geneva, UNCTAD.



# INDÚSTRIA EXTRACTIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O PAPEL DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

Epifânia Langa e Nelsa Massingue

## INTRODUÇÃO

A entrada de grandes investimentos de capitais estrangeiros na área de recursos minerais e energia, nos últimos anos, tem levantado várias questões sobre o papel dos mega-projectos no desenvolvimento económico e social em Moçambique, gerando um debate sem consenso. Uma das temáticas do debate é a responsabilidade social empresarial (RSE). Acções de RSE como a construção de infra-estruturas sociais para a educação e a saúde, a geração de emprego, entre outras são muitas vezes referenciadas em muitos discursos, principalmente políticos e de empresas, como aspectos positivos que complementam as acções do governo, devendo por isso ser promovidas e valorizadas.<sup>1</sup> Entretanto, estes discursos muitas vezes negligenciam componentes não menos importantes como a intenção das empresas ao desenvolver iniciativas sociais, o risco das comunidades se tornarem dependentes destes mega-projectos e a possibilidade de fragilização do papel do Estado (Schroeder & Schroeder, 2004) .

O presente artigo pretende fornecer uma discussão da RSE na indústria extractiva em Moçambique, usando como base de análise a proposta de Política de Responsabilidade Social Empresarial na Indústria Extractiva (PRSEIE) apresentada pelo Ministério

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, o discurso do Presidente Armando Guebuza durante a mesa-redonda sobre o desenvolvimento e gestão dos recursos minerais no país, disponível em <http://www.jornaldomingo.co.mz/index.php/economia/2449-mocambique-continua-nos-holofotes-internacionais>); discurso de Esperança Bias, Ministra dos Recursos Minerais, no lançamento da Fundação Vale, disponível em [http://www.mirem.gov.mz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99:discurso-de-esperanca-bias-ministra-dos-recursos-minerais-por-ocasio-do-lancamento-em-maputo-da-fundacao-vale&catid=53:discursos-da-ministra&Itemid=82](http://www.mirem.gov.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=99:discurso-de-esperanca-bias-ministra-dos-recursos-minerais-por-ocasio-do-lancamento-em-maputo-da-fundacao-vale&catid=53:discursos-da-ministra&Itemid=82); e Kenmare (2013).

dos Recursos Minerais.<sup>2</sup> Especificamente, o artigo pretende responder às seguintes perguntas: Em que contexto surge a PRSEIE? Em que medida a RSE permite tratar de desenvolvimento local? Que desafios a RSE do sector extractivo coloca ao Estado?

O artigo argumenta que a PRSEIE surge como uma resposta política e ambígua ao debate em torno do papel dos recursos naturais no desenvolvimento nacional, e não considera os possíveis riscos de insustentabilidade fiscal, vulnerabilidade das comunidades e fragilização do papel do Estado.

Além da presente introdução, o artigo compreende mais quatro secções. A segunda secção apresenta o contexto de surgimento da PRSEIE para um melhor entendimento do seu enquadramento. A terceira secção discute a definição de RSE adoptada pelo documento, destacando as ambiguidades encontradas. A quarta secção discute criticamente algumas propostas-chave da PRSEIE, apresentando os diferentes elementos que limitam o papel dinamizador de desenvolvimento local da RSE no contexto moçambicano. A última secção apresenta as conclusões do artigo.

## SOBRE O SURGIMENTO DA POLÍTICA

Apesar de a RSE não ser uma prática nova em Moçambique, as discussões e os interesses à volta da questão nunca foram tão proeminentes na agenda política, económica e social como na actualidade, sendo movidas pelo recente e intenso debate em volta dos recursos naturais. O surgimento da PRSEIE mostra estar ligado a temáticas específicas do debate tais como: o debate sobre os benefícios fiscais concedidos às empresas do sector, a transparência dos contratos e, principalmente, as polémicas em volta dos processos de reassentamento, por terem sido os processos que envolveram directamente comunidades locais.

De acordo com Mosca & Selemane (2012), os reassentamentos realizados pelas empresas mineradoras causaram a deslocação de populações para zonas com solos menos férteis, piores pastagens, menos oportunidades de desenvolver actividades económicas, sem meios de transportes públicos, mais distantes dos serviços e mercados, entre outros aspectos, resultando na alteração dos seus modos de vida. Várias fontes relatam que esta situação desencadeou um conjunto de protestos sequenciados, onde se destacam protestos envolvendo famílias reassentadas pela Vale Moçambique conforme a tabela abaixo.

---

<sup>2</sup> Versão de 9 de Outubro de 2013.

**TABELA 1** PROTESTOS OCORRIDOS EM 2012 E 2013

Data(s) do protesto	Número de participantes	Acontecimentos
10 de Janeiro de 2012	Cerca de 700 famílias	Bloqueio da passagem ferro e rodoviária na zona de Cateme, reivindicando as condições de vida em que ficaram sujeitas com o reassentamento e o valor pago como indemnização e compensação pela deslocação.  Como consequência, o transporte de carvão da mina para o porto foi paralisado. Houve actuações violentas e detenções por parte da polícia e das Forças de Intervenção Rápida (FIR), ameaças e intimidações aos protestantes.
16 de Abril de 2013	Cerca de 1300 famílias	Manifestação em frente às instalações da Vale onde se exigia dialogar com os responsáveis da empresa, a propósito da exigência do valor remanescente da compensação pela perda de terras. Na ausência de resposta por parte da Vale, os manifestantes bloquearam as entradas principais da mina. Houve presença da polícia sem nenhum registo de confrontações violentas.
23 de Dezembro de 2013	Cerca de 200 famílias	Bloqueio de um dos acessos à mina da Vale, exigindo uma vez mais o valor remanescente das compensações, e também não houve relatos de confrontos exacerbados com a polícia.

**FONTE:** ELABORADO PELAS AUTORAS COM BASE EM ADECRU, 2013; A VERDADE, 2013, 2012; CIP, 2012; HRW, 2013; LMDH, JA, AAAJC, ET AL., 2012; MUCHANGA, 2012; O PAÍS ONLINE, 2012B, 2012A, 2013.

Todos estes acontecimentos despertaram a atenção da sociedade civil, organizações não-governamentais, meios de comunicação, académicos e outras entidades que, através de vários encontros, seminários e pesquisas exerceram pressão sobre as autoridades governamentais (como por exemplo o MIREM e o governo provincial de Tete) para remediar a situação vivida pela população atingida pelos projectos de exploração de recursos naturais. Em particular, a nota de imprensa publicada pelo CIP (2012), após as manifestações de 10 de Janeiro de 2012, recomendava que o governo devia “estabelecer políticas e estratégias para nortear os reassentamentos e acções de responsabilidade corporativa no país e assegurar a sua implementação por todas empresas”. Em resposta, no mesmo ano, o MIREM encomendou um estudo, cujo objectivo, de acordo com Interpraxis (2012), foi estudar a RSE nos sectores extractivos (mineração e hidrocarbonetos) em Moçambique, para servir de base para o desenvolvimento de uma política de RSE. Portanto, pode afirmar-se que o surgimento desta PRSEIE resulta de conflitos e pressões sociais relacionadas entre si e que devem ser percebidas dentro do contexto moçambicano.

Um aspecto a ressaltar é a necessidade de distinguir compensações de iniciativas sociais (RSE). Enquanto as primeiras se referem a obrigações de que as empresas são responsáveis resultantes dos seus impactos sociais e ambientais, as segundas

(como será discutido adiante) referem-se a benefícios adicionais voluntariamente dados pelas empresas para as populações locais e para o país. Por exemplo, as casas, escolas, hospitais atribuídos às populações no âmbito dos programas de reassentamento devem ser percebidos como parte dos custos obrigatórios de operação dos projectos mineiros e não como acções de desenvolvimento da comunidade no âmbito da responsabilidade social das empresas. Desta forma, o cumprimento destas obrigações deve merecer do Estado uma monitoria e fiscalização minuciosas para garantir os direitos mínimos das populações afectadas.

## SOBRE A DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

Não existe uma definição única e nem consenso sobre o conceito de RSE. De acordo com Carrol (1991), RSE envolve a gestão de uma empresa de tal modo que esta seja: geradora de lucros económicos, cumpridora da lei, ética e socialmente solidária. No entanto, Visser (2005) argumenta que esta definição não é aplicável ao contexto africano, onde a interpretação mais dominante de RSE é relacionada com actividades filantrópicas, sendo, por isso, acções de caridade social vistas como mais importantes do que o cumprimento da lei. Por outro lado, outras definições colocam enfoque no relacionamento com os *stakeholders* da empresa como objecto da RSE. Nesta perspectiva, Waddock (2003) refere que RSE significa desenvolver uma relação mutuamente benéfica, interactiva e de confiança entre a empresa e os seus *stakeholders* (trabalhadores, clientes, comunidades, fornecedores, investidores, dentre outros), através da implementação das estratégias e práticas de funcionamento da empresa. Esta variedade de definições de RSE resulta do facto de as interpretações do que significa RSE dependerem dos objectivos que se pretende atingir num determinado espaço e tempo, do ramo de actividade da empresa e do contexto socioeconómico, político e cultural, entre outros aspectos (Frynas, 2009, pp. 3-6).

A PRSEIE adopta a definição de RSE do ISO 26000 da Organização Internacional de Normalização, onde esta é definida como “a responsabilidade de uma organização pelos impactos das suas decisões e actividades na sociedade e no meio ambiente, através de um comportamento transparente e ético, que: contribua para um desenvolvimento sustentável, incluindo a saúde e o bem-estar da sociedade; tenha em consideração as expectativas das partes interessadas; esteja em conformidade com a legislação aplicável e seja consistente com as normas internacionais de

conduta; e esteja integrado em toda a organização e seja praticado nas suas relações” (MIREM, 2013, p. 5).

Esta definição apresenta várias limitações no que concerne à sua adequação à realidade do país e do contexto em que surge a política. Tais limitações surgem da falta de esclarecimento de determinados conceitos, que no contexto moçambicano podem ter diferentes interpretações, ou seja, não há consenso sobre o seu significado. O artigo destaca três conceitos que são empregues na definição de RSE, bem como dentro da PRSEIE de um modo geral, nomeadamente:

## TRANSPARÊNCIA

A definição menciona a necessidade de um “comportamento transparente e ético” como parte da RSE e o documento destaca a transparência como um dos princípios que o norteiam. Em Moçambique, o debate sobre a transparência na indústria extractiva é marcado por várias intervenções da sociedade civil, a reivindicar a necessidade de o governo introduzir instrumentos que obriguem a tornar públicos, na íntegra, os contratos assinados entre o governo e as empresas de exploração de recursos naturais (Castel-Branco, 2010; CIP, 2013; Ossemane, 2012; O País Online, 2014). Contrariamente à demanda da sociedade civil, assiste-se a um cenário em que o art.º 23 da Lei 15/2011 de 10 de Agosto das Parcerias Público-Privadas só exige a publicação dos termos principais do contrato, do relatório e do balanço contabilístico das actividades (O País Online, 2014).

Ora, se a transparência e ética mencionadas na definição se referem a decisões e acções da empresa de um modo geral, significa que estas devem ser transparentes igualmente em relação aos contratos assinados com o governo. No entanto, na PRSEIE encontra-se uma secção denominada “transparência e relatórios”, de onde se pode compreender que na perspectiva da política, a transparência limita-se aos acordos de desenvolvimento local firmados no âmbito das iniciativas de investimento social das empresas e aos relatórios de despesas das respectivas actividades e não, necessariamente, aos contratos de exploração mineira e petrolífera. Portanto, a PRSEIE usa um conceito limitado de transparência negligenciando uma série de aspectos de interesse público relevantes para responsabilização das empresas. Ademais, a PRSEIE é retrógrada em relação à tendência actual de tornar públicos os contratos de exploração mineira e petrolífera conforme consta das propostas de revisão das leis de minas e petróleos, apresentadas pelo governo, e parte das quais já disponibilizadas pelo MIREM.

## PARTES INTERESSADAS

O segundo conceito refere-se ao termo “partes interessadas”, que é a tradução do termo em inglês “*stakeholders*”, definido pela Organização Internacional de Normalização como sendo um “indivíduo ou grupo que tem um interesse em qualquer decisão ou actividade da empresa”.<sup>3</sup> No sector extractivo e no âmbito da RSE em Moçambique, quais são as partes interessadas consideradas pela PRSEIE? Apesar de o conceito de partes interessadas transparecer ser de domínio comum, este suscita indagações. Principalmente quando na PRSEIE se encontram expressões como “partes interessadas incluindo comunidades” (MIREM, 2013, p. 1), “todas as partes interessadas” (MIREM, 2013, p. 2), “partes envolvidas” (MIREM, 2013, pp. 8, 12), “partes interessadas relevantes” (MIREM, 2013, p. 18), que, apesar de semelhantes, podem não ter o mesmo significado. A PRSEIE, ao deixar de mencionar clara e especificamente quem são as partes interessadas, abre espaço para a inclusão ou exclusão de determinados grupos sociais, sem parâmetros concretos para tal. Portanto, durante o processo de implementação desta política, será necessário identificar previamente as partes interessadas.

## ALINHAMENTO COM NORMAS INTERNACIONAIS

Apesar de o alinhamento com as normas internacionais ser um princípio interessante, é necessário tomar em consideração que os processos de formulação de normas tendem a ser dinâmicos e influenciados pelo contexto em que surgem. Neste sentido, é preciso considerar em primeiro lugar o contexto específico do país e os objectivos/metasp para se pretendem atingir.

## SOBRE A POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

A PRSEIE propõe-se a alcançar quatro objectivos:

- i) Estabelecer como a RSE no sector extractivo de recursos minerais pode contribuir para a redução da pobreza e desenvolvimento sustentável;
- ii) Estabelecer o enquadramento no qual a indústria extractiva de recursos minerais e todas as partes interessadas podem desenvolver programas de RSE práticos e realistas, que reflectam os objectivos de desenvolvimento do governo de Moçambique;

<sup>3</sup> ISO:26000, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:en:term:2.20>.

- iii) Assegurar maior harmonização entre os planos de desenvolvimento local definidos pelo governo e o investimento social realizado pelas empresas no âmbito da sua RSE;
- iv) Associar a prática da RSE no sector extractivo de recursos minerais em Moçambique às melhores práticas internacionais (MIREM, 2013, pp. 2-3);

Estes objectivos são movidos pelo grande potencial da RSE do sector extractivo e reflectem o interesse de o governo aliar-se ao sector privado para gerar desenvolvimento. De acordo com o Presidente da República Armando Guebuza, “uma empresa pode estar em condições de financiar a construção de uma escola e outras podem se ocupar da construção do lar dos alunos, do apetrechamento das infra-estruturas (...) todas estas empresas beneficiam o povo e depois uma parceria entre essas empresas e o governo vai permitir que haja uma melhor resposta ao Plano Social e Económico” (Luís, 2008). No entanto, a ligação entre as actividades de RSE e desenvolvimento sustentável não é automática. Esta secção desenvolve este argumento, confrontando as propostas da PRSEIE e as experiências de actividades de RSE no sector.

## PRSEIE E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A PRSEIE, no que concerne aos acordos de desenvolvimento local, refere que as actividades de RSE devem centrar-se no reforço da capacidade institucional local, desenvolvimento do capital humano, desenvolvimento do empresariado local, no desenvolvimento social da comunidade e na geração de emprego e aquisições locais. O artigo identifica na literatura três riscos que podem surgir como efeito das actividades de RSE, nomeadamente, a insustentabilidade fiscal, a descredibilização do papel do Estado e a dependência em relação ao mega-projecto.

Primeiro, conforme apresentado por Castel-Branco (2013a, 2013b) num contexto em que o défice fiscal é elevado, a necessidade de manutenção das infra-estruturas sociais vindas da RSE na forma de obras públicas, quando estas são construídas fora do plano do governo, como, por exemplo, construção de escolas, estradas, hospitais, entre outras, agrava as pressões sobre o orçamento corrente do Estado. Por exemplo, as escolas precisam de professores, de equipamento escolar (carteiras, quadros, giz entre outros), de serviços de água, energia e comunicação, dentre outros que devem sair do orçamento do Estado em acréscimo ao que já estava planificado.

Segundo, em Moçambique as comunidades em volta dos mega-projectos de mineração carecem de vários serviços públicos que são tradicionalmente providenciados pelo Estado. Nestas condições, a existência de empresas que provêm tais serviços no âmbito da RSE pode descredibilizar a imagem sobre o papel do Estado como provedor fundamental dos serviços básicos às comunidades. Assim, as empresas tendem a aumentar o seu poder perante as comunidades que beneficiam deste investimento, ao mesmo tempo que as comunidades perdem a autonomia de reivindicar possíveis imposições ou impactos negativos gerados pelo mega-projecto. Portanto, as instituições públicas existem para fornecer bens públicos aos cidadãos, e têm a legitimidade de o fazer, e não os deve deixar a cargo de corporações, sob o risco de se criar novamente empresas majestáticas em Moçambique (Castel-Branco, 2013b).

Terceiro, Jenkins e Obara (2006) sustentam que, ao desenvolver-se actividades de RSE, há um risco de se desenvolver no seio da comunidade, intencionalmente ou não, uma dependência em relação ao mega-projecto, que pode ter sérias consequências, particularmente depois do encerramento da mina.

O caso das acções de RSE da Kenmare Resources plc, uma empresa que explora areias pesada no distrito de Moma, na província de Nampula, permite compreender as questões de dependência e vulnerabilidade levantadas por estes autores. O Fundo Kenmare Moma Associação de Desenvolvimento (KMAD) declara investir anualmente entre 350 a 400 mil USD em vários projectos sociais (Selemane, 2010) nas áreas de educação (oferta de mobiliário escolar), da saúde (construção de infra-estruturas hospitalares) e de iniciativas empresariais locais (produção de ovos, de frangos, de hortícolas e de sacos destinados ao empacotamento das areias). Entretanto, a Kenmare é o único comprador dos produtos provenientes destas iniciativas empresariais (Selemane, 2010) e os preços dos produtos são fixados pela própria empresa (Massingue & Muianga, 2010). Ademais, existem relatos de descontentamento no seio da comunidade em que a mineradora está inserida, ligados à fraca qualidade das infra-estruturas e aos processos de desenvolvimento das actividades da fundação (Selemane, 2010).

De acordo com a descrição das actividades acima, pode depreender-se que as acções de RSE da KMAD estão em conformidade com uma das estratégias da PRSEIE, pois as suas “actividades estão centradas no desenvolvimento do capital humano, nas ligações empresariais e na geração de emprego produtivo”(p. 7). No entanto, tais acções de RSE levantam uma série de inquietações:

- i) As acções parecem responder primeiramente a interesses corporativos de facilitação de aquisições locais, mais do que “apoiar o desenvolvimento económico local e nacional” (MIREM, 2013, p. 7) como aspira a PRSEIE, de tal modo que os pequenos empresários locais são totalmente dependentes do mega-projecto. Assim, a sustentabilidade destas iniciativas empresariais pode ser ameaçada pelo encerramento da mina ou instabilidade financeira na Kenmare, o que se torna mais grave num contexto em que os preços de commodities no mercado internacional são instáveis e os recursos naturais são esgotáveis, com vida útil limitada pelo tamanho das reservas dos recursos explorados (Langa & Mandlate, 2013);
- ii) O tipo de actividades que as comunidades desenvolvem e que foram descritas acima é estritamente básico e rudimentar, de tal modo que não desenvolvem capacidades competitivas baseadas no uso de tecnologias modernas, ou seja, a transferência tecnológica é bastante fraca;

Estudos realizados com empresas moçambicanas ligadas a mega-projectos e a experiência da KMAD mostram que, em Moçambique, as ligações empresariais a mega-projectos estão centradas no fornecimento de serviços básicos e rudimentares, com fraco potencial de transferência de tecnologia e, por isso, não geram trabalho tecnicamente qualificado e competitivo (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2013). Assim, é pouco provável que as iniciativas empresariais da KMAD estejam a contribuir para um desenvolvimento sustentável, na medida em que não se criam capacidades diversificadas e competitivas, e as que são criadas estão ligadas ao mega-projecto de mineração, sem ligações a outras actividades locais. Para potenciar a ligações produtivas entre mega-projectos e empresas nacionais, é preciso que a política pública se oriente pela visão de criação de capacidades industriais amplas dentro de um quadro de estratégias de crescimento e desenvolvimento das empresas nacionais, onde Estado joga um papel de relevo como dinamizador deste processo (Langa & Mandlate, 2013).

De facto, vários autores argumentam que gerar desenvolvimento não é o principal objectivo que leva empresas a desenvolverem iniciativas locais (Christian Aid, 2004; Frynas, 2005, 2009; Jenkins & Obara, 2006; Trebeck, 2008). Especificamente, Frynas (2005) destaca que quatro razões corporativas estão na origem do engajamento em RSE: (i) a obtenção de vantagem competitiva – onde o grau de envolvimento social de uma empresa é visto como vantagem em relação a outra com

menos envolvimento; (ii) a manutenção de um ambiente de trabalho estável – onde as acções de RSE são iniciadas como forma de garantir que não surjam protestos nem objecções ao desenvolvimento do projecto pelas comunidades; (iii) a gestão de percepções externas e manutenção da reputação da empresa – onde a RSE é assim usada com o propósito de manter relações públicas estáveis; e (iv) a motivação dos trabalhadores – onde a RSE pode servir de um meio para manter uma boa imagem interna da empresa mantendo os trabalhadores satisfeitos e mais positivos sobre a empresa. Por isso, existe uma grande probabilidade de as acções de RSE das empresas serem parciais, de curto-prazo e inconsistentes, deixando as comunidades pobres mais vulneráveis e numa situação de risco (Christian Aid, 2004; Frynas, 2005, 2009; Jenkins & Obara, 2006; Trebeck, 2008). Com efeito, o único actor social que se identifica com objectivos de desenvolvimento de longo prazo e em prol do bem-estar da sociedade é o Estado.

#### PRSEIE E OS ACORDOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Ressalta da proposta da PRSEIE que se deve “estabelecer planos e acordos sobre investimento social local designados de Acordos de Desenvolvimento Local (ADL) com a participação das partes interessadas, assinados pelas partes envolvidas, designadamente o governo e a empresa, e as comunidades como testemunhas” (MIREM, 2013, p. 8). No entanto, transparece do documento a ideia de que o governo é signatário, sendo os verdadeiros negociadores dos ADL as comunidades abrangidas. A secção da PRSEIE referente ao desenvolvimento de capacidades para a negociação de investimentos sociais como política “assegurar a existência de capacidade a nível local que permita às comunidades abrangidas negociar eficazmente com a indústria e as autoridades locais o investimento social a realizar” (MIREM, 2013, p. 15). Ao longo da PRSEIE, encontram-se outras passagens em que se nota uma minimização do papel do Estado, onde tarefas tradicionalmente realizadas por órgãos do Estado são transferidas para as comunidades ou para entidades independentes. Por exemplo, a PRSEIE menciona que os ADL devem definir “os meios através dos quais os litígios, entre a Comunidade Abrangida e a empresa serão resolvidos, onde se estabelece o mecanismo de reclamação a ser usado no âmbito do desempenho de RSE da empresa” (MIREM, 2013, p. 10). Mais adiante, a PRSEIE menciona que se deve “assegurar que a monitoria e avaliação do investimento social e, especificamente dos ADL, são executadas por terceiros independentes” (MIREM, 2013, p. 18).

Se os ADL devem ser assinados entre o governo e a empresa e se é o governo o representante das aspirações e expectativas da comunidade, não será óbvio que o mesmo se responsabilize pela negociação, monitoria e resolução dos litígios que possam surgir? Esta proposta, que parece ser baseada na ideia de dotar as autoridades e comunidades locais de autonomia para tomada de decisão, ignora as diferenças de capacidade, poder e influência entre as partes. Empresas multinacionais exploradoras de recursos naturais possuem um maior acesso à informação e possuem as habilidades e competências necessárias para influenciar as decisões sobre como as suas acções de RSE devem ser conduzidas nas comunidades, para além de possuírem vasta experiência em vários países (Jenkins & Obara, 2006; Schroeder & Schroeder, 2004). Adicionalmente, algumas empresas da indústria extractiva são acusadas de envolvimento em casos de espionagem a diversos órgãos da sociedade civil e movimentos sociais, bem como de actos de corrupção por objectivos comerciais (Senado Federal, 2013; Gois, 2013).

Contrariamente, as comunidades locais à volta de mega-projectos de mineração em Moçambique necessitam de capacidade técnica e de recursos para enfrentar processos complexos, demorados e onerosos como a negociação de um ADL. Trebeck (2008) argumenta que a falta de interesse, de disponibilidade ou indiferença pode fazer com que o processo de auscultação pública seja dominado por pessoas com forte poder de influência, mas não necessariamente defensoras de posições de consenso comum. Ademais, as “comunidades” não existem na divisão administrativa de Moçambique, por isso não é possível assegurar que uma “comunidade” tenha uma opinião consensual acerca de um determinado assunto. Kloeck-Jenson (2000) refere que algumas vezes sugerem que os régulos e as autoridades tradicionais são os representantes legítimos das comunidades, enquanto outros argumentam que em Moçambique as estruturas administrativas ao nível comunitário são heterogéneas, sendo necessário preservar esta heterogeneidade, evitando declarar certos grupos como representantes comunitários (como por exemplo os régulos). De acordo com este autor, os proponentes da ideia de heterogeneidade sugerem que cada comunidade decida quem são os melhores representantes dos seus interesses. Portanto, é necessária uma maior precisão na definição de quem são os representantes comunitários e como eles são escolhidos.

Os processos de reassentamentos e compensações de famílias deslocadas pelos projectos de exploração de recursos naturais podem servir como proxy do grau de preparação das comunidades e do governo. De acordo com Mosca & Selemane

(2012), estes processos foram mal conduzidos, caracterizados pela ausência de consultas comunitárias adequadas e absentismo do governo, com favorecimento das empresas e resultando em milhares de famílias a viver em condições de vulnerabilidade económica e social. Portanto, os resultados de um processo em que comunidades negociam um ADL podem ser prejudiciais à própria comunidade e à sociedade em geral.

Como referido, a PRSEIE sugere que o ADL seja assinado pelo governo. No entanto, a mesma não esclarece se se trata do governo central, provincial ou distrital, dando espaço para que várias interpretações surjam como, por exemplo, poder pensar-se que deveria ser o governo da província ou do distrito por ser onde se localiza o projecto, como poderia ser o governo central por ter sido quem assinou o contrato de exploração mineira. Adicionalmente, a PRSEIE sugere que devem ser criados grupos de coordenação locais e provinciais, que essencialmente têm a função de gerir e monitorar os ADL. Ora, o governo local em Moçambique possui várias limitações em termos de capacidade técnica, de gestão e material. De acordo com Forquilha (2007, 2013), a governação local enfrenta várias dificuldades, desde a falta de meios, de recursos humanos, materiais e financeiros, até a problemas de articulação entre os vários órgãos locais, planos e estratégias existentes, que são essencialmente resultantes da ausência de uma visão e estratégia integrada de descentralização. Ainda segundo o mesmo autor, embora várias iniciativas de reformas sectoriais tenham sido concebidas e realizadas, as mesmas não tiveram referência concreta a todos os sectores ou programas nacionais, resultando em implementação fragmentada.

Entretanto, há entidades que sustentam a premissa de minimização do papel do Estado. Segundo a AMECON (2013), no seu parecer sobre a estratégia e política de recursos minerais, não se pode desenvolver todas as localidades de uma só vez e à mesma velocidade. Sendo assim, deve garantir-se que este esforço deixe de ser do Estado e passe a ser responsabilidade das empresas. Apesar de existirem tais argumentos a favor da redução do intervencionismo do Estado, todas as questões discutidas à volta do poder das empresas e das limitações das comunidades e do governo local revelam a necessidade da presença activa de um Estado que possa fazer uso das oportunidades e produzir acções concretas que induzam o desenvolvimento. Portanto, o Estado não pode ser um mero observador ou facilitador destas intervenções directas das empresas. O Estado e as autoridades locais devem zelar para que as prioridades e os objectivos definidos nos seus planos de desenvolvimento a nível

nacional e local sejam cumpridos onde as acções de RSE sejam enquadradas nestes planos previamente definidos.

## CONCLUSÕES

O artigo explorou três questões para analisar o papel da RSE no desenvolvimento local em Moçambique conforme se segue.

Primeiro, a contextualização do surgimento da PRSEIE. O surgimento da PRSEIE mostra estar ligado a vários debates à volta do papel dos recursos minerais no desenvolvimento nacional, com maior destaque para as polémicas em torno dos processos de reassentamento, por terem sido os processos que envolveram directamente as comunidades locais. Assim, a adopção de conceitos de definições e padrões internacionais como transparência, envolvimento das partes interessadas, acordos de desenvolvimento local aparecem como elementos essenciais sem, no entanto, estarem ligados ao contexto nacional, revelando fragilidades estruturais do quadro mais geral sobre os recursos minerais em Moçambique.

Segundo, o papel da RSE das empresas no desenvolvimento local. Não é papel das empresas gerar desenvolvimento. Por um lado, estas, ao engajarem-se nele, fazem-no com objectivos claros e de natureza corporativa relacionados com a manutenção de um ambiente estável para o desenvolvimento do seu negócio, reputação interna e externa. Assim, é provável que tais acções sejam de curto e médio prazo, inconsistentes e fragmentadas, podendo deixar as comunidades em situação de vulnerabilidade. Por outro, o enfoque nos benefícios derivados de RSE, como por exemplo o aumento de capacidade institucional através de infra-estruturas sociais negligencia não só o risco de insustentabilidade fiscal, pelo agravamento do défice do orçamento do Estado, mas também o risco de gerar dependência nas comunidades em actividades ligadas ao mega-projecto com fraca transferência tecnológica e que não criam capacidades competitivas.

Terceiro, desafios da RSE do sector extractivo para o Estado. De um modo geral, o reforço do papel do Estado é evidenciado pelo facto de este ser o único e legítimo responsável pelo bem-estar social. Por um lado, o Estado deve assegurar a integração e a coordenação das acções de RSE nos planos públicos, ao invés de criar processos paralelos. Por outro lado, é preciso reconhecer e enfrentar as limitações técnicas e humanas, materiais e de negociação da governação local, que se sugere que seja responsável pela gestão e monitoria dos ADL.

Portanto, é preciso estar-se ciente de que a existência de uma PRSEIE por si só não é condição suficiente para que as empresas invistam em desenvolvimento local e que, mesmo se o fizerem, estas nem sempre resultarão em desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

- Lei 15/2011. *Boletim da República*, Série I, n.º 32, de 10 de Agosto de 2011. Disponível em: <http://www.at.gov.mz/Legisgeral/lei15-2011.pdf>.
- ADECRU (Acção Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais) (2013) “Famílias Atingidas pela Vale Forçam a Paralisação Geral da Mina de Moçambique”. Disponível em: <http://adecru.wordpress.com/2013/12/24/familias-atingidas-pela-vale-forcam-a-paralisacao-geral-da-mina-de-mocambique/>.
- AMECON – Associação Moçambicana de Economistas (2013) *Estratégia e Política de Recursos Minerais: Contribuições da AMECON*. AMECON. Maputo.
- AVerdade (2012) “O Que ‘Vale o Preço do Desenvolvimento?’” Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/nacional/24499-o-que-valeo-preco-do-desenvolvimento> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2014].
- AVerdade (2013) “Oleiros Voltam a Bloquear Acesso à Mina da Vale Moçambique em Moatize”. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/42757-oleiros-voltam-a-bloquear-acesso-a-mina-da-vale-mocambique-em-moatize> [Acedido a: 14 de Fevereiro de 2014].
- Carrol, A. (1991) “The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders”. *Business Horizons*, n.º 34. pp. 39-48.
- Castel-Branco, C. (2013a) Economia Extractiva e Desafios de Industrialização: para além de rendas dos recursos naturais. Comunicação apresentada na Conferência Internacional sobre a Governação da Economia Extractiva “Recursos Naturais: Bênção ou Maldição?”. 22 de Maio de 2013, Maputo.
- Castel-Branco, C. (2013b) “Reflectindo sobre acumulação, porosidade e industrialização em contexto de economia extractiva”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 81-124.
- Castel-Branco, C.N. (2010) Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE.

- Castel-Branco, C.N. & Goldin, N. (2003) *Impacts of the Mozal aluminium smelter on the Mozambican economy. Final Report Submitted to Mozal. Maputo.*
- Christian Aid (2004) *Behind the Mask: The Real Face of Corporate Social Responsibility. Christian Aid. London*
- CIP – Centro de Integridade Pública (2012) “Cateme: As Razões do Conflito entre Famílias Reassentadas e a Vale Moçambique”. Disponível em: [http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C109\\_Nota%20de%20Imprensa\\_Cateme%20as%20raz%C3%B5es%20do%20Conflito.pdf](http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C109_Nota%20de%20Imprensa_Cateme%20as%20raz%C3%B5es%20do%20Conflito.pdf).
- CIP (Centro de Integridade Pública) (2013) “O governo de Moçambique procura manter o secretismo sobre os contratos”. Comunicado de Imprensa de 18 de Maio de 2013. Maputo.
- Forquilha, S. (2013) “Não Basta Introduzir Reformas Para se Ter Melhores Serviços Públicos”: Subsídio para Uma Análise dos Resultados das Reformas no Subsector de Água Rural em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 331-355.
- Forquilha, S. (2007) *‘Remendo Novo em Pano Velho’: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo de Governação Local*. Comunicação apresentada na *Conferência Inaugural do IESE* “Desafios para a investigação social e económica em Moçambique”. 19 de Setembro de 2007, Maputo.
- Frynas, J. (2005) “The false developmental promise of Corporate Social Responsibility: evidence from multinational oil companies”. *International Affairs*, 81 (3), 581-598.
- Frynas, J.G. (2009) *Beyond Corporate Social Responsibility. New York, Cambridge University Press.*
- Gois, C. de (2013) “Vale é acusada de espionar funcionários, jornalistas e sindicalistas”. *O Globo*. 24 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/vale-acusada-de-espionar-funcionarios-jornalistas-sindicalistas-10528721> [Acedido a: 17 de Fevereiro de 2014].
- HRW (Human Rights Watch) (2013) *O Que é Uma Casa Sem Comida: O Boom da Mineração em Moçambique*. Human Rights Watch. Maputo.
- Interpraxis (2012) *Recomendações para Política de RSE para os Sectores Extractivos em Moçambique*. Relatório Final. Maputo.
- Jenkins, H. & Obara, L. (2006) Corporate Social Responsibility (CSR) in the mining industry – the risk of community dependency. Comunicação apresentada na

- Corporate Responsibility Research *Conference*. Disponível em: <http://www.crrconference.org/downloads/2006jenkinsobara.pdf>.
- Kenmare, K.R. (2013) *Esclarecimentos sobre conteúdo do relatório do CIP/EURODAD*. Comunicado de 9 de Dezembro de 2013. Kenmare Resources plc. Maputo.
- Kloeck-Jenson, S. (2000) *Locating the Community: Administration of Natural Resources in Mozambique*. Madison, Land Tenure Center.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013) “Questões à volta de ligações a montante com a Mozal”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 175-210.
- LMDH (Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, JA – Justiça Ambiental, AAAJC – Associação de Apoio e Assistência Jurídica as Comunidades & UNAC – União Nacional de Camponeses) (2012) *Solicitação para o Respeito e Realização dos Direitos e Dignidade Humanas das Famílias Reassentadas no Contexto do Mega-projecto de Exploração do Carvão Mineral de Motizze. Carta ao Presidente da República de Moçambique*. Maputo.
- Luís, A. (2008) “CTA Defende Adopção de Código de Conduta”. *Zambeze*. 20 de Novembro de 2008, p. 24.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2010) *Relatório sobre o papel dos mega projectos no desenvolvimento local. Mimeo*.
- MIREM (Ministério dos Recursos Minerais) (2013) Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais. Versão de 9 de Outubro de 2013. Maputo.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2012) “Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE.
- Muchanga, S. (2012) “Alta Tensão em Cateme”. *Savana*. 13 de Fevereiro de 2012.
- O País Online (2012a) “Cateme: o Passado Que Não Passa”. *O País*. 8 de Outubro. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/21603-cateme-o-passado-que-nao-passa.html> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2014].
- O País Online (2014) “Governo diz que contratos mineiros são públicos, mas o CIP desmente”. *O País*. 13 de Fevereiro. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/28801-governo-diz-que-contratos-mineiros-sao-publicos-mas-o-cip-desmente.html> [Acedido a: 13 de Fevereiro de 2014].

- O País Online (2013) “Oleiros de Cateme Voltam a Barricar Linha-férrea”. *O País*. 13 de Maio. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/25341-oleiros-de-cateme-voltam-a-barricar-linha-ferrea.html> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2014].
- O País Online (2012b) “Vale admite erros em Cateme”. *O País*. 13 de Abril. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/19826-vale-admite-erros-em-cateme.html> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2014].
- Ossemane, R. (2012) “Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos minerais: uma análise crítica da experiência”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 145-164.
- Schroeder, J. & Schroeder, I. (2004) “Responsabilidade Social Corporativa: Limites e Possibilidades”. *RAE-eletrônica*, 3 (1).
- Selemane, T. (2010) *Questões à volta da Mineração em Moçambique Relatório de Monitoria das Actividades Mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussundenga*. Centro de Integridade Pública (CIP). Maputo.
- Senado Federal, J. do S. (2013) “Vale é acusada de espionar lideranças e jornalistas”. *Jornal do Senado*, 25 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2013/10/25/vale-e-acusada-de-espionar-liderancas-e-jornalistas> [Acedido a: 21 de Fevereiro de 2014].
- Trebeck, K. (2008) “Corporate social responsibility and democratisation: opportunities and obstacles”. In: C. O’Faircheallaigh & S. Ali (orgs.) *Earth Matters: Indigenous Peoples, The Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*. United Kingdom, Greenleaf Publishing Ltd. pp. 8-23.
- Visser, W. (2005) “Revisiting Carroll’s CSR Pyramid: An African Perspective”. In: E. Pedersen & M. Huniche (orgs.) *Corporate Citizenship in a Development Perspective*. Copenhagen, Copenhagen Business School Press.
- Waddock, S. (2003) “Editorial”. *Journal of Corporate Citizenship*. (9), 3-7.



PARTE III  
SOCIEDADE



# CAMINHOS MOÇAMBICANOS PARA A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE: NOTAS DE UMA LEITURA PSICANALÍTICA

Bóia Efraime Júnior

## INTRODUÇÃO

Para mim, como psicólogo e psicoterapeuta, escrever sobre traumas colectivos, guerra e paz em Moçambique é um grande desafio e coloca-me perante a questão se será possível e aceitável partir da patologia individual e transpor os conhecimentos aqui ganhos para processos sociais. Como psicoterapeuta procuro entender os conflitos inconscientes dos meus pacientes, que se manifestam em dor e sofrimento, esperando ajudá-los a abrirem-se para outras possíveis soluções. Procuro, igualmente, compartilhar as minhas reflexões e oposição não só ao uso da violência e da guerra, como também à promoção da banalização da guerra e destruição de vidas humanas. Isto é, por um lado, parte do compromisso ético da psicologia<sup>1</sup> e da psicanálise e, por outro, uma tentativa de transpor conhecimentos ganhos no domínio da patologia individual para a social.

Particularmente no trabalho com as ex-crianças-soldado,<sup>2</sup> realizado entre 1994 e 2001, na Ilha Josina Machel, na província de Maputo, em Mandhakazi, na província de Gaza e em Muecate, na província de Nampula, tive de suportar, com os meus pacientes, muito luto e sentimentos de impotência. A elaboração das memórias traumáticas dos meus pacientes não se referia apenas à sua realidade interior, mas também à realidade

---

<sup>1</sup> Extracto da Moção de Apoio à Paz em Moçambique aprovada no IV Seminário Internacional de Psicologia nos Países de Língua Portuguesa – Psi-PLP: “Os psicólogos da Psi-PLP reunidos no IV Seminário Internacional de Psicologia nos Países de Língua portuguesa, na cidade do Lubango, República de Angola, no dia 5 de Dezembro de 2013, apelam ao governo de Moçambique e aos Dirigentes da Renamo a assumirem posturas de manutenção da Paz e primando pelo diálogo permanente para ultrapassarem o conflito armado e respeitarem as suas diferenças para a consolidação da Democracia.”

<sup>2</sup> Este trabalho foi inicialmente apresentado pela Associação Moçambicana de Saúde Pública, AMOSAPU, e posteriormente pela Associação Reconstruindo a Esperança, ARES.

exterior. A realidade exterior continuava sendo marcada pela dor, medo e incerteza em relação ao futuro, particularmente na manutenção da paz. Havia também uma revitimização das vítimas da guerra, devido à negação do reconhecimento social pelas atrocidades sofridas. Em alguns momentos, como em 1999, a Frelimo e a Renamo juntaram-se recusando também a existência de ex-crianças-soldado, quando aprovaram a Lei do Serviço Militar, sem excluir aqueles cidadãos que, como crianças, haviam sido forçados a participar nos exércitos da Frelimo e da Renamo durante o conflito armado.

Em 2013, o diálogo político em Moçambique entre a Frelimo e a Renamo foi substituído pelo clamor das armas. O trauma colectivo não elaborado da guerra civil é reacendido. A banalização da violência dirigida contra o Outro, a morte de vidas cheias de esperança na estrada nacional, o recurso à violência de Estado para manietar opositores políticos afectam ou mesmo destroem os laços emocionais que criam a coesão entre os moçambicanos, eliminam a perspectiva e previsibilidade em relação ao futuro ou criam uma perspectiva pessimista para o futuro. O recurso à violência e à morte de outros homens para atingir ganhos políticos volta a ser aceite e até justificado como instrumento para solução de diferenças políticas. A Renamo usa a guerra para promover a despartidarização do Estado e das Forças de Defesa e Segurança (FDS) e a paridade na Comissão Nacional de Eleições (CNE) ameaçando inclusive dividir Moçambique em dois Estados, um sob seu controlo e outro sob controlo da Frelimo (Renamo, 2012). A Frelimo, por sua vez, justifica o uso da guerra como necessidade de estender o poder do Estado a todas as zonas do país e manutenção do princípio da proporcionalidade nas instituições eleitorais (Guebuza, 2013).

Na primeira parte deste artigo vou retomar um texto de Freud (1976a), produzido na sua troca de correspondência com Albert Einstein e intitulado “Porquê a guerra?”. Na segunda parte do artigo irei usar a teoria do trauma e as experiências ganhas no trabalho em Moçambique com ex-crianças-soldados como referencial para entender o conflito político-militar entre a Frelimo e a Renamo.

## PAZ E GUERRA

Em Setembro de 1932, Freud respondeu a uma carta de Einstein, na qual este questionava se “existe alguma forma de livrar a humanidade da guerra?” (Ventura & Seitenfus, 2005, pag. 21). Segundo Einstein, as razões da guerra entre as nações eram “o intenso desejo de poder” (Ventura & Seitenfus, 2005, p. 23) por parte da classe dominante aliado aos interesses de uma minoria que, “indiferentes às condições e aos

controles sociais, consideram a guerra, a fabricação e venda de armas simplesmente como uma oportunidade de expandir seus interesses pessoais e ampliar a sua autoridade pessoal” (Ventura & Seitenfus, 2005, p 24). Einstein questionava-se: “como é possível a essa pequena súplica dobrar a vontade da maioria, que se resigna a perder e a sofrer com uma situação de guerra, a serviço da ambição de poucos? (ao falar em maioria, não excludo os soldados, de todas as graduações, que escolheram a guerra como profissão, na crença de que estejam servindo à defesa dos mais altos interesses de sua raça e de que o ataque seja, muitas vezes, o melhor meio de defesa)” (Ventura & Seitenfus, 2005, p. 24).

Para Freud (1976a) havia um “mal-estar” rondando a civilização, importava uma maior compreensão da relação entre direito e violência, pulsão e cultura. Freud referiu-se ao facto de a guerra ser uma forma muito comum entre a espécie humana de resolver os seus conflitos de interesses. O objectivo final da guerra é forçar “a outra facção a abandonar as suas pretensões ou suas objecções, por causa do dano que lhe havia sido infligido e pelo desmantelamento de sua força” (idem, p. 31).

Estas reflexões de Freud parecem até aos presentes dias manter a sua veracidade. Em Moçambique, o recurso à violência e à guerra continua sendo uma forma de fazer política, uma continuação da política. Freud repudiava a guerra e acreditava que, com o avançar da civilização, a força e o debate das ideias substituiria a força bruta. Ele argumentava que “as modificações psíquicas que acompanham o processo de civilização são notórias e inequívocas. Consistem num progressivo deslocamento dos fins instintivos e numa limitação imposta aos impulsos instintivos. Sensações que para os nossos ancestrais eram agradáveis, tornaram-se indiferentes ou até mesmo intoleráveis para nós” (idem, p. 46).

Em Moçambique multiplicam-se as vozes no seio da sociedade manifestando o seu “mal-estar” e rejeição da guerra como solução para diferenças políticas entre a Frelimo e a Renamo. A imprecisão semântica, a contradição entre o discurso e a acção que se consta nos discursos e acções da Frelimo e da Renamo no tocante ao actual conflito político-militar mostram a dificuldade de ambos em convencer o público de suas acções militares. Se por um lado a Frelimo afirma “nós, e repetimos, não queremos a guerra em Moçambique. A guerra deve ser assunto de ficção científica, de vídeo-games e de produções literárias e cinematográficas” (Guebuza, 2013), também a Renamo proclama que “não existem razões bastantes para se continuar a derramar sangue no solo pátrio. Não se pode repetir a história do passado não

longínquo [a guerra que durou 16 anos entre a Frelimo e a Renamo]” (Enoque, 2013). Porém, Guebuza (Idem) no mesmo discurso reafirma o uso da força como “imperativo de imposição da autoridade do Estado em todo o espaço geográfico da Nação Moçambicana” (2013). A Renamo, por seu lado, escreve que o seu Presidente “Afonso Dhlakama escolheu Santundjira como local estratégico para desencadear uma acção de pressão contra os abusos de poder que caracterizam o partido da maçaroca [a Frelimo] e o seu governo, usando a força militar sempre que isso se mostre necessário.

Como explicar esta ambiguidade nos discursos que clamam pela paz e simultaneamente ameaçam com a guerra?

Para Freud a violência humana está intrinsecamente ligada à condição biológica do homem. Ela está presente em todos os conflitos de relação entre os homens.<sup>3</sup> A filogénese da violência data dos tempos mais remotos de socialização, senão mesmo da condição animal do homem. O ser humano é mobilizado por dois instintos ou pulsões, cujas actividades se opõem entre si: a pulsão construtiva, erótica ou Eros, e a pulsão destrutiva, de morte ou Tânatos. Estas pulsões não são porém, *per se*, nem boas nem más, dependendo os efeitos da sua expressão de freios internos e dos controlos sociais.

Recorrendo ao seu texto “Totem e Tabu”, escrito em 1913, Freud (1976b) explica que o poder é conquistado e mantido com a violência. Este poder era inicialmente determinado pela superioridade da força muscular, tendo esta sido posteriormente suplantada e substituída pela capacidade intelectual de construir e ter mais destreza no manuseio de novas armas: a dominação pela violência bruta passou a ser uma dominação pela violência apoiada no intelecto. A finalidade, porém, mantém-se igual: subjugar o adversário, tirando-lhe a vida ou dominando-o pela escravidão. Os vitoriosos deveriam porém manter-se alerta em relação às ameaças à sua própria integridade física devido à sede de vingança do adversário vencido. Assim, importava garantir que o adversário se sentisse impelido a controlar aquele seu desejo de vingança. Por outro lado, os derrotados unidos descobriram na sua união um poder comum que constituía um caminho que se estendia da violência ao direito ou à lei. “A união de diversos indivíduos fracos: a união faz a força” (Ventura & Seitenfus, 2005, p. 21). Essa força foi constituída em lei ou direito de uma comunidade em contraposição ao interesse de um só. Para

---

<sup>3</sup> O termo “homens” é usado neste artigo para designar homens e mulheres excluindo em casos que importe uma distinção, onde esta será explicitada.

transformar esse poder comum em algo duradouro, instituíram regras, punições e desenvolveram vínculos emocionais.

“A união da maioria devia ser estável e duradoura. Se apenas fosse posta em prática com o propósito de combater um indivíduo isolado e dominante, e fosse dissolvida depois da derrota deste, nada se teria realizado” (Idem, p. 32).

A situação é simples enquanto a comunidade consiste em apenas poucos indivíduos igualmente fortes. As leis de uma tal associação irão determinar o grau em que, se a segurança da vida comunal deve ser garantida, cada indivíduo abra mão da sua liberdade pessoal de utilizar a sua força para fins violentos, para garantir a segurança da comunidade.

Dado que a comunidade não consiste em apenas poucas pessoas igualmente fortes, o crescimento dos grupos e a formação de uma sociedade acabaram provocando um desequilíbrio de forças, seja entre pais e filhos, seja entre homens e mulheres ou, resultando da guerra, entre senhores e escravos. Este desequilíbrio é reproduzido também na justiça da comunidade. A lei é feita pelos governantes e de acordo com os seus interesses, sacrificando os interesses dos que se encontram em estado de sujeição. Os detentores do poder colocam-se acima da lei, colocando-se acima das proibições que se aplicam a todos e tentam escapar do domínio da lei passando para o domínio da violência. Isto gera insatisfações e intranquilidade. Os dominados opõem-se aos abusos do poder dos governantes, fazem pressão para passar de um estado de injustiça ou desigualdade para uma justiça igual para todos. Eles buscam mais poder e lutam pela igualdade em termos de direitos, gerando rebeliões e, em nossos dias, até mesmo guerras civis.

Em Moçambique, alguns nacionalistas moçambicanos juntaram-se em 1962 para criar a Frelimo e lutar pela independência nacional e contra a opressão colonial. Em 1977, outros moçambicanos, negando o sistema de orientação marxista-leninista instaurado pela Frelimo, criam a Renamo lutando pelo pluralismo político, democracia e contra a ideologia marxista-leninista. A gênese destes dois movimentos, embora em momentos diferentes, e a opção pela luta armada deveu-se à sua percepção da impossibilidade de resolver o conflito que os opunha aos governantes pela via da lei, passando ao domínio da violência.

Esta posição de Freud corresponde à de Thomas Hobbes, apresentada em 1651 na sua obra *Leviatã* (Bredekamp, 2003), explicando os seus pontos de vista sobre a natureza humana e a necessidade de governos e sociedades. Nessa obra, ele ressaltava o desejo dos homens de acabar com a guerra como

forma de solução dos diferendos entre si, explicando que as sociedades criam um contrato social.

Recordando ao seu texto escrito em 1920, denominado “Além do princípio do prazer”, Freud (1987) aborda Eros e Tânato para explicar o desejo de ódio e destruição do ser humano. A actuação de Tânato é inversa à actuação de Eros. Para Freud, a dicotomia entre o amor e o ódio, a atracção e a repulsão, a preservação e a destruição, a vida e a morte é explicada pela existência destas pulsões em conflito, o Eros e o Tânato. Estes instintos estão amalgamados um ao outro e, muito embora haja a predominância do instinto de morte, os dois são essenciais e actuam concomitantemente nas relações sociais, podendo o poder de acção, tanto de Eros como de Tânato, ser direccionado para o indivíduo ou a colectividade.

Freud salienta que um caminho possível para a prevenção das guerras e violência passa por uma socialização pró-social, ou seja, pelo estreitamento dos vínculos emocionais entre os homens através da promoção de relações semelhantes àquelas relativas a um objecto amado, criando um sentimento de amor entre os homens. Um segundo mecanismo consiste em promover a comparticipação de interesses importantes produzindo uma comunhão de sentimento, uma identificação entre os homens. Porém, isto não significa que se possa erradicar o Mal, pois Tânato, que pode ser considerado mau, é de natureza primitiva. Não existe indivíduo sem uma dose de agressividade; não existe cultura sem uma dose de violência necessária para sustentar os laços sociais. Esta agressividade não tem, porém, necessariamente de inundar a sociedade de sangue e dor, como no caso das guerras.

Segundo Freud, a guerra não serve para fins pacíficos, “os resultados da conquista são geralmente de curta duração: as unidades recentemente criadas esfacelam-se novamente, no mais das vezes devido a uma falta de coesão entre as partes que foram unidas pela violência” (Ventura & Seitenfus, 2005, p. 35).

No caso de Moçambique, a Frelimo e a Renamo, vinte e um anos depois do término da guerra em que os beligerantes, entre 1977 e 1992, não foram capazes de criar uma coesão duradoura e a paz alcançada em 1992 encontra-se seriamente ameaçada. A eclosão de uma nova guerra entre a Frelimo e a Renamo ameaça arrastar o país para uma repetição compulsiva de guerras e a consequente fragilização do Estado.

Freud chamou a intolerância típica à guerra uma idiossincrasia exacerbada no mais alto grau, devido ao facto de esta destruir vidas humanas. Freud opunha-se à guerra porque esta “conduz os homens individualmente a situações humilhantes, porque os compele, contra a sua vontade, a matar outros homens e porque destrói

objectos materiais preciosos, produzidos pelo trabalho da humanidade” (Ventura & Seitenfus, 2005, p. 44).”

Os avanços da civilização parecem, porém, não ter ainda trazido um deslocamento dos fins instintuais e uma limitação aos impulsos instintuais que se traduziriam em ideias de igualdade, liberdade e fraternidade. Freud viveu ainda a Segunda Guerra Mundial, que foi mais destrutiva do que a Primeira. 45 milhões de pessoas mortas foi o balanço da Segunda Guerra Mundial, um aumento de 22 milhões de mortos comparativamente à Primeira Guerra.

Após a Segunda Guerra Mundial, multiplicaram-se as guerras sob as mais diversas designações: de baixa intensidade, de contra-insurgência, de anti-subversão, de libertação nacional, guerra civil, guerras santas, terrorismo, jihad, intervenções preventivas, entre outras denominações. As justificações multiplicam-se, tais como no caso de Hiroxima e Nagasaki, alegando-se que, com os bombardeamentos com recurso à bomba atômica, e provocando a morte de milhares de pessoas, se encurtou a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, forçando o Japão a render-se e salvando assim milhares de vida de soldados.

Torna-se cada vez mais difícil prever o futuro. Alguém declarado hoje terrorista pode ser o herói de amanhã. Disto depende apenas o êxito ou fracasso da causa que defende (Marinho, 2005). No passado, aqueles chamados “terroristas da Frelimo”, usando a óptica colonial portuguesa, transformaram-se nos governantes de Moçambique. No passado, aqueles chamados terroristas da Renamo, usando a óptica da Frelimo, transformaram-se no segundo partido mais votado nas eleições legislativas e presidenciais em Moçambique, tendo nas eleições de 1994 obtido 38% dos votos e em 1999, 39% (tendo o seu Presidente atingido 47,7%).

Novamente em Moçambique o termo terrorista é usado pela Frelimo e pela Renamo em acusações mútuas, como se lê no comunicado da Renamo após o denominado “terrorista” assalto das Forças de Intervenção Rápida aos seus membros em Nampula: “no dia 08 de Março de 2012, pelas 5:00 horas, a Força de Intervenção Rápida, ida de Maputo e Pemba, atacou e ocupou a Delegação Política Provincial de Nampula que hospedava os desmobilizados da Luta pela Democracia” (Renamo, 2012).

Também o porta-voz do Ministério da Defesa Nacional em conferência de imprensa no dia 07 de Janeiro de 2013, referindo-se à presença de homens armados da Renamo em Homóine, Província de Inhambane, considera que a Renamo está fazendo uso da guerra como instrumento de terror para pressionar o governo e as populações (AIM, 2013).

## OS CUSTOS DA GUERRA

Em Moçambique tivemos a experiência de várias guerras na história, estando as feridas psíquicas, sociais e económicas ainda por curar, particularmente do conflito terminado em 1992.

No momento em que o conflito entre a Frelimo, no poder, e a Renamo deflagrou, logo depois da independência, os moçambicanos tinham experiências de guerra muito recentes. No entanto, as forças políticas globais específicas actuantes no conflito Frelimo-Renamo tornaram-no particularmente brutal e destrutivo. Um dos motivos: este último conflito não uniu os moçambicanos contra um agressor comum estrangeiro, como havia ocorrido nas guerras coloniais. Pelo contrário, os conflitos internos, que as políticas socialistas da Frelimo podem ter engendrado em seu governo logo após a independência, foram alimentados por segregações regionais e pela política de guerra fria global que almejava promover a desestabilização por todo o sul da África. Temendo a presença de um forte governo negro nacionalista e socialista, simpático às forças anti-apartheid, a Renamo foi inicialmente apoiada pelo governo branco da Rodésia do Sul (até 1980) e, subsequentemente, pelo governo racista da África do Sul. A Frelimo, por outro lado, havia sido apoiada pelo bloco socialista oriental e, assim, sofreu as repercussões económicas e políticas da sua escolha de aliança nas relações Este-Oeste (Efraime Jr. & Errante, 2010).

A Frelimo e a Renamo assinaram um acordo de paz em 1992 e organizaram eleições democráticas pluripartidárias em 1994.

O conflito cobrou um tributo não só material, como psicológico e espiritual às crianças, suas famílias e comunidades. As repercussões psíquicas da actuação das forças políticas específicas por trás do conflito foram especialmente sérias, pois a campanha de desestabilização regional tinha como um dos seus objectivos a destruição do tecido da vida social e estabilidade comunitária (Vines, 1991). O conflito custou quase um milhão de vidas humanas, sendo 45% delas crianças com idades abaixo dos 15 anos de acordo com a UNDP (Efraime Jr. & Errante, 2010). Um milhão e meio de moçambicanos teve de buscar refúgio na Zâmbia, Zimbábue, Maláui, Tanzânia e África do Sul. E ainda outros 3 milhões se tornaram internamente “deslocados de guerra”, na medida em que as comunidades rurais foram forçadas a migrar para centros urbanos ou lugares militarmente mais seguros. 600 000 crianças foram privadas do acesso à escola devido à destruição de 2655 escolas primárias, 22 secundárias e 36 internatos em áreas rurais (Richman *et al.*, 1990). No fim do

conflito, 2 milhões de minas antipessoais ainda estavam espalhadas pelo país. Em 1988, o UNICEF (1989) estimou em quase 250 000 as crianças moçambicanas que sofriam de traumas físicos e psíquicos. Estas crianças tinham sido testemunhas da morte de seus pais e famílias, haviam sido obrigadas a deslocar-se de seus lares em busca de abrigo seguro e tinham sido submetidas a várias formas de abuso, inclusive rapto e violência sexual. Inúmeras famílias foram dizimadas ou separadas.

As crianças também foram instrumentalizadas como soldados pela Frelimo e pela Renamo numa flagrante violação dos seus direitos humanos. De acordo com o UNICEF (1989), em 1988, cerca de 10 000 crianças ainda estava sendo usada em combate pelas forças guerrilheiras da Renamo. Um número desconhecido de crianças foi forçado a integrar-se nas “milícias populares”, forças paramilitares locais dirigidas pela Frelimo. Muitas crianças foram também usadas como soldados no exército do governo. Os dados reunidos durante os esforços de desmobilização, ao fim do conflito, revelaram que 27% (cerca de 25 498) dos soldados desmobilizados tinham menos de 18 anos na época do seu recrutamento. Destes, 16 553 pertenciam às forças governamentais da Frelimo e 8945 à Renamo.

O conflito armado em Moçambique só terminou após mudanças políticas ocorridas na União Soviética, o colapso dos países socialistas na Europa do Leste e o fim do “apartheid” na África do Sul. A Frelimo e a Renamo perderam as suas bases de apoio externo. Na impossibilidade de uma vitória militar de qualquer uma das partes, em 1992 a lógica da resolução de conflitos de interesse através da violência foi quebrada. Esta lógica não tomava em consideração apenas os conflitos reais de interesses, mas era também determinada pela tentativa de cada um dos lados fazer valer os seus sistemas de valores e ideais heróicos. Tratava-se de uma externalização dos conflitos internos e busca de formas de compensação narcisista. A Frelimo e a Renamo lutavam contra as suas identidades de crise, tentando pseudocuras para os seus sentimentos de falta de sentido e depressão. Actualmente este parece ser novamente o mecanismo psíquico actuante na gestão do conflito político-militar e das diferenças políticas entre ambas as facções e reacções traumáticas causadas pela guerra.

## OS TRAUMAS DA GUERRA

No trabalho realizado com ex-crianças soldados, a nível individual, nós classificámos os distúrbios prevaletentes entre os nossos jovens pacientes em cinco categorias: socialização, personalidade, capacidades cognitivas, respostas psicossomáticas e relacio-

nadas com o corpo e respostas contextuais específicas. Neste artigo, discutir-se-á particularmente as duas primeiras categorias, nomeadamente socialização e personalidade.

No domínio da socialização, as crianças e os jovens revelavam distúrbios no processo de socialização, particularmente na internalização de valores, normas sociais e ética. Punamaki (1989) refere-se à dificuldade de ensinar as crianças a respeitar a vida humana, isto é, a “não matar”, num mundo onde a guerra determina exactamente o oposto. A guerra provocou uma ruptura na socialização pró-social de várias maneiras. As guerras moldam respostas violentas sempre que as crianças testemunham barbaridades ou são forçadas a cometê-las como perpetradores. Além de aumentar a exposição das crianças ao comportamento violento, as guerras também minam a legitimidade dos pais e dos líderes da comunidade para socializar as crianças em soluções pacíficas, quando os tornam incapazes de educá-las de acordo com os valores da comunidade.

Pessoas entrevistadas nos locais onde decorreu o projecto, por exemplo, falavam sobre casos de delinquência juvenil, desrespeito aos pais e outros adultos por algumas crianças e jovens que foram soldados.

Na área do desenvolvimento da personalidade, nós notámos os seguintes distúrbios: falta de confiança nos adultos e neles próprios; falta de perspectiva e/ou perspectiva pessimista em relação ao futuro; isolamento; depressão; resignação; altos níveis de agressão; apatia ou falta de entusiasmo; introversão; várias fobias; falta de mecanismos adequados para solucionar problemas; e uma capacidade limitada para aceitar frustrações.

Um sentimento de repulsa pelos seus próprios corpos era particularmente prevalente entre as meninas que foram abusadas sexualmente. A repulsa dessas meninas pelos seus corpos parecia espelhar a sua estigmatização social. Elas eram forçadas a esconder as suas experiências traumáticas, porque sentiam, simultaneamente, culpa e sensação de desonra. Quando os seus abusos sexuais se tornassem conhecidos publicamente, este sentimento de desonra seria usado contra elas e passariam a ser referidas como prostitutas por outros membros da comunidade. Nas comunidades servidas pelo projecto, no sul de Moçambique, uma das consequências desta estigmatização social era o medo que essas meninas e as suas famílias tinham das repercussões que as suas experiências de violência sexual teriam sobre o *lobolo*,<sup>4</sup> pois havia

---

<sup>4</sup> Lobolo é o pagamento simbólico feito à família da noiva pela família do noivo. Este pagamento é feito como uma oferenda aos ancestrais da noiva, como forma de introduzir o noivo à família ancestral da noiva e, também, de pedir a sua bênção, já que agora a noiva se torna parte da família do noivo.

o receio de que um pretendente potencial e a sua família estariam menos desejosos de pagar o *lobolo*, ou inclinados a pagar significativamente menos (Efraime Jr. & Errante, 2010).

Somando-se a esses distúrbios individuais, as crianças também enfrentavam muitos problemas sociais, sendo os mais prevalentes relacionados com a quantidade incomum de tempo que as crianças passavam, em seus dias, com poucas actividades organizadas e planeadas. Na maioria dos casos, isto era devido à falta de infra-estrutura social e/ou à inadequada aptidão que existia para responder às necessidades diárias das crianças. Por exemplo, uma das mais sérias limitações sociais era a falta de escolas e de centros de treinamento profissional. Embora existissem muitas crianças que foram deslocadas pela guerra e que não tiveram acesso à escola por vários anos, não podiam frequentar essas escolas quando retornavam, porque não estavam mais em idade escolar. Algumas crianças tinham então entre dez e doze anos e nunca frequentaram qualquer escola; elas deveriam, portanto, inscrever-se no primeiro ciclo do ensino primário. Isto, no entanto, confrontava as crianças com muitos desafios e estigmas sociais, já que a sua falta de escolarização as marginalizava dos seus grupos de pares. Esta situação tendia a promover o desenvolvimento de comportamentos anti-sociais. Em outros casos, entretanto, a guerra criou muitos lares nos quais as crianças foram forçadas a assumir, prematuramente, funções de adulto. Por exemplo, havia várias crianças de doze anos que perderam seus pais e que na altura eram obrigadas a assumir a função de chefes de família, cuidando de seus irmãos mais novos e, algumas vezes mesmo, cuidando de suas avós.

A guerra também teve efeitos psicológicos e sociais da exposição à violência sobre o sistema familiar. Enquanto presente na família, a criança aprende a considerar a autoridade como algo necessário e adequado. Todavia, durante a guerra, muitas crianças experimentaram as arbitrariedades do uso da autoridade e da força. Muitas não puderam voltar-se para os pais para obter protecção ou satisfazer as suas necessidades afectivas. A crença diminuída em importantes elos de ligação afectou, em alguns casos, o desenvolvimento da auto-estima e de formas adequadas de comportamento (conforme definidas pelas normas da comunidade) nas crianças. Consequentemente, vínculos familiares foram destruídos ou seriamente enfraquecidos.

Os familiares também sentiam culpa pela sua incapacidade de proteger as suas crianças, e isto, frequentemente, os levava a criar tabus em torno de discussões sobre as experiências das suas crianças nos tempos da guerra e, assim, contribuía para a repressão de memórias dolorosas. Isto acentuava, nessas crianças, o sentimento de

abandono e perda de respeito pela autoridade, o que, muitas vezes, se manifestava em conflitos familiares relacionados com a autoridade. Por exemplo, na Ilha Josina Machel, é reservado ao pai da família comer a moela de galinha. Muitos grandes conflitos irromperam quando ex-crianças-soldados desafiaram a autoridade parental comendo, elas mesmas, as moelas. As crianças contaram, depois, que fizeram isso, porque se ressentiam por serem forçadas a voltar ao seu papel submisso de criança, após terem sofrido as experiências que tiveram na guerra. Por outro lado, os pais, sentindo a sua autoridade desafiada, frequentemente retaliavam, dizendo às crianças que elas deveriam sair de casa se não quisessem viver sob a autoridade paterna.

Tensões entre crianças e seus pais também eram exacerbadas por perturbações nas relações conjugais. Frequentemente, no casal, um olhava para o outro tentando preencher as suas próprias necessidades psíquicas. Todavia, como muitas vezes estavam ambos sobrecarregados pelos seus próprios traumas pessoais, isso levava, comumente, ao conflito no subsistema conjugal.

Os efeitos psicológicos e sociais da exposição à violência sobre a comunidade manifestavam-se na medida em que o conflito armado havia lançado o vizinho contra o vizinho. Os vínculos sociais dentro da comunidade tinham sido enfraquecidos. A privação material, que sucedeu ao final da guerra, teve um impacto semelhante. Pela primeira vez na memória da comunidade, as produções pecuárias e agrícolas estavam sendo roubadas. O sentimento de não poder confiar no vizinho, somado à necessidade de encontrar formas de reconciliar as atrocidades cometidas por alguns deles durante a guerra, foi vivido com uma grande dose de tristeza e dor.

Mesmo assim, foi em direcção à comunidade que encontramos os maiores esforços de recuperação. Isso não foi apenas porque as comunidades com as quais trabalhamos valorizavam a harmonia. Uma vez que a maioria das doenças eram vistas como a causa e o resultado de um desequilíbrio (quer dizer, de fracos vínculos sociais) na comunidade, a maioria dos esforços direccionados a lidar com os distúrbios individuais eram, também, esforços direccionados à comunidade.

Uma dificuldade no processo de elaboração do trauma psíquico prendia-se com o facto de que, enquanto havia vítimas, nem sempre havia perpetrador para a criança ou o adulto traumatizado confrontar, ou mesmo para dar legitimidade à sua vitimização. Na maioria dos casos, não existia possibilidade de encontrar o culpado pela vitimização, porque os perpetradores – os líderes políticos e militares da Frelimo e Renamo – ainda estavam e estão no poder e, portanto, na crença da maioria, permaneciam capazes de retaliar se acusados (Efraime Jr. & Errante, 2010).

Numa outra dimensão, porém, os perpetradores da violência, eles próprios se consideravam vítimas da guerra, meros objectos de uma vontade exterior a eles. A Frelimo alegando que foi forçada a participar na guerra em defesa da soberania nacional, dado que considerava a Renamo uma força ao serviço do estrangeiro, no caso vertente do sistema de “apartheid” da África do Sul, ignorando os conflitos internos que levaram à criação e manutenção da Renamo. A Renamo por sua vez considerava que combatera as forças do comunismo internacional, os soviéticos e os cubanos a mando dos quais estava o governo da Frelimo. A Renamo também evocava que lutara contra os desmandos da Frelimo, tais como a criação de “campos de reeducação” para os seus adversários políticos, fuzilamentos indiscriminados feitos pelos “Tribunais Populares Revolucionários”, uma criação da Frelimo na qual os acusados não tinham direito à defesa, bem como a deportação forçada de pessoas para “aldeias comunais”. Neste debate, onde as facções tudo faziam para demonizar o adversário, negando a sua responsabilidade como sujeitos da guerra, pouco espaço havia para o reconhecimento das atrocidades praticadas tanto pela Frelimo como pela Renamo contra terceiros.

O medo das crianças e adultos de retaliação e de re-vitimização era exacerbado pela fragilidade do real processo de paz e polarização política entre os dois ex-beli-gerantes.

O medo das crianças e adultos era justificado pelo ódio mútuo existente entre as facções políticas, usando a lógica do narcisismo das pequenas diferenças. Este mecanismo constrói a identidade colectiva do “Nós” em oposição ao Outro e mesmo numa fixação nas atrocidades cometidas durante a guerra pela outra parte, um traço típico das neuroses de guerra como que tentando repetir as experiências traumáticas sofridas e impossíveis de representar. Tanto a Frelimo como a Renamo, se por um lado levavam em consideração a realidade de uma paz atingida sem uma vitória militar de qualquer uma das partes e a necessidade de uma convivência política em fóruns democráticos, como o parlamento, o exército, entre outros, por outro lado negavam a existência da outra facção. Este mecanismo operante é alimentado ainda por uma fantasia da eliminação física da outra facção como solução do conflito. Esta dialéctica psíquica manifesta-se numa ambivalência, as facções dizem querer negociar entre elas e simultaneamente confrontam-se usando a violência e a crueldade.

Sucedem-se nos últimos anos tentativas de eliminar fisicamente a outra facção, como são exemplos o ataque a desmobilizados da Renamo pela Polícia de Intervenção Rápida na Rua dos Sem Medo em Nampula, em Março de 2012,

o ataque e ocupação da base da Renamo em Santundjira, a 21 de Outubro de 2013, onde vivia o líder da Renamo (Renamo, 2012), os ataques a civis e militares por parte da Renamo no centro de Moçambique (Renamo, 2013). A leitura dos órgãos de informação e dos discursos dos líderes da Frelimo e da Renamo traz à lembrança a frase pronunciada, em 1917, pelo senador republicano e ex-governador da Califórnia Hiram Johnson, “*A primeira vítima da guerra é a verdade*”, cada uma das facções responsabiliza quase sempre a outra parte por buscar e provocar os conflitos. Também Martín-Báro (1990), analisando o caso da guerra em El Salvador, referiu-se à mentira institucional e à história oficial que ignora aspectos cruciais da realidade, distorce uns e falseia ou inventa outros para os fazer corresponder aos interesses de uma das facções em conflito. Isto acontece em situações de polarização social. Constitui-se um “Nós” em oposição ao Outro ou a “Eles”. O “Nós” corresponde sempre aos bons e o “Eles” é sempre e de antemão mau. Para Martín-Baró (1990), a mentira é outra das características da guerra. Trata-se de uma mentira que encobre a corrupção das instituições, promove intencionalmente o engano no discurso público, cria um medo entre as pessoas que leva a maioria dos cidadãos a encobrir as suas opiniões. As pessoas não sabem em quem confiar, uma vez que também as autoridades que deviam velar pela sua segurança se transformam na fonte da insegurança.

Em Moçambique, provavelmente se poderia inverter o nome das facções, o resultado seria o mesmo: o “Nós” é sempre o bom e a parte comprometida com a paz e democracia e a outra parte é o mal a ser eliminado. Este paradigma do “Nós”, que pretende eliminar qualquer diferença entre as pessoas, pode ter sido o pano de fundo para os agentes da Polícia de Intervenção Rápida que dispararam contra cidadãos desarmados que festejavam a vitória do Movimento Democrático de Moçambique, MDM, em Quelimane e mataram um conhecido cantor, Jaime Camilo, também conhecido pelo pseudónimo “Max Love” (Hanlon, 2013). À revelia da opinião pública e de forma pouco transparente, a Frelimo faz aquisições de aviões de guerra e barcos de guerra, alimentando a indústria de guerra e os dividendos dos intermediários (*O País*, 2013).

A Frelimo e a Renamo parecem acreditar que a militarização e a guerra poderão resolver as suas diferenças e diferendos.

A falta de atenção dada pelo governo da Frelimo à reabilitação social, material e afectiva das vítimas de guerra diminuiu ainda mais a sua crença no processo de paz e no seu futuro. Para os que foram crianças-soldados, a situação é particularmente

grave, pois eles foram praticamente esquecidos no processo de desmobilização e no pagamento de subsídios.

É também a estas ex-crianças-soldado, agora adultas, que se dirige o apelo da Renamo, quando convida os seus ex-guerrilheiros a voltar para a guerra, comentando os confrontos armados em Homoine, entre a Frelimo e a Renamo, em Janeiro de 2014. A Renamo explicava que os seus soldados envolvidos nos combates eram os: “que foram expurgados do exército nacional e dos que nem sequer chegaram a ser integrados pela incúria do governo” (Renamo, 2014). Ainda segundo aquele posicionamento, a Renamo “os orientou a se organizarem localmente para responderem a qualquer provocação” (Renamo, 2014).

Os traumas colectivos provocados por esta guerra, tendo ficado por sarar, não foram elaborados. Jiménez (2010), referindo-se ao caso chileno e aos crimes cometidos pela junta militar, escreve que existe uma relação traumática entre a violência institucional, as memórias e o esquecimento. Este dilema, na opinião deste autor, não pode ser resolvido sem que um processo social tenha lugar. A exumação de valas comuns, a criação de grupos de auto-ajuda das vítimas, entre outros, é parte deste processo. Este processo social deve tomar em conta gestos concretos e simbólicos que possibilitem e estimulem o reconhecimento da realidade traumática pela sociedade como um todo.

As memórias traumáticas do passado precisam de ser recuperadas, por meio de testemunho, para lhes poder conferir um lugar psíquico aos afectos e às marcas traumáticas. Caso tal não aconteça, estas memórias reproduzem-se *ad infinitum*, impossibilitando uma mudança subjectiva ou ainda, se não são reproduzidas como lembrança, mas como acção, a chamada compulsão à repetição.

No caso do Chile, constatou-se também a existência de uma diferença na elaboração do trauma, quando a pessoa pertence ao lado vencedor e tem assim um sentimento de orgulho por se ter sacrificado por algo grande e, por outro lado, quando a pessoa não pertence ao lado vencedor e sente que seu esforço foi inútil. Este sentimento pode levar à raiva, a uma descarga psíquica, usando inimigos externos como alvo. O mesmo se pode aplicar à Renamo que, após uma guerra que durou 16 anos, viu posteriormente que sua guerra não lhe trazia os resultados esperados. “Depois de 20 anos a suportar violações constantes aos acordos de Roma que deveriam pôr fim à guerra em Moçambique, mas quase nem chegaram a ser uma trégua completa devido às constantes investidas político-militares por parte do governo frelimizado, o Presidente da Renamo disse durante a conferência

de imprensa por ele concedida na passada quinta-feira, nas matas da Gorongosa, que o problema são as violações constantes ao Acordo Geral de Paz” (Renamo, 2013). Aliás, a Renamo continua considerando a Frelimo como comunistas, não obstante as mudanças ocorridas em Moçambique e resultantes da guerra travada pela Renamo, numa clara alusão ao totalitarismo<sup>5</sup> da Frelimo. Para a Renamo, a Frelimo, seu inimigo de ontem, não mudou, e a Frelimo continua a cometer “violações por parte dos comunistas hoje no governo” (Renamo, 2013).

Quando uma pessoa é acusada de ter errado, esta acusação pode implicar o medo de perda do amor e de ser sentida como uma ameaça à sua identidade, o que se torna insuportável para o indivíduo, levando-o a uma persistência fundamentalista de que tem razão, uma insistência cuja verdade só ela conhece: que ela é a verdadeira vítima. Nos casos em que ambos os lados em litígio são simultaneamente vítimas e perpetradoras, isto leva a um sem-fim de acusações mútuas e atribuições de culpa ao outro. A mentira e a manipulação da opinião pública instituem-se. A realidade é reinterpretada e mascarada. A projecção dos seus sentimentos de impotência, que não estão integrados, assim como a projecção dos sentimentos de culpa, da agressão sentida em relação ao Outro levam à perda de um verdadeiro sentimento de identidade e de se ser sujeito da sua própria história, reconhecendo que o sujeito tem espaço de manobra e responsabilidade. Numa situação como esta, uma triangulação, ou seja uma terceira posição torna-se impossível. Perde-se, assim, o campo para reflexão, soluções criativas, aceitação da responsabilidade tanto pelos actos cometidos no passado, como pelos cometidos no presente e suas consequências no futuro.

A formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção de Genebra, assim como o reconhecimento de instituições como as Nações Unidas, o reconhecimento do Tribunal Internacional dos Direitos Humanos, correspondem ao reconhecimento desta “terceira” entidade ou posição. O contrário também pode constituir um sinal da ausência da triangulação, ou seja, da posição do terceiro. Neste caso, assiste-se à negação do caminho das negociações, com concessões mútuas. Instala-se o monólogo. Há uma fixação em acções militares e violação de acordos.

<sup>5</sup> Um exemplo podem ser os debates no Parlamento da República, conhecido na gíria como a “escolinha do barulho”, onde os debates são marcados por uma Frelimo que não reconhece os limites à sua autoridade e se esforça para regulamentar todos os aspectos da vida pública e privada recorrendo à ditadura do voto da sua bancada maioritária, relegando a Renamo a mera posição de espectador, que ora abandona a sala em protesto ou manifesta o seu desacordo com assobios e apitos. A Renamo criticou também a propaganda abrangente da Frelimo divulgada através dos meios de comunicação controlados pelo Estado que é muitas vezes marcado pelo culto da personalidade, pelo controlo sobre a economia por parte da Frelimo e pela negação de iguais oportunidades aos membros da Renamo. A regulação e restrição da expressão pública estão conforme os interesses da Frelimo (Renamo, 2010).

No caso moçambicano, a guerra terminou sem um claro vencedor nem um claro vencido. As atrocidades cometidas durante a guerra, na qual ambas as facções foram vítimas e perpetradoras, não foram alvo de um processo social de reconhecimento dessas atrocidades.

As facções mantiveram simbolicamente os seus nomes (Frente de Libertação de Moçambique e Resistência Nacional Moçambicana), relíquias de tempos onde os conflitos de interesse eram resolvidos pela guerra. No lugar do desafio de uma verdadeira reconciliação e o de ambas as facções se tornarem parceiras para a estabilização da paz, promoção do desenvolvimento e democracia, elas mantiveram os objectivos anteriores que as nortearam no conflito militar: compelir a outra facção a abandonar as suas pretensões ou objecções pela via da força, intimidação, exclusão,<sup>6</sup> repressão policial, por um lado, e ameaças de divisão do país e promoção de revoltas, por outro. Prevalece a fantasia da eliminação física do Outro como solução das diferenças e diferendos políticos. Este mecanismo operante já anunciava a presente confrontação militar aberta entre a Frelimo e a Renamo.

Mesmo após a criação de um exército unificado, integrando ex-soldados de ambas as facções, por não ter havido reconciliação, a desconfiança persistiu. A Renamo manteve homens armados, sob o pretexto de precisar de uma força militar para proteger os seus dirigentes. A Frelimo partidarizou as forças policiais, criando uma força policial que lhe é fiel, a Polícia de Intervenção Rápida, e com um poderio militar comparável ao de um exército. O exército, enquanto constituído por ex-combatentes da Frelimo e da Renamo, manteve-se à margem dos conflitos entre a Frelimo e a Renamo, reaparecendo em 2013 envolvido em confrontos militares do lado da Frelimo.<sup>7</sup> Há contestação de resultados eleitorais, pouca confiança na independência das instituições que governam e dirigem as eleições. O aparelho do Estado manteve-se capturado pela Frelimo, o voto popular manipulado nas urnas<sup>8</sup> a favor da Frelimo.

---

<sup>6</sup> Referindo-se ao encontro de 09 de Dezembro de 2011, entre os Presidentes da Frelimo e da Renamo, a Renamo escreveu que o Presidente Dhlakama “falou com o Presidente Guebuza sobre a partidarização do Aparelho do Estado. É que para ser professor do ensino primário é preciso ser membro do Partido Frelimo”. Num outro passo “O presidente Dhlakama exigiu que haja uma acção de despartidarização nas escolas, hospitais e até nas empresas privadas”. E ainda: “Há discussão da revisão da lei eleitoral e não há consenso porque a Frelimo quer manter o artigo 85 que oficializa a fraude”.

<sup>7</sup> Referindo-se ao encontro de 09 de Dezembro de 2011, entre os Presidentes da Frelimo e da Renamo, a Renamo escreveu: “o Presidente da Renamo falou [com o Presidente da Frelimo] sobre a problemática das Forças de Defesa e Segurança, onde quase todos os oficiais da Renamo advindos do Acordo Geral da Paz já foram tirados, ficando apenas os da Frelimo. Os da Renamo que ficaram lá são usados apenas como ajudantes dos comandantes da Frelimo” (Renamo, 2011).

<sup>8</sup> Brito (2008), referindo as eleições de 1999, escreve: “De acordo com os resultados oficiais, Joaquim Chissano teria obtido 52,3% dos votos e Afonso Dhlakama 47,7%. No entanto, estes números não reflectem

Durante cerca de 20 anos houve uma ausência de guerra aberta, mas o conflito manteve-se imanente, permeando e influenciando negativamente a coexistência política entre as facções rivais. O início da exploração do gás natural e das vastas reservas de carvão mineral veio adicionar mais um factor de discórdia entre as facções rivais, no tocante à distribuição dos proventos da exploração destes recursos.<sup>9</sup>

A pedido da Renamo, em Maio de 2013 tiveram início conversações entre a Renamo e a Frelimo. Enquanto decorriam as conversações, a zona central de Moçambique, na província de Sofala, foi palco de violentos confrontos militares entre as forças armadas das facções rivais, multiplicando-se acusações mútuas de a outra parte não querer a paz.

Entre as facções imperou sempre um ódio e desconfiança. Os actos são claros, entre a Frelimo e a Renamo impera uma guerra. O discurso, porém, é ambíguo, carecendo de transparência, demonizando o Outro, reclamando a verdade apenas para si, considerando-se vítima, infantilizando o “Outro”. A Renamo acusa a Frelimo de querer assassinar o seu líder quando escreve após o ataque de Santundjira. A Frelimo reitera, contudo, querer manter as conversações de paz. “O mais caricato de tudo é que este convite é formulado com tamanha frieza para alguém que escapou à morte por um milagre de Deus, depois de ter sofrido um ataque protagonizado pelo exército do Estado” (Renamo, 2013). A Renamo considera-se vítima da Frelimo que lhe está aplicando “surras” (Renamo, 2013) e refere-se aos anos de paz em Moçambique, após a assinatura do Acordo Geral de Paz como sendo “20 anos de sacrifício em que todos os dias fomos amarrados, batidos, roubados, chamboqueados, massacrados e atacados militarmente” (Renamo, 2013). Aliás, a Renamo já alertara que um ataque a Santundjira seria entendido como uma declaração de guerra. “O cessar-fogo que está a vigorar em Muxúngue, a pedido do Presidente da República, pode ser interrompido a qualquer momento se as forças da Renamo encontrarem soldados governamentais em posições escondidas no mato a constituir perigo para a segurança do seu Líder e delas próprias” (Renamo, 2013). Não obstante este alerta da Renamo, a Frelimo ordenou em 21 de Outubro de 2013 um ataque a Santundjira. A Frelimo

---

a realidade da eleição. A falta de transparência dos órgãos eleitorais, controlados pela Frelimo, aliada às irregularidades registadas pelos observadores eleitorais (12) e ao facto de ter havido um enorme número de editais não considerados, oficialmente por conterem “erros insanáveis”, permite concluir que, na realidade, a diferença entre os dois candidatos terá sido bastante menor, não se podendo mesmo descartar a hipótese de uma vitória de Dhlakama” (p. 9).

<sup>9</sup> Escrevendo sobre o encontro entre os Presidentes da Frelimo e da Renamo de 09 de Dezembro de 2011, a Renamo escreveu: “O Presidente Dhakama também apresentou a sua preocupação sobre a questão dos mega-projectos, os quais só beneficiam os membros da Frelimo” (Renamo, 2011).

considera as pré-condições apresentadas pela Renamo para as conversações com a Frelimo como “pré-condições incompreensíveis” (Guebuza, 2013), que a Renamo ignora por completo, nestes mais de vinte e um anos de Paz, o seu conceito de “Paridade” (Guebuza, 2013). Guebuza questiona as intenções da Renamo dizendo que esta “tinha outros objectivos, ainda por desvendar” e reclama exclusivamente para si e a Frelimo o compromisso do “aprofundamento do diálogo, reconciliação, Paz e concórdia nacional.” Referindo-se ao uso da violência e guerra para a resolução de conflitos entre a Frelimo e a Renamo, não obstante esta ser a forma actual de resolução de diferenças entre as duas facções rivais e ambas recorrerem a ela repetidamente, a Frelimo considera que “a guerra deve ser assunto de ficção científica, de vídeo-games e de produções literárias e cinematográficas.” A Frelimo justifica o assalto militar a Santundjira e decorrente deste o atentado à vida do líder da Renamo, como um acto visando o restabelecimento da paz entre a Frelimo e a Renamo, dado que visava interromper as acções militares da Renamo. “A Frelimo obrigou as “Forças de Defesa e Segurança, cerca de seis meses depois do início dessas acções armadas, portanto, em Outubro, a enveredarem pela via do restabelecimento da Lei, Ordem e Segurança Públicas, tomando o controlo de Santundjira e Maringué” (Guebuza, 2013).

Após o ataque a Santundjira, como que o abrir da caixa de Pandora, o conflito militar antes localizado em algumas regiões da província de Sofala, no centro de Moçambique, alastrou-se a novas províncias, tornando, provavelmente, mais difícil o processo negocial e a reconciliação.

Ainda mais grave é que uma guerra aumenta o risco de uma “falência permanente das normas reguladoras das relações entre os homens” (Fuks, 2010, p. 177) e da fragilização da identidade entre os moçambicanos e/ou do sentimento de partilhar interesses importantes produzindo uma comunhão de sentimento, uma identificação.

O pressuposto para a reconciliação é o reconhecimento e a aceitação das necessidades e direitos do Outro assim como dos danos e sofrimento infligidos mutuamente e isto foi sistematicamente negado em Moçambique, ficando cada facção na sua verdade dogmática e fundamentalista, que exclui o Outro, usando-o apenas como superfície para projecção da sua agressão.

Este processo implica também a desumanização do Outro que, sendo categorizado como inimigo, perde o direito à participação na vida política, social e económica, perde inclusive o direito à vida.

O re-eclodir dos confrontos militares foi apenas um aumentar de intensidade do conflito entre a Frelimo e a Renamo e do processo de desumanização do Outro que já vinha ocorrendo.

Exemplos desta desumanização e, mais grave ainda, da violência institucional, quando o aparelho repressivo do Estado é capturado por uma facção, são as atrocidades cometidas em 2000 em Montepuez (Província de Cabo Delgado), onde “aproximadamente 80<sup>10</sup> apoiantes da Renamo foram detidos pela polícia durante as manifestações e morreram sufocados devido à superlotação das prisões; em Setembro de 2005 as eleições municipais são contestadas em Mocímboa da Praia (Cabo Delgado) conduzindo a manifestações que são reprimidas pela polícia que usa excesso de força/brutalidade que resulta em várias mortes; e a “caça às bruxas” aos partidários da oposição” (ASDI, 2007).

Ainda em 2009 morreram de asfixia 12 pessoas que estavam num grupo de 48 detidos numa cela com quatro metros de comprimento e dois de largo. Estes membros da Renamo haviam sido detidos ilegalmente a propósito do boato da cólera<sup>11</sup> e encarcerados numa cela transitória em Mongincual. O comandante da Polícia em Mongincual havia estado envolvido no caso de Montepuez, o que levou alguns jornalistas a afirmarem que o caso de Mongincual foi tirado a papel químico, ou seja, foi uma continuação ou imitação do caso anterior de Montepuez (Serra, 2009).

## A CURA DOS TRAUMAS DE GUERRA

No contexto africano, por exemplo, Dawes e Honwana (1998) sugerem que precisamos de pensar de forma mais holística sobre o contexto em que se insere o indivíduo traumatizado, pois somente assim os psicólogos poderão compreender o significado que o indivíduo traz e dá a uma experiência stressante. Além do mais, somente nesta perspectiva podemos entender os recursos acessíveis a um indivíduo para lidar com um evento traumático. A partir deste contexto cultural mais amplo, pode tornar-se claro, como Honwana revela, que existem muitos

<sup>10</sup> A Renamo refere-se ao número de mortos como sendo maior: “Já se fala em opinião pública, mas quando éramos massacrados, mais de 350 membros da Renamo mortos em Montepuez, não houve opinião pública” (Renamo, 2013).

<sup>11</sup> O boato da cólera refere-se à tentativa de membros da Renamo de impedir que se colocasse cloro nos poços de água, alegando que este produto disseminava a cólera. Carlos Serra, no seu livro “Cólera e Catarsis”, 2009, refere-se ao facto de as pessoas em Nampula terem constatado que os pobres responderam com violência à colocação de cloro nos poços de água devido à crença de que os ricos e os poderosos de fora da comunidade estariam a contaminar a água com cólera numa tentativa de os matar.

mais recursos terapêuticos<sup>12</sup> acessíveis não só para o indivíduo, como também para o psicólogo.

Um dos mais importantes recursos terapêuticos locais é o *curandeiro* (terapeuta tradicional). Nas culturas das populações rurais de Moçambique, os *curandeiros* são os agentes da cura, tanto para os distúrbios psíquicos, quanto para os físicos. Algumas congregações religiosas, com grande influência na medicina tradicional, também realizam cerimónias terapêuticas. Durante a guerra, *curandeiros* e líderes religiosos realizavam cerimónias para a protecção de seus pacientes.

Terapias tradicionais também se desenvolveram para lidar com traumas. Na Ilha Josina Machel, por exemplo, existem inúmeras práticas desenvolvidas para levar o indivíduo a superar a experiência traumática, tal como colocar o problema e as memórias de guerra numa garrafa e jogá-la no rio. O rio, então, leva com ele todos esses problemas. O mesmo pode ser feito jogando a garrafa com os problemas numa encruzilhada e afastar-se do local sem olhar para trás.

Todavia, na sua maioria, os rituais são especificamente desenvolvidos para promover a reintegração social. Por exemplo, no final da guerra, algumas famílias realizaram a cerimónia conhecida como *ku Phaha*, que consiste em um membro da família, que herda o poder de se comunicar com os espíritos que a protegem, estabelecer comunicação com esses espíritos. A cerimónia é conduzida na presença de familiares que desejam beneficiar dela e de outros que só querem testemunhar o facto. Nessa cerimónia, eles devem ter sempre uma infusão tradicional e rapé. O membro da família que fala com os espíritos toma um gole da infusão e cospe ao chão, debaixo da árvore normalmente usada pela família como altar para os seus ancestrais e explica-lhes (ancestrais) a razão para a cerimónia. Por exemplo, eles podem informar os espíritos ancestrais sobre o retorno dos seus entes queridos e pedir que ele ou ela seja perdoado(a) e seja capaz de pedir perdão a outros por qualquer mal cometido durante a guerra. Dessa maneira, a pessoa que retorna à comunidade seria purificada de todo o mal (...).

Outras famílias vão ao *curandeiro* para um ritual chamado *Ku femba*, no qual o *curandeiro*, actuando como um médium, estabelece contacto com espíritos maus. Esses espíritos são normalmente responsáveis pelas perturbações na família. E assim,

---

<sup>12</sup> (N.T.) Em inglês: healing resources – o verbo to heal refere-se à cura em sentido amplo, não necessariamente vinculado a formas terapêuticas médicas ou da psicologia clássica. Optamos pelo uso do termo terapeuta (s), tratando-se do substantivo healer (s), e terapêutico (as), quando se trata do adjectivo healing.

muitos dos nossos pacientes acometidos de distúrbios, que se consultaram com *curandeiros*, submeteram-se ao *ku femba*.

Técnicas terapêuticas tradicionais tentam libertar a personalidade daquilo que tem o seu desenvolvimento bloqueado, através de um método similar ao método catártico da psicanálise. O seu foco na reintegração da criança na comunidade é especialmente eficaz para reconstruir vínculos sociais rompidos e diminuir a tendência dos membros da comunidade para se envolverem num processo de vergonha estigmatizada (Errante, 1999). Todavia, como em qualquer modelo de intervenção, essas terapias também mostraram ter as suas limitações no que diz respeito à elaboração do trauma. Como talvez fique evidente a partir de alguns rituais descritos acima, os terapeutas tradicionais tendem a ver a cura como um acto (isto é, a experiência do ritual) e não como um processo. Depois da cura, o paciente deve estar curado; se o distúrbio persistir, então os terapeutas tradicionais tendem a procurar outras causas.

A Associação Reconstruindo a Esperança juntou, na sua intervenção psicoterapêutica, as técnicas terapêuticas tradicionais, uma intervenção de matiz psicodinâmica. Esta intervenção, como foi referido na introdução deste artigo, decorreu entre 1994 e 2001, na Ilha Josina Machel, em Mandhakazi e em Muecate.

O objectivo geral dessa intervenção preventiva secundária era reconstruir psiquicamente as crianças e jovens vítimas da violência militar. Isso envolvia facilitar o processo através do qual crianças, jovens, seus familiares e os líderes comunitários pudessem superar os seus estados traumáticos, sem os negar. Isso também envolvia levar em conta a dimensão subjectiva da elaboração psicotraumática. Quer dizer, permitir a cada paciente compreender subjectivamente as suas próprias experiências de guerra, levando em conta o contexto particular e as experiências de guerra pessoais de cada paciente. A idade da criança e o seu nível de desenvolvimento psíquico também variavam, assim como as suas percepções a respeito dos eventos que sofreram. As intervenções psicoterapêuticas devem levar em conta todas essas especificidades contextuais. De acordo com as nossas experiências, esse aspecto da reabilitação psíquica deve abordar:

#### **I. Restabelecimento do sentimento de confiança, especialmente em adultos.**

Crianças e jovens afectados pela violência militar perdem comumente a confiança nos seus pais, amigos, comunidade e, por extensão, em toda a figura de autoridade. É especialmente importante que o psicoterapeuta construa uma aliança com os pacientes, enquanto evita ser visto como o detentor das opiniões e sem esconder a gravidade dos actos por eles come-

tidos. Essa relação de confiança é submetida a frequentes manipulações, que entendemos como defesas contra a apropriação pelo próprio paciente da sua responsabilidade.

- II. **Restabelecimento da capacidade de atribuir significado** a eventos traumáticos vividos. Isso envolve trabalhar com as normas culturais e cosmologia locais, através das quais as crianças e os jovens compreendem e atribuem significado às suas experiências. Isso é descrito abaixo. Adicionalmente, experiências pré-traumáticas, experiências da primeira infância e experiências prévias de stresse também são levadas em consideração na psicoterapia. Contudo, em crianças que nasceram em bases militares ou naquelas que foram socializadas apenas com a violência militar, achamos muito difícil identificar memórias pré-traumáticas que poderiam capacitá-las a conceber a guerra e as barbáries cometidas por elas, durante a guerra, como uma exceção.
- III. **Restabelecimento da auto-estima.** Em termos psicodinâmicos, a auto-estima é fortemente dependente da estima que alguém teve ou tem em relação aos outros, da violência cometida contra a família e da perda de pessoas próximas à criança. No caso dos nossos pacientes, também descobrimos que a auto-estima havia diminuído pelo fato de a guerra ter destruído referências étnicas, ou devido ao sentimento de serem excluídos da comunidade. Este sentimento de alienação produzia comumente nos nossos pacientes um mecanismo de defesa caracterizado por uma extrema arrogância em relação aos outros, ou por demonstrações de um “Eu” magnífico e onipotente (Efraime Jr. & Errante, 2010). Neste caso, estamos na presença de feridas psíquicas reais, que são tratadas com respeito, mostrando ao paciente que somos sensíveis a essa hemorragia narcísica. Nós ajudamo-los a encontrar alguma dignidade apoiando-os nas suas capacidades de cuidar de si próprios, por meio de actividades diárias e de aprendizagem e, também, de grupos e iniciativas de auto-ajuda. Os professores também têm aqui um papel importante, ajudando as crianças a planearem um novo rumo para o futuro.
- IV. **Restabelecimento do controlo sobre a agressão.** De acordo com Winnicott, crescer é por natureza um ato agressivo, uma vez que crescer pressupõe, por natureza e pela cultura, a morte do fantasma, das representações parentais imaginárias e o luto resultante da morte dessas representações. Este processo, contudo, implica um controlo dos impulsos agressivos que

são perdidos quando a criança ou o adulto sofre agressões ou é forçado a agir com violência. Este controlo é adquirido porque a criança aprende a reprimir gestos e palavras, quando ela entende que estes podem ferir os outros. Nós tentamos restaurar os valores necessários para relacionar-se com os outros, ajudando as crianças a adquirirem consciência de que esses valores têm como objectivo protegê-las da violência contra os outros e, ao mesmo tempo, da violência contra elas próprias. Nesse contexto, são realizadas actividades relacionadas com automutilações ou com agressões contra os outros ou contra aquilo que pertence aos outros.

- V. **Restabelecimento da identidade.** A nossa auto-imagem, a nossa consciência do *self* e o nosso sentido de identidade dependem da imagem que os outros têm de nós. A nossa auto-imagem também depende de elementos culturais, sociais, históricos e espirituais. A pressão ideológica causada pela guerra pode dar origem a mecanismos de pseudo-identificação tais como uma “identidade de soldado”. Essa pseudo-identificação dá à criança uma identidade confortável, pronta-para-usar; é uma identificação que a protege de perguntas constrangedoras relacionadas com o futuro. Por outro lado, a solidariedade entre soldados proporciona-lhe um espaço de identidade seguro e previsível. Há, todavia, um risco de que esta identificação se torne demasiado rígida e conformista. Portanto, aprendemos a escutar os nossos pacientes atentamente para descobrir quais são os fragmentos de identificação que foram abandonados em favor de uma identidade de soldado. O desenho, a pintura, a música e o teatro, que são actividades culturais e sensíveis, possibilitam o fim das proibições, de modo a que se possa pensar de forma indirecta. O carácter mediador dessas actividades permite-nos abordar o trauma de forma indirecta. A nossa experiência com os grupos de psicoterapia mostra que a interacção com outras crianças e jovens em grupos de colegas possibilita aos participantes entrar em contacto com outras formas de identificação que podem ser partilhadas com os outros. Para os meninos, isso às vezes envolve aceitação, no sentido psíquico, de um componente feminino, e, para as meninas, de um componente masculino das suas personalidades. Todas essas diferentes abordagens têm como objectivo restabelecer ligações afectivas com os outros. A família e a comunidade desempenham um papel muito importante e visitas domiciliárias feitas pelos membros da

nossa equipa clínica são um componente realmente muito importante na facilitação dessas interacções.

- VI. **É necessário restabelecer as modalidades de projecção do *self* para o futuro.** Actividades relacionadas com a alfabetização, escolaridade, treino profissional e grupos de auto-ajuda têm grande importância. É importante que as crianças não sintam essas actividades como pesadas ou que estas lhes façam lembrar o sistema militar. É necessário criar espaço para iniciativas individuais, mesmo correndo o risco de parecerem inúteis aos olhos dos professores. Isso reforça nas crianças o sentimento de liberdade interna, que consideramos um passo importante na criação de novas identidades pós-guerra.

Em linhas gerais, o nosso projecto tem como principal objectivo a reintegração da criança no seio da sua família e na comunidade. O projecto integrou a família e comunidade nas suas intervenções com o propósito de restaurar os vínculos de afiliação através das gerações.

Paralelamente à intervenção dos médicos tradicionais e líderes religiosos, foram realizadas outras, nomeadamente pelo Ministério da Educação,<sup>13</sup> UNICEF,<sup>14</sup> Cruz Vermelha de Moçambique,<sup>15</sup> Save the Children US, Ministério da Acção Social,<sup>16</sup> só para citar alguns exemplos.

Todos estes projectos, contudo, trabalharam com populações civis, não envolvendo dirigentes políticos e militares da Frelimo e Renamo, tendo assim pouco contribuído para a reconciliação entre as lideranças destes partidos, pelo facto de terem excluído a dimensão política do conflito e dos traumas psíquicos e a necessidade de reconciliação ao nível das lideranças.

Chegados ao fim deste artigo, a questão que se coloca é: quais os caminhos para travar a barbárie e a guerra em Moçambique?

## CAMINHOS POSSÍVEIS

A oposição entre Eros e Tânato apontado por Freud não implica necessariamente cairmos numa armadilha simplista do maniqueísmo que nos remeteria para a guerra

---

<sup>13</sup> Que desenvolveu uma intervenção para crianças afectadas pela guerra em colaboração com o Instituto Brasileiro Heloísa Marinho.

<sup>14</sup> Com o seu projecto “Circo da Paz”.

<sup>15</sup> Com o projecto “Brincar Curando”.

<sup>16</sup> Com o programa de reintegração familiar.

como algo inevitável. Eros e Tânato, como nos referimos acima, não são em si nem bons nem maus. Ambos estão amalgamados um no outro e imbricados a serviço do homem. Eles são responsáveis pela perpetuação da espécie e renovação da vida. Eles levaram a Frelimo e a Renamo ao Acordo Geral de Paz de 1992 e podem levar agora a um novo acordo de paz e concórdia nacional. Não obstante algum cepticismo sobre a dimensão irracional presente nos actos da Frelimo e da Renamo, ainda assim a paz em Moçambique continua sendo uma possibilidade muito tangível. Importa à Frelimo e à Renamo dominar e controlar as pulsões colocando-as ao serviço da civilização, realizando a utopia freudiana do fortalecimento do intelecto, de governar a vida do instinto promovendo a paz, o desenvolvimento e a concórdia nacional.

Na óptica freudiana, há duas questões que se colocam, no tocante à preservação da paz, nomeadamente:

**1. Como criar um sentimento de identificação entre a Frelimo e a Renamo?**

Como conseguir valorizar a vida humana, que tanto a Frelimo como a Renamo repetidamente dizem respeitar, não obstante seus actos que parecem indicar que só a vida das pessoas incluídas na sua definição do “Nós” é válida? Como alargar esse “Nós” ao “Outro”? Por outras palavras, como conseguir que a vida de um membro da Frelimo seja vista como sendo tão importante como a vida de um membro da Renamo e vice-versa? Como conseguir que quando se perde a vida de um Moçambicano se reduz o potencial colectivo, se reduz a capacidade colectiva de criação de um Moçambique melhor para todos?

Como conseguir o reconhecimento e a aceitação das necessidades e direitos do “Outro” assim como dos danos e sofrimento infligidos mutuamente? Como acabar com a verdade dogmática e fundamentalista, que exclui o “Outro”, usando-o apenas como superfície para projecção da sua agressão?

Como instalar uma cultura de convivência baseada no respeito pelas diferenças, no respeito pelos Direitos Humanos, que permita a reconstituição da confiança em si próprio, no “Outro” e na autoridade, permitindo à Frelimo e à Renamo adquirirem consciência de que esses valores têm como objectivo protegê-las da violência contra os outros e, ao mesmo tempo, da violência contra elas próprias?

Yannis Stravakakis (citado por Fuks, 2010, p. 177) refere-se à necessidade de não esquecer os horrores da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial ao escrever que ao tomarmos

“a consciência do que aconteceu aos judeus, ciganos e homossexuais torna-se possível dizer: Posso ser eu a próxima vítima”. Em Moçambique podemos dizer que uma guerra entre a Frelimo e a Renamo pode clamar pela vida, não só dos membros da Frelimo e dos da Renamo, mas de qualquer um de nós. Afinal, o último conflito custou quase um milhão de vidas humanas, sendo 45% delas crianças com idade abaixo de 15 anos.

## 2. Como conseguir uma comunhão de interesses entre a Frelimo e a Renamo?

Nos discursos das lideranças da Frelimo e da Renamo há uma valorização da paz, da unidade nacional, da democracia e do desenvolvimento social e económico da Nação Moçambicana. Como conseguir que a Frelimo e a Renamo sejam como parceiros num projecto comum? Como ter um quadro político onde o vencedor das eleições seja o povo e onde o partido com mais votos coopere com os outros no processo da governação, tornando a oposição importante parte desse processo?

Como conseguir ter um Estado e suas instituições, com instituições que governam e dirigem as eleições, assim como uma polícia e um exército independentes de interesses político-partidários? Como construir um Estado onde a justiça seja igual para todos? Como construir uma democracia que permita e até promova alternância dos partidos políticos na governação? Como construir um Estado com capacidade de contrariar os desejos dos governantes ou candidatos a governantes se colocarem acima da lei?

As respostas, certamente, implicam também uma cidadania activa, consciente e responsável.

Nos últimos anos em Moçambique, os cidadãos têm tido um maior acesso ao saber, seja através da expansão do sistema de educação, seja pelas campanhas de educação cívica e eleitoral, seja pelo trabalho político dos diferentes partidos e organizações da sociedade civil, bem como pelos novos *media*. Importa, porém, que este saber se traduza numa possibilidade de se ter consciência e agir. O acesso ao saber deve ser de forma abrangente e incondicional, furtando-se as tentativas de instrumentalização e manipulação por parte de ideais políticos totalitários. Esta consciência e acção manifestam-se em actos de cidadania.

As manifestações pela Paz realizadas em finais de Outubro de 2013 nas cidades de Maputo, Beira e Quelimane, envolvendo milhares de cidadãos, podem marcar um passo no sentido de os cidadãos responsabilizarem e comprometerem os políticos da

Frelimo e da Renamo com a preservação da Paz em Moçambique. A marcha foi organizada pela Liga dos Direitos Humanos, em conjunto com outras organizações da sociedade civil e confissões religiosas, numa reacção à instabilidade que Moçambique vive. Estas formas de activismo cívico contrapõem os abusos do poder dos detentores, fazendo pressão para passar da justiça desigual para a justiça igual para todos.

A participação activa do cidadão é um imperativo do processo civilizatório. Ser cidadão implica também que se tenha consciência de que se é sujeito de direitos e deveres. Direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade de direitos. Dever de contribuir para o bom funcionamento da sociedade, da nação e do Estado, promovendo o bem comum. A realização dos direitos civis, políticos e sociais exige uma luta constante do cidadão e a unidade dos cidadãos para articular os seus interesses e defender estes direitos perante governantes e elites políticas.

Em finais de 2013, num seminário de cientistas sociais denominado “Caminhos moçambicanos para a construção da democracia”, foi proposto o alargamento do debate político, até agora cingido à Frelimo e à Renamo, “a outros sectores, partidos políticos, diferentes grupos sociais, religiosos e profissionais, para reforçar a cidadania e consolidar a democracia, tornando-o mais inclusivo. Uma possibilidade seria a realização de uma *Convenção Nacional*, um mecanismo que tem alguma experiência de sucesso em contextos de crise em outros quadrantes, mesmo no continente africano. Um tal debate poderia valer-se de dois instrumentos-chave como a Agenda 2025 e o MARP que oferecem quadros de participação abrangentes e não limitados a um domínio político-partidário e poderia ter como alvo a construção de um Pacto Nacional da Paz.”

Uma convenção deste género ou outras iniciativas similares possivelmente permitissem romper com o presente sem fim de acusações mútuas e atribuições de culpa ao outro, entre a Frelimo e a Renamo. Poderiam também contribuir para o reconhecimento e a aceitação das necessidades e direitos do “Outro” assim como dos danos e sofrimento infligidos mutuamente. Importa que a Frelimo e a Renamo se reconheçam como parceiros para o desenvolvimento de Moçambique, parceiros na preservação da Paz e que ambos devem ter uma intolerância constitucional à guerra e ao uso da violência para resolução de conflitos políticos.

A proposta da Renamo de mediação e observação nacional e internacional das negociações que mantêm com a Frelimo pode também permitir forçar a Frelimo e a Renamo ao reconhecimento desta “terceira” entidade ou posição alicerçada em valores civilizatórios e dos direitos humanos.

Por outro lado, importa manter presentes os custos da guerra, mostrando que a paz é a única alternativa à paz. Iniciativas como museus e outros actos que mantenham na memória colectiva os custos da guerra travada entre a Frelimo e a Renamo podem ser uma alternativa a explorar como forma de manter vivo o medo das consequências de uma guerra futura. Elas devem ocorrer como um processo social que possibilite e estimule o reconhecimento da realidade traumática pela sociedade como um todo. Freud, reconhecendo a importância de uma cultura de paz, a impossibilidade de uma humanidade pacificada com o bem, escreveu que tudo aquilo que trabalha pelo desenvolvimento da cultura e para o reconhecimento dos males causados pela guerra trabalha também contra a guerra (Freud, 1976c).

Importa visitar o passado e a história, assumindo responsabilidade por ela, como “Sujeitos” da mesma. A história de Moçambique deve permitir que tanto a Frelimo como a Renamo se revejam nela e que as suas contribuições para o crescimento da Nação moçambicana sejam reconhecidos, os seus heróis sejam os heróis comuns da Nação.<sup>17</sup>

Os moçambicanos podem, seguindo métodos indirectos, combater a guerra através da estimulação da actuação de Eros, o antagonista de Tânato, aprofundando os laços emocionais humanos entre todos de acordo com a máxima “ama o teu próximo como a ti mesmo” e motivando a identificação que aproxima os moçambicanos e gera a comunhão, o partilhar do espaço comum que é Moçambique, não só como um espaço físico, mas também um espaço social, económico e político; partilharem e construirão a utopia comum de paz, fraternidade e igualdade de direitos e oportunidades para todos.

Freud escreveu que um possível contributo da psicanálise para a preservação da paz poderia ser “fortalecer o ego, fazê-lo mais independente do super-ego, (...) de maneira a assenhorear-se de novas partes do *Id*.” *Wo es war, soll ich werden* “onde *id* estava, deve estar *ego*” (Freud, 1976a, p. 74) e no caso de guerra ou ameaça de guerra em Moçambique, importa parafrasear Martín-Báro, referindo que a força da razão não deve ser substituída pela razão da força.

---

<sup>17</sup> Na altura em que escrevia este artigo, ocorreu a morte de Eusébio da Silva Ferreira. Portugueses e cidadãos de outros países dos mais diversos quadrantes da vida desportiva, social, política e económica juntaram-se em luto e mágoa para evocar a vida e obra daquele que foi considerado um grande patriota português, uma “referência da irmandade entre Moçambique e Portugal”, um “génio do esporte”, “rei do futebol português”. Moçambique tem de construir mais Eusébios, não só do desporto, mas também do empreendedorismo, da educação, da saúde e de outras áreas. Estes novos Eusébios serão os novos símbolos da Moçambicanidade, Unidade e Orgulho nacionais.

Freud em 1915 escreveu que, na realidade, os nossos concidadãos não decaíram tanto quanto temíamos porque nunca subiram tanto quanto acreditávamos (Ventura & Seitenfus, 2005).

Será que em Moçambique a Frelimo e a Renamo deitarão a perder os avanços da transição pós-conflito ou irão conseguir torná-los duradouros?

## REFERÊNCIAS

- AIM (2013) “Ministério da Defesa confirma presença de homens armados em Homoine”. Disponível em: <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/9130107012014225836.html>. [Acedido a: 26 de Dezembro de 2013].
- ASDI (2007) *Um Perfil das Relações de Género. Edição Actualizada de 2006. Para a Igualdade de Género em Moçambique*. Maputo. Disponível em: [www.escola.defeminismo.org/IMG/pdf/Genero\\_em\\_Mocambique.pdf](http://www.escola.defeminismo.org/IMG/pdf/Genero_em_Mocambique.pdf) [Acedido a: 26 de Dezembro de 2013]
- Bredenkamp, H. (2003) *Thomas Hobbes, Der Leviathan. Das Urbild des modernen Staates und seine Gegenbilder. 1651-2001*. Berlin, Zur Ikonographie des Frontispiz.
- Brito, L. de (2008) “Uma nota sobre voto, abstenção e fraude em Moçambique”. *Discussion Paper n.º 04/2008. Maputo, IESE*.
- Dawes, A. & A. Honwana (1996). “Children, Culture and Mental Health: Interventions in Conditions of War” In: B. Efraime Júnior *et al. Children, War and Persecution – Rebuilding Hope*. Maputo, Rebuilding Hope, pp. 74-82.
- Efraime Jr., B.; & Errante, E. (2010) “Reconstruindo a Esperança na Ilha Josina Machel: Em direcção a um modelo de intervenção psicoterapêutica culturalmente mediado”. In: *TRIEB*, IX (1-2), 203-232. Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Psicanálise do Rio de Janeiro, Imprinta.
- Enoque, M. (2013) VIII Sessão Ordinária da VII Legislatura, 20 de Dezembro de 2013, Chefe da Bancada Parlamentar da Renamo. Maputo. Parlamento da República.
- Errante, A. (1999) “Peace Work as Grief Work in Mozambique and South Africa: Post-conflict Communities as a Context for Child and Youth Socialization.” *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 5(3), 261-279.
- Freud, S (1987) “Além do princípio do prazer”. In: Edição Standard brasileira das obras psicológicas completas de Siegmund Freud, (vol 18), 2. Edição, Rio de Janeiro, Imago.

- Freud, S (1976a) “Por qué la guerra”? In: *Obras psicológicas completas de Sigmund Freud* . vol. 21. Buenos Aires, Amorrortu.
- Freud, S(1976b) “Totem e tabu”. In: *Obras psicológicas completas de Sigmund Freud*, vol 13. Buenos Aires, Amorrortu.
- Freud, S. (1976c) “El malestar em la cultura”. In: *Obras psicológicas completas de Sigmund Freud* .vol. 21. Buenos Aires, Amorrortu.
- Fuks, B. (2010) “Por que a Crueldade”? *TRIEB*, vol. IX, (1- 2). 163-180. Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Psicanálise do Rio de Janeiro, Imprinta.
- Guebuza, E. (2013) *Informação Anual do Chefe de Estado, Armando Guebuza, à Assembleia da República sobre a Situação Geral da Nação*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.mz/index.php/noticias/654-informacao-anual-do-chefe-de-estado-sua-excelencia-armando-emilio-guebuza-a-assembleia-da-republica-sobre-a-situacao-geral-da-nacao> [Acedido a: 26 de Dezembro de 2013].
- Hanlon, J. (2013) “Frelimo vence em Mocuba”. *Boletim sobre o processo político em Moçambique* n.º EA 52, 23 de Novembro. Maputo, CIP.
- Jimenez, J. (2010) “Sociopolitische gewalt: psychosoziale Strategien und Massnahmen zur Wiedergutmachung – der Fall Chile”. In: *Psyche – Z. Psychoanal.* 64, pp. 336-352, Stuttgart.
- Martín-Baró, I. (1990) “Guerra y salud mental”. In: I. Martín-Baró (ed) *Psicología social de la guerra*. El Salvador, UCA Editores., pp. 23-40.
- Marinho, N. (2005) “Barbárie, terrorismo e Psicanálise”. Disponível em: [febrapsi.org.br/publicacoes/artigos/xx\\_cbp\\_ney.doc](http://febrapsi.org.br/publicacoes/artigos/xx_cbp_ney.doc) [Acedido a: 02.de Janeiro de 2014]
- O País (2013) “Ministro da Defesa esclarece negócio de navios e miguez”. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/27433-ministro-da-defesa-esclarece-negocio-de-navios-e-miguez.html>. [Acedido a: 26 de Dezembro de 2013].
- Punamäki, R. L. (1989) “Factors Affecting the Mental Health of Palestinian Children Exposed to Political Violence”. *International Journal of Mental Health*, 18, 63-79.
- Renamo (2011) “Encontro com Guebuza”. Disponível em: <http://www.renamo.org.mz/index.php/79-home-articles/86-starting-up> [Acedido a: 26 de Dezembro de 2013].
- Renamo (2012) “Situação Conflituosa em Nampula”. Disponível em: <http://www.renamo.org.mz/index.php/artigos/jsdocumentation/article/article/2/2> [Acedido a: 26 de Dezembro de 2013].

- Renamo (2013) “Renamo responde a violência por saturação”. Disponível em: <http://www.renamo.org.mz/index.php/noticias/171-renamo-responde-a-violencia-por-saturacao> [Acedido a: 26 de Dezembro de 2013]
- Richman, N. *et al.* (1990) *The Effects of War on Teachers in Mozambique: Preliminary Findings*. Maputo, Mozambique, Ministry of Education. Mimeographed.
- Serra, C. (2009) “48 pessoas numa cela de 8 m2” Disponível em: [http://oficinadesociologia.blogspot.com/2009\\_03\\_01\\_archive.html](http://oficinadesociologia.blogspot.com/2009_03_01_archive.html) [Acedido a: 26 de Dezembro de 2013].
- UNICEF (1989) *Children on the front line: The impact of apartheid, destabilization, and warfare on children in Southern Africa*. Switzerland, UNICEF.
- Ventura, D. & Seitenfus, R (2005) *Um diálogo entre Einstein e Freud: por que a guerra?* Santa Maria, FADISMA.
- Vines, A. (1991) *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* York, Center for Southern African Studies, University of York.

# PARA ALÉM DO ESPAÇO FISCAL: A PROTECÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA MOÇAMBICANA

António Francisco e Gustavo Sugahara

## INTRODUÇÃO

Moçambique encontra-se, mais uma vez, numa encruzilhada institucional delicada. No momento em que se vislumbra o fim da era “*donor darling*”, observa-se simultaneamente um crescente sentimento de ansiedade pública em relação ao potencial dividendo financeiro que se espera ser gerado por um crescimento económico extraordinário advindo principalmente da exploração das jazidas de carvão e reservas de gás natural já confirmadas e que fazem de Moçambique um potencial líder em termos de explorações mundiais, para além do vasto potencial em termos de energia hidroeléctrica e outros recursos naturais (IMF, 2013, pp. 10-11).

A conjugação de um crescimento económico bastante significativo com níveis de pobreza ainda bastante alarmantes tem gerado um visível desconforto entre os principais actores políticos, nomeadamente os governantes e seus parceiros de cooperação internacional. Apesar dos esforços das partes em disfarçar publicamente o referido desconforto, no decurso desta segunda década do século XXI, tem-se tornado paulatinamente mais difícil evitar que as divergências em torno da priorização, orientação e gestão pública dos recursos sejam do conhecimento público. Isto é testemunhado pelas recentes avaliações académicas, políticas e técnicas realizadas por pesquisadores independentes e por organismos internacionais de monitoria macro-económica, política e socioeconómica (Alfani *et al.*, 2012; Francisco, 2014; Marques, 2013; IMF, 2013; S&P, 2014).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Um caso recente particularmente controverso e gerador de importantes divergências entre o governo e os parceiros internacionais, como testemunha o recente relatório do FMI do Instrumento de Apoio à Política Económica, de Janeiro de 2014, diz respeito à decisão de o governo tornar-se avalista de um empréstimo obrigacionista de UDS 850 milhões (6% do PIB), para a chamada Empresa Moçambicana de Atum, S.A. (EMATUM), uma nova empresa, criada em Agosto de 2013, por três entidades públicas, em moldes sigilosos e com sérios problemas de transparência no uso dos recursos e fora da estratégia macroeconómica do governo e das prioridades do PARP desta iniciativa (IMF, 2014).

Neste contexto, o recente interesse orientado para a problemática da protecção social moçambicana, surge como uma nova esperança e oportunidade de aliviar as dificuldades e desafios de desenvolvimento económico e humano, mas deve reconhecer-se que este não é um fenómeno isolado. Na verdade, tal interesse para com a protecção social manifesta-se e reflecte uma tendência mais ampla a nível internacional associada, directa ou indirectamente, às crises financeira e económica que têm marcado o início da segunda década do corrente século (Cunha *et al.*, 2013; McCord & Vandemoortele, 2009; Roy & Heuty, 2012; United Nations News Service Section, 2012; ILO & IMF, 2012).

Moçambique tem no entanto trilhado um caminho diferenciado da maioria dos seus vizinhos do sul da África, onde a grande maioria já possui políticas de protecção social, em particular pensões universais de velhice, bastante estruturadas e estabilizadas. Com o aval de importantes parceiros como o FMI e o Banco Mundial, Moçambique tem seguido um debate balizado por ideias como a de espaço fiscal e acção social produtiva.

Partindo da análise de documentos oficiais e apresentações públicas feitas pelos principais actores capazes de influenciar a definição de políticas públicas em Moçambique, este artigo tem como principal objectivo discutir o rumo do actual debate sobre a protecção social em Moçambique, questionando a sua pertinência e adequação considerando os desafios que o país enfrenta do ponto de vista estrutural, nomeadamente, a superação da pobreza crónica e generalizada e a natureza incipiente da transição demográfica moçambicana.

A análise foca fundamentalmente os documentos produzidos pelos diversos actores a influenciar o debate sobre protecção social em Moçambique. Partindo de uma análise conceptual sobre protecção social e espaço fiscal, discutimos a adequação dos conceitos e das propostas avançadas, tendo como referência o contexto político institucional e os desafios postos pela iminência da transição demográfica no país.

Na segunda secção revisitamos o conceito de protecção social. Mais do que apenas apresentar uma perspectiva, buscamos identificar os pontos de convergência e dissidência, tanto na literatura académica, quanto nos documentos oficiais do governo de Moçambique e dos seus parceiros de cooperação. Como mostraremos a seguir, a utilização de determinado conceito tem um impacto bastante significativo tanto na análise quanto na definição de políticas públicas de protecção social.

A terceira secção discute a adequação do conceito de espaço fiscal como referência para a concepção de políticas de protecção social em Moçambique. Como veremos, o conceito está intrinsecamente ligado à ideia de equilíbrio nas contas públicas, e os efeitos que um aumento nos gastos do Estado teria sobre a sustentabilidade do crescimento económico.

Na quarta secção aprofundamos a concepção proposta para a análise da protecção social em Moçambique. Para além de recuperarmos as linhas gerais do que tem sido o historial dos mecanismos formais de protecção social no país, discutimos também como têm lidado os moçambicanos, que não têm acesso a estes mecanismos, com os riscos e medos inerentes ao percurso da vida, e sua relação com os contextos demográfico e económico.

Por fim, a quinta e última secção discute as pensões universais de velhice e sua adequação ao actual contexto moçambicano. Pondera-se tanto a sua adequação ao conceito avançado na parte um, quanto aos princípios avançados pelo governo de Moçambique na sua ENSSB. Mais ainda, analisamos o seu efeito se considerado do ponto de vista do momento demográfico e económico do país.

Cabe ainda nesta introdução uma nota prévia acerca do foco nos documentos produzidos pelos chamados parceiros de cooperação. Para o leitor não familiarizado com o contexto político e económico de Moçambique, pode por vezes parecer excessivo o destaque às instituições multilaterais. Tal facto deve-se fundamentalmente ao reconhecimento de que tais instituições têm uma capacidade de influenciar directamente as políticas públicas em Moçambique, não apenas pela prolongada assistência que vêm prestando ao país, mas também porque ainda hoje são responsáveis por mais de um quinto em apoio directo ao orçamento do Estado, para além de outros donativos canalizados para projectos sociais e de investimento (IMF, 2014b, p. 23).

## PROTECÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

A protecção social é um tema cada vez mais recorrente nos mais variados fóruns de discussão de políticas públicas em Moçambique. Porquê precisamente nesta altura? A que se deve a sua relativamente recente ascensão enquanto ferramenta de política pública de eleição para a promoção do desenvolvimento e redução da pobreza nos países mais pobres, como é o caso de Moçambique?

A revisão da literatura recente aponta duas respostas plausíveis às questões anteriores. Uma resposta sugere que a protecção social está a emergir no actual contexto moçambicano como reacção aos problemas e desafios do crescimento económico, mesmo se na prática poderá revelar-se mais paliativa do que efectiva. Paliativo, porque o sistema de protecção social tem sido circunscrito ou reduzido ao conjunto de acções públicas no domínio do sistema formal ou legal, segundo o pressuposto de que o Estado é o principal responsável pelos meios de protecção sociais, tais como: segurança social básica e obrigatória, assistência social de emergência e caritativa e outras formas complementares (Cunha *et al.*, 2013; IMF, 2013; Marques, 2013; Holzmann, Robalino & Takayama, 2009).

A outra resposta compreende os esforços de pesquisa, análise e identificação de opções políticas segundo uma perspectiva de protecção social ampla, compreendendo relações sociais determinadas pela estrutura demográfica e económica, bem como pelas instituições políticas e culturais da sociedade. Em outras palavras, reconhece que independentemente da presença ou não de instituições formais, os indivíduos e as famílias de culturas e origens completamente diversas têm desenvolvido, ao longo de séculos, mecanismos e métodos de enfrentar os riscos ou medos inerentes à própria vida.

Nesta mesma linha de raciocínio, é importante salientarmos que o próprio processo de alteração da composição e comportamento das famílias, e a sua relação com o desenvolvimento económico, não é um processo cuja causa e efeito seja tão claramente encadeado.

Apesar das evidências internacionais revelarem que a redução da fecundidade não é garantia para o desenvolvimento económico, não é menos verdade que nenhum país no mundo conseguiu um desenvolvimento económico positivo e significativo sem passar por um processo de transição da fecundidade (Sippel *et al.*, 2011, p. 38). Por outro lado, se as economias mais livres no Mundo contemporâneo são as que apresentam melhor padrão de vida e menores níveis de pobreza humana, seria de esperar uma maior atenção a nível académico e político para o significado e o papel da estrutura demográfica e das instituições políticas e económicas na estagnação *vis-a-vis* a transformação e desenvolvimento económico e humano das sociedades mais subdesenvolvidas.

Todavia, no passado recente, a crescente atenção dispensada à protecção social no domínio político tem originado uma dupla vulgarização tanto do seu conceito principal como do quadro analítico e operacional em que as políticas são enquadradas.

Uma forma de vulgarização evidencia-se na generalizada utilização do termo protecção social, quando em rigor, o que se tem em mente é o domínio mais restrito do seu conteúdo, o domínio formal ou legal, descurando-se o facto de na realidade as principais formas de protecção socialmente relevantes permanecerem na arena chamada informal ou extralegais, parcialmente financeiras e associadas a relações demográficas, familiares comunitárias e individuais (Francisco, 2011c, 2011a).

A segunda forma de vulgarização diz respeito à ilusória sensação de que o conteúdo principal da protecção social é predominantemente técnico ou administrativo, em vez de social, e por isso facilmente consensual entre os principais actores que a invocam ou a ela se dedicam.

Uma breve revisão da literatura recente sobre o tema da protecção social, ou mesmo a leitura mais atenta dos programas e conteúdos dos seminários e debates públicos relacionados com este tema, revela-nos persistentes, relevantes e diversificadas abordagens e perspectivas.

Se por um lado é importante reconhecer que existe uma série de pontos comuns nas diversas perspectivas, por outro, também é preciso destacar que existe um igual conjunto de pontos divergentes que justificam um debate vivo e aberto.

Mais do que um simples exercício académico, a confrontação das diferentes perspectivas deve possibilitar a construção de uma base de discussão, com elementos tanto de entendimento como de desentendimento, na busca de possíveis respostas realistas e realizáveis. No caso particular de Moçambique, a clara insuficiência do escopo actual do sistema de protecção social e a insistência numa abordagem restrita e tendencialmente burocrática são talvez o maior apelo à reflexão.

Delimitamos a revisão da literatura acerca do conceito de protecção social no material mais recente e disponível nas páginas do governo de Moçambique: Portal do governo; Ministério da Mulher e da Ação Social (MMAS); Ministério do Trabalho (MT); e Ministério das Finanças (MF), e dos seus parceiros de cooperação, como por exemplo: Banco Mundial (BM) e as Agências das Nações Unidas, e de instituições de pesquisa académica e da sociedade civil, como é o próprio IESE.

A escolha das referidas entidades foi balizada, tanto pela existência de informação pública e de alguma forma sistematizada, sob a forma de artigos, relatórios, leis, etc., quanto pela influência que tais instituições têm no debate e na definição de políticas públicas em Moçambique.

Como veremos mais em detalhe, na secção 3, Moçambique vive uma situação bastante particular de “estabilidade”, em parte garantida pelo recurso à intervenção

financeira e monitoria técnica de organismos internacionais, nomeadamente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Trata-se, na verdade de uma tutela que completa em 2014 três décadas, tendo em conta que o Estado Moçambicano solicitou o apoio das Instituições de Bretton Woods em 1984, e desde então ampliou o recurso à ajuda externa para financiar parte significativa do Orçamento do Estado (Waty, 2011; Vincent & Cull, 2010) .

Por outro lado, outra dimensão desta particular “estabilidade” diz respeito à questão da paz social, tendo em conta que em meio século Moçambique passou por uma luta armada de dez anos pela Independência política, seguida de uma guerra civil que se prolongou entre 1976 e 1992. Volvidas duas décadas em que Moçambique chegou a ser reportado internacionalmente como um exemplo de sucesso africano de resolução de conflito armado, no último ano viu-se novamente seriamente perturbado por tensões e confrontações militares entre as anteriores forças beligerantes, na guerra civil que durou dezasseis anos.

A este nível, convém clarificar que o tratamento da protecção social como sinónimo de assistência ou acção social, vulgarmente encontrado em diversos documentos consultados, afigura-se visivelmente limitador no contexto moçambicano. Ao longo das décadas passadas, o Estado Moçambicano viu-se forçado a mobilizar recursos financeiros e apoio técnico internacionais para fazer face a necessidades várias, nuns casos de emergência e assistência social urgente, noutros para garantir a mínima estabilidade macro-económica, quanto mais não fosse de toda a máquina e das pessoas associadas e dependentes do sector público. Contudo, como tem sido mostrado em vários estudos do IESE, a parte mais significativa das relações de protecção social está para além do alcance da acções e intervenções estatais e seus parceiros internacionais (Francisco, 2012; Sugahara & Francisco, 2012a; Francisco, 2013; Francisco, Sugahara & Fisker, 2013; Sugahara & Francisco, 2012b; Francisco, 2011c).

Como recordam Cunha e Orton (2011, p. 8), a existência de diferentes organizações envolvidas na temática da protecção social, com diferentes referenciais institucionais, históricos e geográficos, gera algumas dificuldades de se encontrar uma definição operacional única do seu domínio. Estes mesmos autores avançam duas definições. A primeira definição é a adoptada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), para a qual a protecção social:

... é um conjunto holístico de estratégias ao longo do ciclo de vida que procura promover a protecção dos trabalhadores nos seus locais de trabalho na economia formal e informal contra condições de trabalho injustas, arriscadas e não saudáveis. Procura promover o acesso a serviços de saúde, um rendimento mínimo para pessoas com rendimentos abaixo da linha

de pobreza e apoiar as famílias com crianças. Tem o objectivo de substituir rendimento de trabalho perdido como resultado de doença, desemprego, maternidade, invalidez, perda do chefe de família (e garante de rendimento da mesma) e velhice (in Cunha & Orton, 2011, p. 8).

A segunda definição é da autoria de Feliciano *et al.* (2008):

... o conjunto dos esquemas desenvolvidos e colocados em prática pelas instituições nacionais públicas, dos esquemas criados por grupos não públicos organizados formalmente e dos esquemas assentes nas solidariedades familiares e comunitárias, com o objectivo de atenuar os efeitos negativos de diversos riscos e/ou rupturas (in Cunha & Orton, 2011, p. 8).

Como se depreende da definição avançada pela OIT, a perspectiva desta organização internacional tem forte influência na sua própria abordagem conceptual sobre a protecção social; neste caso, um foco visivelmente centrado em torno da questão do trabalho e do emprego.

Mais recentemente, em Setembro de 2010, a OIT e o FMI acordaram estreitar a sua colaboração na área do desenvolvimento de políticas de protecção social e análises conjuntas, incluindo explorar o conceito de piso de protecção social. Para Moçambique este seria um marco para o futuro da intervenção destas instituições na área da protecção social em Moçambique, cuja face mais visível é a iniciativa piso de protecção social (PPS).

Para compreendermos melhor a evolução deste conceito, uma boa referência é o Relatório do Grupo Consultivo sobre o piso de protecção social: “Um piso de protecção social para uma globalização equitativa e inclusiva” (Bachelet *et al.*, 2011). Validado pelo Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos das Nações Unidas e pelos chefes de Estado e de governo na cimeira do Desenvolvimento do Milénio de 2010, o documento afirma ser um conjunto integrado de políticas sociais desenhadas para garantir a segurança do rendimento e do acesso aos serviços sociais essenciais para todos.

O conceito de piso de protecção social insere-se como parte de uma estratégia bidimensional para o alargamento da segurança social, compreendendo um conjunto básico de garantias sociais para todos (uma dimensão horizontal) e a implementação gradual de padrões mais elevados (uma dimensão vertical).

Os autores chamam a atenção para o facto de o conceito de protecção social não ser nem prescritivo nem constituir um padrão universal. Com efeito, trata-se de uma abordagem de política adaptável que deverá ser dirigida pelos países e sensível às necessidades, prioridades e recursos nacionais. Voltaremos a esta discussão adiante.

Mas avancemos para a abordagem apresentada por outro organismo de reconhecido prestígio internacional e com forte influência em Moçambique, o Banco Mundial. Na sua página da Internet (The World Bank, 2013) este organismo afirma que os programas de protecção social englobam tanto (a) a assistência social, compreendida como as transferências de renda, alimentação escolar, assistência alimentar, e outros subsídios), como (b) a segurança social, tendo em vista a velhice, a sobrevivência, invalidez e seguro-desemprego.

O foco na ideia de programas de protecção social e a sua subdivisão em assistência social e segurança social são mais um exemplo da tendência de se orientar um conceito amplo à actuação de um organismo específico, como se referiu relativamente ao anterior exemplo de Cunha e Orton (2008).

O Banco Mundial, numa das suas mais recentes revisões dos programas de acção social e dos gastos com protecção social, reconhece que Moçambique precisa de um sistema de protecção social efectivo para promover e proteger os mais vulneráveis dos efeitos negativos causados por choques externos, bem como incluir no processo de desenvolvimento económico e social do país (Marques, 2013, p. i).

Antes de continuar a apontar as convergências e divergências conceptuais, faltam-nos ainda a perspectiva do governo e da academia e das demais instituições da sociedade civil. Em relação ao primeiro, a principal referência é a Lei no 4/2007 que afirma:

A protecção social tem por objectivo atenuar, na medida das condições económicas do País, a situação de pobreza absoluta das populações, garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, bem como dos familiares sobreviventes em caso de morte dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência (Lei n.º 4/2007) .

De forma mais estrita o glossário que acompanha a Lei 4/2007 define a protecção social como: “um sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo à repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade”.

Mas o documento mais extensivo e actualizado acerca da perspectiva do governo sobre a protecção social é sem dúvida a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-14 (GdM, 2010). A estratégia, que tem como missão:

... orientar os esforços dos actores governamentais e não-governamentais na planificação e implementação de acções em prol da segurança social básica dos indivíduos ou grupos de indivíduos mais pobres e vulneráveis (...), apresenta 10 princípios que orientam os seus objectivos: (i) universalidade; (ii) progressividade; (iii) equidade; (iv) inclusão; (v) resposta

multisectorial; (vi) eficiência; (vii) solidariedade; (viii) subsidiariedade; (ix) participação; e por fim (x) transparência e prestação de contas.

Como veremos a seguir, as contradições entre estes princípios e a definição concreta dos programas, marcam de forma bastante acentuada a perspectiva do governo sobre a protecção social.

Por fim, destacamos apenas algumas das perspectivas encontradas na literatura académica. Cientes de que uma análise exaustiva nos levaria a uma abordagem completamente diferente e distante dos objectivos traçados para este artigo, optámos por cingir a nossa análise ao debate em Moçambique e a documentos recentes que de alguma forma já trilharam este percurso.

Para Devereux e Sabatés-Wheeler (in Vincent & Cull, 2010, p. 202) a protecção social pode ser definida como sendo todas as iniciativas que proporcionem transferências de rendimentos ou de bens de consumo para os pobres, que protejam as pessoas vulneráveis contra riscos de subsistência e que melhorem o estatuto social e os direitos das pessoas socialmente excluídas e marginalizadas.

Vincent e Cull (2010, p. 202) consideram esta definição suficientemente ampla para permitir que diferentes categorias de pessoas exijam diferentes formas de protecção social. Afirmam que para proteger a sua subsistência, cada um dos grupos requer diferentes formas de protecção social que categorizam como: (i) transferências sociais (subvenções por deficiência ou subsídios de apoio à criança, por exemplo); (ii) serviços sociais (cuidados domiciliários, educação, saúde) e de transformação social (mudanças de políticas e de legislação mais amplas a fim de garantir direitos aos grupos vulneráveis).

Ainda Vincent e Cull (2011, p. 202) defendem também que a noção mais típica de seguro social, incluindo pensões contributivas e licenças de maternidade, está também englobada no conceito de protecção social, embora nitidamente apenas disponível para aqueles com capacidade para o pagar.

Para concluir esta breve revisão de algumas das definições conceptuais sobre protecção social, apresentamos de seguida o conceito esboçado e utilizado no âmbito das pesquisas realizadas pelo grupo de investigação do IESE em que surge esta reflexão.

Como tem afirmado repetidamente o primeiro autor deste artigo, existem fortes razões para que a protecção social seja definida e operacionalizada como um amplo sistema de mecanismos, iniciativas, programas e acções com o objectivo de garantir uma segurança humana digna, libertando os cidadãos de dois medos

cruciais no ciclo da vida humana: 1) Medo da agressão e desprotecção física e psicológica; e 2) Medo da carência, seja ela accidental, crónica ou estrutural (Francisco, 2010a, p. 37).

Ao trabalharmos com esta definição operacional, que vai muito além dos mecanismos formais brevemente enunciados em diversas das definições anteriormente apresentadas, abrimos a possibilidade de investigar e procurar compreender um vasto e complexo universo de relações informais ou extra-legais; relações que apesar de terem um funcionamento autónomo dos mecanismos, funcionalidades e organismos oficiais do governo, configuram a maior parte da frágil rede de protecção social disponível para a grande maioria dos moçambicanos.

Este facto é igualmente reconhecido por outros autores, como por exemplo Feliciano *et al.* (2008) e Quive (2007). Quive destaca ainda que para além da diversidade de instrumentos, formais e informais, outro facto característico é que todos eles se encontram em processo de desenvolvimento precário. Este ponto será posteriormente desenvolvido no capítulo quatro.

De facto, afigura-se aparente que poderá haver muito mais convergências do que divergências em torno do conceito de protecção social, mas as divergências que por ventura subsistem são suficientemente relevantes para não serem ignoradas ou consideradas irrelevantes. Pelo contrário. A relevância das divergências ou mesmo diferenças conceptuais são relevantes tanto em termos epistemológicos ou do conhecimento e apreensão da realidade, como ao nível prático e de implementação de políticas e programas específicos. Esta última é fortemente influenciada ou condicionada pela forma como as organizações concebem e determinam a sua missão, visão e definição de prioridades.

Da análise da documentação mais recente disponibilizada pelos organismos internacionais sobre o futuro da protecção social em Moçambique, fica clara uma convergência em relação à importância que as políticas públicas atribuem na promoção de uma economia sustentável e mais coesa.

As pensões sociais têm sido usadas como uma ferramenta política de relativo sucesso para minimizar a indigência e a pobreza, com vista a promover o desenvolvimento. Ao procurarem evitar que as pessoas permaneçam na pobreza e ao capacitar aqueles que são pobres a escapar da armadilha da pobreza, as pensões sociais são agora geralmente reconhecidas como um instrumento fundamental para promover o crescimento económico sustentável e resistente (Holzmann, Robalino & Takayama, 2009; ILO & IMF, 2012; IMF, 2011).

Cunha *et al.* (2013, p. 13) consideram que o destaque dado à protecção social reflecte uma posição quase consensual, entre as partes interessadas e envolvidas no desenvolvimento de Moçambique, quanto à necessidade e pertinência de se introduzirem novas abordagens políticas que contribuam para um modelo de crescimento económico realmente mais inclusivo.

Todavia, na prática, o referido consenso parece revelar-se mais retórico do que efectivo. No quotidiano, acaba por prevalecer uma perspectiva político-burocrática, em que o governo e os seus parceiros internacionais resistem a novas abordagens e sobretudo a novas opções estratégicas e políticas.

Isto é visível, por exemplo, no recente trabalho de uma equipa conjunta da OIT e do FMI em Moçambique (Cunha *et al.*, 2013). Sendo um documento que declara como objectivo documentar os elementos-chave da reforma política orientada para a consolidação de um sistema de protecção social abrangente, é no mínimo surpreendente que o mesmo ignore resultados de pesquisa e debates públicos que promovem abordagens e opções de política complementar ou alternativa às seguidas pelo governo e seus parceiros internacionais. Sabendo que os autores do referido documento da OIT e FMI têm conhecimento dos estudos e propostas relativas à população idosa, e em particular à questão de uma pensão universal para os idosos (Sugahara & Francisco, 2012a, 2012b, 2011; Francisco, Sugahara & Fisker, 2013), fica-se com a impressão de que as ambas organizações, por razões não explicitadas, preferem explorar e circunscrever a exploração de argumentos técnicos e financeiros que se enquadrem nos seus próprios modelos de desenvolvimento e nas opções políticas do governo.

De qualquer forma, a opção por nem tão pouco reconhecer a existência de propostas e debates públicos sobre abordagens e opções políticas complementares e/ou alternativas poderá ter sido a forma encontrada para não partilharem as suas eventuais reservas ou mesmo discordância relativamente a opções estratégicas potencialmente mais transformadoras e estruturantes das que têm sido implementadas em Moçambique. Outro ponto considerado comum é a ideia de que o enfrentamento dos riscos inerentes ao próprio percurso da vida, como a doença, o desemprego, entre outros, deve ser encarado de forma colectiva. Contudo, também aqui parece haver algum exagero no entendimento sobre a eventual maior eficiência da gestão colectiva dos riscos do que uma gestão individualizada. Por um lado, como escreveu o demógrafo Paul Demeny (1986), num artigo clássico na teoria demográfica sobre a população e a mão invisível, a essência do problema

da população, se é que se pode considerar problema, é que as decisões individuais relativas aos actos demográficos não se adicionam como um bem comum reconhecido – que as escolhas a nível individual não são congruentes com o interesse colectivo. Por outro lado, há quem defenda que, salvo poucas excepções, a generalidade dos países que têm implementado programas de transferências monetárias condicionais são os mais carentes em termos de direitos de propriedade, mais afectados por corrupção, por leis de mercado de trabalho rígidas e restrições na mobilidade do capital, bem como oferecem as menores garantias de protecção do investimento. A este respeito, Daga (2014, p. 75) defende que tais países poderiam alcançar melhores resultados se concentrassem mais esforços na remoção de obstáculos à liberdade económica, em vez de promoverem maior dependência em relação ao Estado.

De forma sucinta podemos destacar três grandes questões geradoras de divergências conceptuais com implicações importantes em termos operacionais nas políticas públicas. Uma primeira questão é o formato institucional, político e económico, sobre qual o papel do Estado na gestão destes riscos de insegurança humana. Embora as fragilidades da administração pública moçambicana clamem pelo seu reforço, persiste ainda uma forte clivagem entre aqueles que vislumbram um modelo regulador e mais estimulador da iniciativa individual e privada em oposição ao modelo intervencionista, dirigista e centralizador da provisão pública subordinada ao governo.

A segunda grande fonte de divergência relaciona-se com a subordinação da protecção social à disponibilidade de “novos” recursos. Em palavras mais simples ou vulgares, a ideia de que a protecção social formal é limitada simplesmente porque “não há dinheiro”. Nesta perspectiva, toma-se como dado adquirido que o actual arranjo orçamental público é imutável. Mesmo tendo em vista a reconhecida importância da protecção social, na prática o único sistema considerado viável e praticável, no domínio formal, é uma versão reduzida do que seria considerada uma situação mínima. Não admira, por isso, que a recente expectativa de um desenvolvimento económico liderado por recursos minerais altamente lucrativos encontre um ambiente favorável para reconsideração do chamado “piso de protecção em Moçambique” (Cunha *et al.*, 2013).

Uma terceira fonte de divergência diz respeito à opção em se burocratizar o debate sobre a protecção social, enquanto insistem na pertinência e urgência de pesquisas, reflexões de debates públicos sobre questões substantivas e estruturantes,

tais como: 1) O custo e benefício de uma fecundidade elevada, relativamente estagnada e resistente; 2) Como é que uma população jovem pode tornar o desenvolvimento possível; 3) Os obstáculos à transição demográfica em Moçambique e, em particular, à abertura da janela de oportunidade para que a transição etária contribua positivamente para o crescimento económico (Alves, 2008; Bloom *et al.*, 1998; Bloom *et al.*, 2007; Francisco, 2011b, 2011c, 2011a; Sippel *et al.*, 2011).

## ESPAÇO FISCAL TUTELADO: “DE QUE EQUILÍBRIO ESTAMOS A FALAR?”

É exatamente na flexibilização na definição do que são as condições mínimas aceitáveis pela sociedade moçambicana, isto é, quem são os grupos que devem ser apoiados e como deve ser feito este apoio, onde as clivagens passam a acentuar-se, e o distanciamento do conceito inicialmente partilhado passa a aumentar.

Ao assumir-se que à partida não há recursos para algo amplamente reconhecido como prioritário para a transformação da estrutura económica e social do país, tudo o que se desenha de seguida incorre fatalmente na quebra dos princípios da universalidade, equidade, inclusão, solidariedade, entre outros enumerados acima.

Se em princípio as definições conceptuais aparentam uma convergência para certo denominador comum, na realidade, quando se avança para a operacionalização dos conceitos e da “vaga ideia” de risco colectivo, ou medos, as divergências ficam visíveis.

Um dos reflexos mais evidentes desta contradição é a pulverização dos recursos escassos em uma quantidade significativa de programas específicos, como o atendimento aos desabrigados, aos portadores de deficiência, aos idosos, às crianças, etc. Não pondo em causa a legitimidade de cada uma destas “causas”, o efeito prático, e reconhecido tanto pelo Banco Mundial (Marques, 2013) quanto pela OIT e FMI (Cunha *et al.*, 2013, pp. 24, 32), é uma baixa cobertura de beneficiados, associada a uma prestação muitas vezes insuficiente.

Para além destas questões, que como vimos não são mera questão de semântica, há um outro ponto, já anteriormente referido, que é fonte de uma importante divergência: a inclusão ou não de mecanismos informais como forma de protecção social que, como afirmamos anteriormente, nos permite compreender algumas importantes dinâmicas que influenciam fortemente a sociedade moçambicana, como por exemplo, as taxas de natalidades.

Como afirma Francisco (2010a, p. 38), para que se possa compreender a protecção social em Moçambique, no seu sentido socialmente relevante e abrangente, é necessário que ela seja inserida no contexto do Estado e da economia nacional, considerados no seu tempo e espaço.

Da leitura da documentação mais recentes, referida nos parágrafos anteriores, percebe-se a inclinação pela opção paliativa, quando se trata de contornar abordagens mais coerentes e consistentes de protecção social, através da eleição de um termo novo e diferente das expressões usadas: “Programa”; “Piso”; “Básica”, “Produtiva”, entre outros.

Em geral, se os novos programas de protecção social correm o forte risco de serem descaracterizados, na iminência de mesmos poderem vir a ficar subordinados ao surgimento de novos recursos, vale a pena considerar especificamente o argumento relativo ao espaço fiscal.

O termo “espaço fiscal”, como afirma Heller (2005), entrou recentemente na moda na “*aid community*”, designação que em Moçambique é referida como parceiros de cooperação. Embora reconheça que o seu significado seja vago, Heller avança com uma definição de espaço fiscal: “é o espaço disponível no orçamento governamental que lhe permite fornecer recursos para a finalidade desejada, sem comprometer a sustentabilidade da sua posição financeira ou a estabilidade da economia”. Num relatório conjunto, recém-publicado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (in Roy & Heuty, 2012, p. 3) a definição de espaço fiscal é bastante semelhante à de Heller: “é a diferença entre o nível corrente de despesas e o nível máximo de despesas que um governo pode incorrer sem desequilibrar a sua solvência”.

Para Roy and Heuty, o debate de fundo em causa não é necessariamente uma novidade: “É o velho dilema decorrente da tentativa de encontrar um equilíbrio entre o aumento de gastos públicos para enfrentar a pobreza sem gerar desequilíbrios macroeconómicos”.

Logo a seguir ao acordo firmado entre a OIT e o FMI, em Oslo, em Setembro de 2010, a OIT realizou uma série de estudos para estimar o custo dos pisos de protecção social (PPS) em países, como Moçambique, que requisitaram assistência para implementação e desenvolvimento de PPS. Refira-se que Moçambique foi o único caso, tanto quanto é do conhecimento dos autores deste artigo, onde o FMI e a OIT, em parceria com a UNICEF e outros membros da iniciativa de PPS, realizaram conjuntamente o exercício de avaliação de custos e apresentaram, também de forma conjunta, recomendações ao governo (ILO & IMF, 2012, p. 5).

A ideia de que a edificação de um sistema de protecção social deve ser subordinada à existência de “novos” recursos financeiros (e aqui referimo-nos à subordinação no sentido pejorativo, isto é, sujeito, e não em relação à questão lógica da necessidade de suporte concreto de recursos para a sua efectiva concretização) também é partilhada pelo Banco Mundial (Marques, 2013, p. 100). Como afirma o próprio relatório da OIT/FMI :

A questão do espaço fiscal deve ser examinada num quadro fiscal a médio prazo. Além disso, como o governo moçambicano tem grandes necessidades de despesas e objectivos concorrentes, o uso do espaço fiscal para uma finalidade pode implicar o atraso de outro projecto. Por exemplo, quando um determinado pacote orçamental é identificado para um determinado ano, a alocação de mais recursos para a protecção social pode implicar o atraso de alguns projectos de investimento. Esta é uma decisão estratégica que o governo tem de efectuar (Cunha *et al.*, 2013, p. 46).

Se do ponto de vista do credor o foco no “aumento de gastos” parece uma preocupação legítima, porque em alguma medida tende a rivalizar com a poupança feita para o pagamento da referida dívida, do ponto de vista do país, e tendo ainda em vista uma realidade bastante distinta do que a sugerida nos manuais de macroeconomia clássicos, as prioridades podem ser bastante diferentes.

Para não perdermos o foco da questão do equilíbrio económico, é importante termos em mente um importante facto histórico que tem marcado a economia moçambicana nas últimas décadas: a interrupção do pagamento dos serviços da dívida pelo Estado moçambicano em Fevereiro de 1984 (Francisco, 2010b; Waty, 2011).

Como bem recorda Waty (2011), para evitar a falência, ou mesmo o colapso completo do Estado, o governo moçambicano optou por recorrer ao socorro de doadores internacionais, depois de ter aderido às instituições de Bretton Woods em Setembro de 1984. Que esta opção mereça ser considerada o início da luta pela emancipação económica, como defende Waty (2011), é discutível, para não dizer duvidosa. Após o resgate financeiro internacional de 1984/85, os auxílios estatais ao Estado Moçambicano cresceram para níveis sem precedentes, tornando-se praticamente impagáveis no final dos 1990. E foi precisamente após o perdão de parte significativa da dívida pública internacional moçambicana, no final do século XX, que se forjou a narrativa da “estabilidade” moçambicana.

Por outro lado, foi ao longo da primeira década do corrente século XXI que se formulou e divulgou os chamados Planos de Acção de Redução da Pobreza Absoluta (PARPAs). Os PARPAs têm operacionalizado a parceria entre o governo e os seus parceiros de ajuda internacional, convertendo-se talvez no principal instru-

mento de assistência social internacional ao próprio Estado Moçambicano; precisa de ser inserido um instrumento fundamental que debata sobre a protecção social formal moçambicana, para ser devidamente compreendido, incluindo do ponto de vista do seu espaço fiscal.

Ao procurarmos relacionar o conceito de espaço fiscal com a realidade da estrutura económica e social moçambicana, deparamo-nos imediatamente com o grande desafio de enquadrar a realidade à teoria. Isto porque falar de sustentabilidade ou equilíbrio económico, num contexto claramente marcado por uma enorme informalidade e pobreza crónica é, no mínimo, um grande desafio para as instituições formais.

## PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: ENTRE O ARCAICO E O MODERNO

Diante do quadro económico-institucional que apresentamos nas secções anteriores, parece-nos ser evidente que qualquer debate sério sobre benefícios sociais adequados em Moçambique deve obrigatoriamente ir para além do debate sobre o Espaço Fiscal, evitando assim que o mesmo fique refém de uma perspectiva muito restritiva ou mesmo excludente de protecção Social, que simplesmente ignora qualquer possibilidade de a mesma assumir um carácter estruturante na economia e na dinâmica demográfica da sociedade.

Num quadro analítico marcado pela ideia de que a protecção social representa simplesmente um acréscimo nas despesas do Estado, ignorando por completo efeitos largamente documentados no estímulo de determinados sectores da economia, resta à protecção social esperar passivamente pela existência de uma qualquer folga orçamental, um excedente qualquer gerado pelo pretensu dinamismo de uma economia independente e pujante.

Se balizarmos o debate acerca do futuro da protecção social em Moçambique pela óptica do espaço fiscal, estaremos invariavelmente a assumir uma perspectiva assistencialista, isto porque, se a protecção social tiver de ser subordinada à existência de excedentes, e portanto, automaticamente menos prioritária do que quaisquer outros investimentos públicos, os recursos a ela destinados no contexto da elevada dependência da economia moçambicana, continuarão a ser à partida insuficientes.

Como já defendemos em outros artigos, uma alternativa possível seria a opção estruturante da protecção social (Francisco & Sugahara, 2012; Francisco, Sugahara

& Fisker, 2013). Nesta perspectiva, faria mais sentido questionarmo-nos: Qual é o custo para o país da opção pela não implementação de uma pensão social? Poderá Moçambique dar-se ao luxo de não ter um esquema de pensão social?

Claramente, após a independência, Moçambique enveredou por um caminho significativamente divergente do que foi seguido por parte dos seus vizinhos – Botsuana, Maurícias, Suazilândia, Lesoto, Namíbia e África do Sul – que também obtiveram a independência na segunda metade do século passado. Estes países estão agora a emergir na literatura sobre protecção social como os mais avançados em termos de mecanismos que garantem o rendimento das suas populações idosas. Em alguns casos estes mecanismos são universais, cobrindo todos os idosos, enquanto noutros cobrem apenas um subconjunto de idosos ou tentam complementar sistemas contributivos (Emmett, 2012; HelAge International, 2012; Kakwani & Subbarao, 2005; Moore & Garcia, 2012; Niño-Zarazúa *et al.*, 2010; Niño-Zarazúa, 2012; Pelham, 2007).

Um factor importante de diferenciação entre Moçambique e os países vizinhos acima referidos, diz respeito à forma como as ligações com o passado colonial foram geridas. No caso de Moçambique, vale lembrar que desde 1901 o Estado colonial vinha implementando um sistema de protecção social, designado por Repartição Social. Através deste sistema, as gerações mais jovens contribuíam equitativamente para a reforma das gerações mais velhas. Um sistema similar ao que vinha sendo implementado nos países europeus mais avançados, com a diferença de que, no contexto colonial, tanto em Moçambique como nas outras colónias de influência inglesa, adquiria características profundamente discriminatórias, isto é, abrangia inicialmente apenas os colonos.

Ao longo do século XX, os sistemas formais promovidos pelos governos coloniais tornaram-se paulatinamente mais abrangentes incluindo também a população local envolvida no espaço formal. Ao longo do século XX, os sistemas formais promovidos pelos governos coloniais tornaram-se crescentemente mais abrangentes da população local envolvida no espaço formal. Contudo, depois da Independência, enquanto em Moçambique a base financeira dos sistemas de segurança e assistência social, em termos fiscais e tributários, foi completamente destruída, nos países vizinhos foi reforçada e ampliada (Vincent & Cull, 2010; Francisco, Ali & Ibraimo, 2011; Quive, 2007, p. 14).

A partir da década de 1990 o Estado moçambicano acabaria por admitir a necessidade de estabelecer mecanismos de segurança social correspondentes aos

sistemas criados nas economias capitalistas desenvolvidas. Contudo, pouco mais de vinte anos após o retorno da paz, em 1992, observa-se que a conjugação de factores demográficos e económicos, bem como constrangimentos criados por instituições pouco favoráveis ao desenvolvimento, condiciona seriamente o estabelecimento de sistemas formais de protecção social abrangentes e inclusivos. Por isso, tal como temos argumentado em investigações anteriores, a protecção social deveria ser abordada de um ponto de vista estrutural, *ex ante*, ao invés de *ex post*, paternalista e caritativa (Francisco, 2010; Sugahara & Francisco, 2012; Francisco, Ali & Ibraimo, 2011; Francisco, 2013; Francisco, Sugahara & Fisker, 2013). Nesta perspectiva, a protecção social inclui um conjunto de mecanismos que proporcionam a segurança humana, incluindo não apenas a segurança dos alimentos e rendimento, mas também a prevenção da violência física e psicológica (por exemplo, roubo, sequestro, tráfico de seres humanos).

Os mecanismos de segurança social e programas não contributivos vigentes em Moçambique têm enfrentado graves problemas de viabilidade financeira e sustentabilidade (Quive, 2007; ILO & IMF, 2012; Wartonick, 2009). Apesar do abrandamento das políticas públicas intervencionistas ao longo das duas últimas décadas, a generalidade dos agregados familiares e dos indivíduos enfrenta sérias dificuldades para melhorar as suas poupanças – assunto abordado num outro artigo incluído no livro a que se destina este texto. Isto pode ocorrer porque as melhorias de produtividade têm sido lentas, apesar da sua relevância para a economia nacional, em especial nas áreas rurais (Cunguara & Hanlon, 2010; DNEAP, 2010; Dupraz, Handley & Wills, 2006).

A liberdade económica, no sentido de oportunidades reais e iguais para a população em geral, é extremamente limitada. A natureza predominante informal da economia tem sido em grande parte incentivada ou reforçada pelo tipo de intervencionismo estatal prevalecente nas instituições políticas, administrativas e legais que concorrem para a restrição das liberdades individuais e direitos de propriedade dos cidadãos. A base produtiva para uma efectiva ampliação de oportunidades de emprego formal, num contexto de economia de subsistência precária é enfraquecida por instituições estatais que muitas vezes fomentam a extra-legalidade ou informalidade.

Neste contexto de alta informalidade, os sistemas financeiro, fiscal e tributário enfrentam sérias restrições no fornecimento de uma base viável e sustentável para os mecanismos de segurança social e de aposentadoria, tanto públicos como privados. É preocupante serem precisamente estes os mecanismos previstos para que as

peças possam acumular poupanças, através de esquemas conjuntos ou individuais, durante o tempo de vida em que estão economicamente activas, permitindo-lhes garantir segurança de rendimentos na velhice.

O baixo nível de cobertura das pensões sociais em Moçambique, tanto públicas como privadas, tem uma consequência muito clara, uma das mais elevadas taxas de participação de idosos na força de trabalho do mundo. Mais de 80% dos moçambicanos com sessenta e cinco ou mais anos continuam a trabalhar (com retornos decrescentes nos seus rendimentos), o oposto do que se vê na maioria dos países com rendimentos elevados (Francisco, Sugahara & Fisker, 2013).

A produtividade geral do trabalho ainda é muito baixa em Moçambique e ainda é quase impossível para o Moçambicano médio produzir o suficiente para satisfazer as suas necessidades básicas durante todo o ano, e mais impossível ainda é pensar em poupar para a velhice. A consequência é que a maioria dos moçambicanos não tem outra opção que não seja a de trabalhar até morrer.

Nos últimos cinco anos, o governo de Moçambique aprovou uma série de documentos legislativos e políticos que enquadram a abordagem nacional à protecção social (Selvester, Fidalgo & Tambo, 2012). A Regulação da Lei foi aprovada em 2009 (Decreto 85/2009) e a Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica 2010-2014 foi aprovada pela resolução 17/2010 do Conselho de Ministros (GdM, 2010). Um beneficiário da pensão do sistema contributivo recebe em média 8 meticais (US\$0,30) diariamente, ou seja, US\$9 por mês (FDC & UNICEF, 2011).

A Lei de Protecção Social, aprovada em Fevereiro de 2007, estruturou o sistema de protecção social à volta de três pilares fundamentais: (i) O Subsistema Obrigatório de Segurança Social, implementado pelos Ministérios do Trabalho e das Finanças; (ii) O Subsistema Básico de Segurança Social (BSSS), implementado pelo Ministério da Mulher e Acção Social; e (iii) Segurança Social Complementar, que é operado por privados.

A Regulação da Lei foi aprovada em 2009 (Decreto 85/2009) e a Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica 2010-2014 foi aprovada pela resolução 17/2010 do Conselho de Ministros (GdM, 2010).

Há quatro áreas principais que compõem a plataforma nacional de protecção social:

1. Assistência social directa: inclui as transferências monetárias por períodos indefinidos (tais como o Programa de Subsídio Social Básico [PROTECÇÃO SOCIALSB]), transferências sociais por períodos específicos (tais como o

Programa Apoio Social Directo [PASD]), e os serviços sociais (tais como os orfanatos, cuidados institucionais para os idosos e assim por diante). Estes programas são implementados pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS).

As origens do programa PROTECÇÃO SOCIALSB remontam a 1990, quando se estabeleceu como parte do programa de ajustamento estrutural liderado pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) e conhecido como o Programa de Subsídio de Alimentos (PROTECÇÃO SOCIALA). O PROTECÇÃO SOCIALA foi renomeado em 2010 de forma a reflectir a natureza do programa como uma transferência monetária de assistência social e não como um subsídio para a compra de alimentos.

2. A acção social no sector da saúde, incluindo o acesso universal a cuidados de saúde primários e outras actividades que melhoram a boa saúde e o bem-estar. Os programas nesta componente são geridos pelo Ministério da Saúde.
3. A acção social no sector da educação, incluindo programas que visam criar um ambiente propício para que os grupos mais vulneráveis participem no sistema de ensino. Esta componente é gerida pelo Ministério da Educação.
4. Programa de Acção Social Produtiva (PASP). Devido à natureza inter-sectorial do PASP, que terá início em 2013, estas actividades serão geridas conjuntamente pelo INAS e os ministérios da Mulher e Acção Social, Obras Públicas, Administração Interna, Planeamento e Desenvolvimento, Agricultura, e Trabalho. O PASP será dirigido a agregados familiares que são extremamente pobres mas têm alguma capacidade de trabalho. Irá fornecer dinheiro a troco de trabalho por períodos limitados durante o ano, incluindo obras públicas de trabalho intensivo.

Para 2012, o Sector de Bem-Estar Social moçambicano alocou cerca de US\$ 65 milhões, que é 1,1 por cento do Orçamento do Estado (OE), ou 0,4 por cento do PIB nominal para 2012. Os orçamentos para os programas de protecção social (incluindo PROTECÇÃO SOCIALSB, PASD e PROTECÇÃO SOCIALSAS) é de US\$ 37 milhões, que é 0,6 por cento do OE, ou 0,2 por cento do PIB nominal para 2012. O valor da transferência mensal dos PROTECÇÃO SOCIALSBs é de cerca de US\$ 5, enquanto o programa abrangeu cerca de 253 000 em 2011, ou cerca de 20 por cento das pessoas idosas. Um beneficiário de pensão do sistema contributivo recebe em média 8 meticais (US\$ 0,30) por dia ou US\$ 9 por mês (FDC & UNICEF, 2011).

Como já destacámos anteriormente, pese embora o facto de os sistemas de protecção social formais já existirem há várias décadas, nenhum dos modelos adoptados buscou efectivamente a universalidade. Após quase meio-século de existência, os sistemas formais de protecção social em Moçambique continuam a ser um privilégio restrito a uma minoria de incluídos no mercado formal de trabalho.

O facto que claramente marca Moçambique, antes e depois do período colonial, é que a maior parte da população sabe que pode apenas contar com os seus próprios recursos para lidar com eventuais crises e é esse de facto o saber ancestral que garante a difícil sobrevivência da maior parte dos moçambicanos, que vivem portanto com base num sistema de protecção social arcaico, baseado na sua rede de protecção familiar e de vizinhança, e num saber transmitido oralmente de geração para geração.

Neste sentido, como tem defendido Francisco (2011c), a principal forma de protecção social em Moçambique ainda é ter muitos filhos. A existência humana na sua característica mais fundamental é sabiamente garantida pelos moçambicanos através de hábitos de reprodução “arcaicos”, certamente influenciados por altas taxas de mortalidade infantil, e por uma estrutura produtiva completamente diferente da observada nos países desenvolvidos, fundamentalmente baseada no uso intensivo de força de trabalho.

O impulso à modernização da protecção social em Moçambique não deve portanto ser acessório da modernização e desenvolvimento económico, mas sim condição do mesmo.

## DEMOGRAFIA CONTA: PENSÃO UNIVERSAL DO IDOSO COMO PEDRA DE TOQUE NAS POLÍTICAS INTERGERACIONAIS

Como afirma Francisco (2010b, p. 46), as cópias sucessivas e a transferência mecânica de modelos de protecção social ocidentais têm-se mostrado infrutíferas. As dificuldades ou, em certos casos, verdadeiro fracasso das tentativas de transposição dos modelos de Estado de Bem-Estar ou de Previdência Social, que lograram relativo sucesso em países de economia desenvolvida, têm conduzido a iniciativas assistencialistas, grosso modo *ad hoc*, dispersas e ocasionais. São iniciativas que buscam fundamentalmente fazer face a riscos, rupturas e vulnerabilidade extremas. Contudo, o maior desafio a ser enfrentado continua a ser a busca de alternativas eficazes para estabelecer sistemas formais institucionalmente inclusivos e abrangentes, ou adaptar

e integrar os sistemas embrionários existentes nos sistemas comunitários e informais socialmente relevantes para a maioria da população.

Revisitadas as contradições conceptuais e programáticas do actual modelo e debate sobre a protecção social em Moçambique, resta-nos questionar então quais seriam os parâmetros capazes de exercer um papel transformador e progressivo nas relações intergeracionais, considerando a escassez de recursos, mas não partindo da premissa de que “não há dinheiro.

Como demonstrado pelas tendências demográficas da população moçambicana (Francisco, Sugahara & Fisker, 2013), mais cedo ou mais tarde, a sociedade moçambicana terá de enfrentar as consequências dos seus ganhos em longevidade. Por isso, no âmbito da pesquisa do IESE, temos questionado e procurado responder à questão: será o aumento da longevidade dos moçambicanos uma conquista ou um fardo?

Uma das principais implicações da transição demográfica é ela tornar insustentáveis e inviáveis os mecanismos existentes para providenciar segurança de rendimento na velhice (por exemplo, ter filhos). Por todo o mundo, o processo de transição demográfica e as mudanças nos modos de produção impulsionaram a emergência de novos mecanismos de protecção social, incluindo pensões contributivas e não contributivas.

Num exercício bastante exaustivo realizado por Moore e Garcia (2012) acerca de programas de transferência de renda na África Subsaariana, foram estudados cerca de 123 programas que foram classificados em dois grupos: transferência de médio e de baixo rendimento. As pensões sociais<sup>2</sup> têm sido usadas como uma ferramenta política de sucesso para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento. Ao impedir que as pessoas caiam na pobreza e ao capacitar aqueles que são pobres a escapar da armadilha da pobreza, as pensões sociais são agora geralmente reconhecidas como um instrumento fundamental para promover o crescimento económico sustentável e resistente (Holzmann, Robalino & Takayama, 2009; ILO & IMF, 2012; IMF, 2011).

Há muitos exemplos de pensões sociais de sucesso de todo o mundo. Do Old Age Grant (*Garantia da Velhice*) na África do Sul ao Programa do Seguro Social Rural no Brasil, e ao The Universal Coverage Scheme (*Esquema de Cobertura Universal*) na Tailândia, a decisão de investir em pensões sociais tem-se mostrado uma opção eficaz para fortalecer a economia e reduzir a pobreza (Holmqvist, 2010; Holzmann, Robalino & Takayama, 2009; Lee, Qingjun & Syed, 2013; Lv *et al.*, 2011)

---

<sup>2</sup> As pensões sociais são transferências não contributivas em dinheiro pagas regularmente aos idosos ou a outros grupos-alvo.

Holzmann *et al.* (2009) confirma a ideia de que há um amplo consenso de que as transferências de rendimentos de aposentadoria e velhice e, em particular, as pensões sociais têm desempenhado um papel importante na redução da pobreza<sup>3</sup>. Apesar disto, apenas 25 por cento da força de trabalho mundial está coberta por sistemas de pensões contributivos obrigatórios (Holzmann, Robalino & Takayama, 2009, p. 3).

Globalmente há uma grande diversidade de pensões sociais, que variam em dimensão e cobertura. Mas se as pensões sociais têm obtido um tal sucesso, e desfrutam de um consenso tão alargado, por que razão Moçambique ainda não implementou um regime de pensão universal? Francisco *et al.* (2013) argumentam que o debate sobre as pensões sociais em Moçambique tem estado preso a razões particulares sobre benefícios sociais que são vistos mais como caridade do que como direitos. Mais recentemente, um foco sobre a existência, ou a criação, de espaço fiscal para implementar a protecção social tem dominado o debate.

No que diz respeito à questão específica das pensões sociais direccionadas aos idosos, ou à transferência de rendimentos na idade da reforma, Kakwani e Subbarao (2005) destacam o facto de, em muitos países africanos de baixos rendimentos, três factores estarem a colocar um peso indevido nas pessoas idosas: (i) o fardo sobre a população idosa aumentou enormemente com o aumento da mortalidade de adultos em idade activa, devido ao HIV/SIDA e aos conflitos regionais; (ii) a tradicional rede de segurança da família alargada tornou-se ineficaz e pouco confiável; e (iii) em alguns países, os idosos são cada vez mais chamados a assumir a responsabilidade da família, e a tornarem-se os principais provedores e cuidadores das crianças.

Kidd e Whitehouse (*in* Robalino, Holzmann & Takayama, 2009) também argumentam que, ao não se ter em conta a distribuição do rendimento intra-agregado familiar, as medidas agregadas escondem o facto de as pessoas idosas nos agregados não pobres poderem também experienciar a pobreza. Além disso, os idosos são particularmente vulneráveis à doença ou deficiência. À medida que envelhecem, tendem a tornar-se ainda mais pobres.

Willmore (2007) argumenta que pensões universais não contributivas, protegem automaticamente toda uma população, de uma maneira que as pensões contribu-

---

<sup>3</sup> É importante notar que as pensões sociais são transferências com base etária que não têm por base a reforma. No entanto, estão frequentemente dentro do sistema de reformas nos países com rendimento elevado.

tivas, públicas ou privadas, nunca conseguem. Para além disto, como observado por Niño-Zarazúa *et al.* (2010), o envolvimento da comunidade utilizado na execução de programas de pequena escala ou piloto pode muito bem revelar-se inadequado em programas de grande escala, o que reforça mais uma vez a importância de respostas políticas lideradas pelo Estado.

Noutro trabalho Willmore (2004) analisa a pensão social universal nas Maurícias. O autor observa que, apesar de as Maurícias terem adoptado uma pensão universal por acidente e não por concepção, ficou claramente demonstrado que pensões básicas para todos não são apenas teoricamente desejáveis; elas são também acessíveis e politicamente exequíveis num país em desenvolvimento.

Há várias outras razões para defender uma pensão social universal para os idosos em Moçambique, mas nós escolhemos acabar esta secção destacando a melhoria potencial que uma pensão social universal pode ter na vida dos trabalhadores rurais. Verificou-se que os benefícios pagos em áreas rurais têm três impactos: aumento da protecção da vida, aumento da despesa dos agregados familiares e aumento da segurança agrícola, que gera rendimento adicional (Delgado & Cardoso Junior in Camarano, 2004, pp. 293-321).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto onde o conceito de protecção social é frequentemente associado a mecanismos financeiros de transferências de renda, ou, em perspectivas mais específicas, aos serviços disponibilizados para indivíduos ou famílias que possuem necessidades especiais, a ideia de que todos partilham uma concepção comum parece plausível e relativamente incontroversa, à primeira vista, mas na verdade é motivo de importantes divergências.

Na prática, isto é, nas relações políticas que efectivamente influenciam o debate público, verificamos uma polarização em três grandes pilares: governo de Moçambique; Banco Mundial; e outros parceiros de desenvolvimento, encabeçados pela OIT em conjunto com o FMI. Mesmo entre eles há uma diversidade de perspectivas que não cabe aqui esmiuçarmos, mas é importante reter que são forças não homogêneas, com reflexo inclusive na sua actuação. Como observamos em diversos documentos, a inclusão da referência a aspectos específicos, ou riscos específicos, como o trabalho, ou a pobreza, é o primeiro passo para que o desenho das políticas seja compatível com determinada instituição, ou orientação ideológica. Como

demonstramos no capítulo dois, há de facto uma série de convergências do ponto de vista conceptual. À partida, todos os interlocutores reconhecem como princípio o facto de a protecção social ser a forma ou a via para lidarmos colectivamente com os riscos inerentes ao próprio percurso da vida.

Mas é justamente a quando da concretização deste princípio em políticas concretas, ou por vezes em documentos que serviram de base para a formulação das mesmas, que este princípio passa a ser subvertido.

Com base nesta constatação e em trabalhos anteriormente publicados, avançamos com a ideia de protecção social como instrumento de libertação dos indivíduos dos medos de violência e carência. Com esta perspectiva propomos o reenquadramento do debate sobre protecção social em Moçambique, não apenas respeitando a história e o percurso próprio seguido pelos moçambicanos, mas sobretudo incluindo como legítimas as respostas e comportamentos fundados em um saber milenar.

Do ponto de vista do IESE, informado pela nossa investigação e análise, o foco actual do governo moçambicano e dos seus parceiros internacionais sobre o espaço fiscal implica uma visão bastante limitada em relação às políticas públicas dirigidas à população idosa (ILO & IMF, 2012). Uma visão que se caracteriza por ser caridosa e *ex-post*, em vez de estruturante e *ex-ante* ou com o objectivo de valorizar e fortalecer a coesão familiar e as relações intergeracionais (Sugahara & Francisco, 2012a).

Decorrente da análise até aqui apresentada e de outros estudos conduzidos pelo IESE, a questão de uma pensão universal de velhice surge como um instrumento potencialmente importante para o desenvolvimento, uma vez que irá contribuir não só para a economia mas também para o restabelecimento da capacidade de negociação, o prestígio e função social que os idosos desfrutaram durante milhares de anos na sociedade moçambicana. Desde que a transição demográfica comprometeu o equilíbrio e a sustentabilidade do crescimento da população, a posição das pessoas idosas mudou radicalmente.

Vale ainda salientar novamente que a protecção social não deve ser encarada como a solução mágica para a superação da grave situação de pobreza generalizada em que vive o país. Devemos, no entanto, ressaltar a importância central deste tipo de políticas para a construção de uma sociedade efetivamente democrática e sustentável, inclusive do ponto de vista económico. Se é verdade que a protecção social sozinha não será capaz de alterar as dinâmicas que empurram os moçambicanos para uma situação de extrema vulnerabilidade, sem a edificação das bases

de um sistema moderno de protecção social, esta tarefa parece-nos praticamente impossível.

Ao concentrarmo-nos na edificação de uma pensão universal de velhice, estamos desde já a evitar a discriminação que caracteriza o atual sistema, cuja inclusão ou exclusão de determinado beneficiário ocorre quase que de forma aleatória. Mais do que isto, estamos a levar em conta as características sociodemográficas do país, tendo em vista não só o seu presente, mas um projecto claro para o seu futuro.

Se por um lado os idosos representam hoje apenas 5 por cento da população, mais de 20 por cento das famílias possuem ao menos um idoso. A universalização da pensão balizada pelo critério da idade é portanto compatível, tanto com a preocupação legítima da sustentabilidade do sistema (não pretende resolver a questão da pobreza de Moçambique como num passe de mágica), quanto com os princípios partilhados pelos interlocutores mencionados anteriormente.

O actual foco no tema do espaço fiscal tem impedido um debate consequente e alargado acerca do futuro da protecção social em Moçambique. Não só contribui para a perpetuação de um sistema ineficaz e excludente, mas também para a continuidade de um sistema sem foco, disperso, e desconectado das tendências demográficas e dos objectivos de desenvolvimento de longo prazo. Ao continuarmos presos ao escopo do espaço fiscal, estamos fatalmente a aceitar um sistema que atualmente caracteriza-se pelo assistencialismo, alimentando assim ideias retrógradas como a do subsídio à preguiça.

O caminho escolhido doravante pelos moçambicanos nesta encruzilhada será claramente marcado pelo debate acerca da protecção social. A protecção social é fundamental para garantir um desenvolvimento económico sólido e coeso. Sem um sistema forte e transparente, capaz de envolver tanto o governo como os cidadãos na monitoria e, avaliação da utilização dos recursos, assegurando assim que os mesmos tenham sido bem geridos e estejam a chegar aos beneficiários a que se destinam, não parece credível vislumbrar um futuro mais próspero e livre.

## REFERÊNCIAS

Alfani, F., Azzarri, C., D'Errico, M. & Molini, V. (2012) *Poverty in Mozambique: New Evidence from Recent Household Surveys*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=2156797> [Acedido a: 20 de Março de 2013].

- Alves, J.E.D. (2008) *A transição demográfica e a janela de oportunidade. Outubro 2008. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial*. Disponível em: <http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/2008/a-transicao-demografico-e-a-janela-de-oportunidade.php> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2012].
- Bachelet, M., López, A.F., Patel, E., Dervis, K., *et al.* (2011) *Piso de Proteção Social para uma globalização equitativa e inclusiva: relatório do grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, constituído pela OIT com a colaboração da OMS*. Genebra, ILO.
- Bloom, D.E., Canning, D., Fink, G. & Finlay, J. (2007) *Realizing the Demographic Dividend: Is Africa any different?*. Disponível em: [www.hsph.harvard.edu/.../pgda\\_wp23\\_2007.pdf](http://www.hsph.harvard.edu/.../pgda_wp23_2007.pdf).
- Bloom, D.E., Sachs, J.D., Collier, P. & Udry, C. (1998) “Geography, Demography, and Economic Growth in Africa”. *Brookings Papers on Economic Activity*. 1998 (2), 207. Disponível em: doi:10.2307/2534695 [Acedido a: 15 de Outubro de 2013].
- Camarano, A. (2004) *Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?* Rio de Janeiro, IPEA.
- Cunguara, B. & Hanlon, J. (2010) *O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique. 2010*. Disponível em: <http://search.lse.ac.uk>. [Acedido a: 23 de Janeiro de 2012].
- Cunha, N. & Orton, I. (2011) “Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?” *Cadernos IESE*, n.º 5. Maputo, IESE.
- Cunha, N., Pellerano, L., Mueller, J., Lledo, V., *et al.* (2013) “Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs”. *ESS Paper* n.º 41. Geneva, ILO.
- Daga, S. (2014) “Antidote to Poverty: Economic Freedom, Not Government Dependency”. In: T. Miller, A. B. Kim, & K. R. Holmes (eds.). *2014 Index of Economic Freedom*. Washington, DC, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc. pp. 67-77.
- Demeny, P. (1986) “Population and the Invisible Hand”. *Demography*. 23 (4), 473. Disponível em: doi:10.2307/2061346 [Acedido a: 25 de Fevereiro de 2014].

- DNEAP (2010) *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo, DNEAP. Disponível em: [http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt](http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt).
- Dupraz, J., Handley, G. & Wills, O. (2006) *Childhood Poverty in Mozambique: A Situation and Trends Analysis*. UNICEF.
- Emmett, B. (2012) “Older People as a Stepping Stone to Redistributive Social Security”. *Paper for 3rd Conference of IESE*. 4 September 2012. Maputo, IESE.
- FDC & UNICEF (2011) *Budget Brief 2012: Social Welfare Sector*. Disponível em: <http://www.unicef.org.mz/budgetbriefs2011/documents/2012/BB%20Social%20Action%202012%20%28English%29.pdf>.
- Feliciano, J.F., Rodrigues, C.U. & Lopes, C. (2008) *Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP. Princípios*. Disponível em: <http://www.wook.pt/ficha/proteccao-social-economia-informal-e-exclusao-social-nos-palop/a/id/219367> [Acedido a: 21 de Dezembro de 2013].
- Francisco, A. & Siúta, M.S. (n.d.) “O Nascimento da Poupança Doméstica Moçambicana: Evidências e Significado”. In: Luís de Brito *et al.* (org.). *Desafios para Moçambique 2014*. Prelo. [Online]. Maputo, IESE. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).
- Francisco, A. (2014) “Reality Bites – What Future for Mozambique?” *Perspectives. Political Analysis and Commentary from Africa*, 1(February), 29-35.
- Francisco, A. (2013) “Acção Social Produtiva’ em Moçambique: Uma Falsa Solução para um Problema Real”. In: L. de Brito, *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2013*. (2013). Maputo, IESE. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).
- Francisco, A. (2012) “Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique”. *IDeLAS*, n.º 15. Maputo, IESE: Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_15.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf).
- Francisco, A. (2011a) “A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique”. *Revista de Estudos Demográficos*. 49 (1), 5-35.
- Francisco, A. (2011b) “Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique?” *IDeLAS*, n.º 33. Maputo, IESE. Disponível em: [www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_32.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf).
- Francisco, A. (2011c) “Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social numa Transição Demográfica Incipiente”. In L. de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 231-282. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).

- Francisco, A. (2010a) “Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 37-95. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011) “Protecção Social Financeira e Demográfica”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 283-331. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).
- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013) *Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-estar e da Pobreza*. Maputo, IESE. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/IESE\\_DinPob.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf).
- GdM (2010) *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014*. Maputo.
- HelAge International (2012) *What and Where? | About Social Pensions | Pension watch. 2012. Pension Watch – Social Protection in Older Age*. Disponível em: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-around-the-world/> [Acedido a: 2 de Setembro de 2012].
- Heller, P. S. (2005) “Understanding Fiscal Space”. *IMF Policy Discussion Paper 05/4*. IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>.
- Holmqvist, G. (2010) “Fertility Impact of Social Transfers in Sub-Saharan Africa – What about pensions?”. *BWPI working papers* 119/2010. Disponível em: [http://www.seed.manchester.ac.uk/medialibrary/bwpi/publications/working\\_papers/bwpi-wp-11910.pdf](http://www.seed.manchester.ac.uk/medialibrary/bwpi/publications/working_papers/bwpi-wp-11910.pdf). [Acedido a: 2 de Setembro de 2012].
- Holzmann, R., Robalino, D.A. & Takayama, N. (eds) (2009) *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. The World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2651/493180PUB0REPL10Box338947B01PUBLIC1.pdf?sequence=1>. [Acedido a: 17 de Julho de 2013].
- ILO & IMF (2012) *Towards Effective and Fiscally Sustainable Social Protection Floors. Preliminary Draft 10 May 2012*. Disponível em: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=30810>.
- IMF (2011) *IMF Executive Board Completes Second Review Under Policy Support Instrument for Mozambique*, Press Release No 11/240. 17 June 2011. IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11240.htm>.

- IMF (2013) *Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument*. July 2013. IMF. Disponível em: [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0).
- IMF (2014) “Primeira Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação – Relatório do Corpo Técnico”. *Relatório do FMI* n.º 14/20. January 2014. IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- Kakwani, N. & Subbarao, K. (2005) *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. United Nations Development Programme, International Poverty Centre.
- Lee, I.H., Qingjun, X. & Syed, M. (2013) “China’s Demography and its Implications”. *Working Paper* n.º 13/82. IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40446.0> [Acedido a: 7 de Agosto de 2013].
- Lei no 4/2007. *Boletim da República*. I Série, n.º 6, de 7 de Fevereiro de 2007. Quadro Legal da Protecção Social. Disponível em: [www.atneia.com](http://www.atneia.com).
- Lv, J., Liu, Q., Ren, Y., Gong, T. *et al.* (2011) “Socio-demographic association of multiple modifiable lifestyle risk factors and their clustering in a representative urban population of adults: a cross-sectional study in Hangzhou, China”. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*. 8 (1), 1-13. Disponível em: [doi:10.1186/1479-5868-8-40](https://doi.org/10.1186/1479-5868-8-40) [Acedido a: 12 de Julho de 2013].
- Marques, J.S. (2013) *Mozambique Social Protection Assessment – Review of Social Assistance Programs and Social Protection Expenditures*. Study Prepared for the World Bank and Government of Mozambique.
- McCord, A. & Vandemoortele, M. (2009) “The global financial crisis: Poverty and social protection”. *Overseas Development Institute Briefings* 51. ODI. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/publications/3282-social-protection-global-financial-crisis> [Acedido a: 28 de Fevereiro de 2014].
- Moore, C.M.T. & Garcia, M. (2012) *The Cash Dividend : The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*. Brooks World Poverty Institute Working Paper 11610. BWPI. Disponível em: [doi:10.1596/978-0-8213-8897-6](https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8897-6) [Acedido a: 2 de Setembro de 2012].

- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. & Hickey, S. (2010) *Social protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?* Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/bwp/bwppap/11610.html> [Acedido a: 18 de Abril de 2013].
- Niño-Zarazúa, M.A. (2012) “Social Protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?”. In: Seminar organized by Nordic African Institute and the Church of Sweden, Stockholm, Sweden, May 23. Disponível em: [http://www.wider.unu.edu/events/research-presentations/seminars/en\\_GB/23-05-2012-Sweden/](http://www.wider.unu.edu/events/research-presentations/seminars/en_GB/23-05-2012-Sweden/) [Acedido a: 31 de Agosto de 2012].
- Pelham, L. (2007) *The Politics Behind the Non-contributory Old Age Social Pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*. Disponível em: [www.google.com/#hl=pt-PT&client=psy-ab&q=The+Driving+Forces+behind+universal+non-contributory+old+age+pensions+in+developing+countries+and+the+role+of+international+actors&ogq=The+Driving+Forces+behind+universal+non-contributory+old+age+pensions+in+developing+countries+and+the+role+of+international+actors&gs\\_l=hp.3...30433.31396.1.31991.16.6.0.0.0.0.0.0.0.0.0.0.6...1c.TOv22s3KKMA&pbx=1&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.r\\_qf.&fp=6d23f2f57a6232df&biw=1280&bih=634](http://www.google.com/#hl=pt-PT&client=psy-ab&q=The+Driving+Forces+behind+universal+non-contributory+old+age+pensions+in+developing+countries+and+the+role+of+international+actors&ogq=The+Driving+Forces+behind+universal+non-contributory+old+age+pensions+in+developing+countries+and+the+role+of+international+actors&gs_l=hp.3...30433.31396.1.31991.16.6.0.0.0.0.0.0.0.0.0.0.6...1c.TOv22s3KKMA&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=6d23f2f57a6232df&biw=1280&bih=634) [Acedido a: 2 de Setembro de 2012].
- Quive, S.A. (2007) *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo, CIEDIMA.
- Roy, R. & Heuty, A. (2012) *Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development*. Routledge. Disponível em: [http://books.google.co.mz/books?id=pI-KmJZEEmsC&dq=Roy,+R.+%26+Heuty,+A.++Fiscal+Space:+Policy+Options+for+Financing+Human+Development.+Routledge.&hl=pt-PT&source=gbs\\_navlinks\\_s](http://books.google.co.mz/books?id=pI-KmJZEEmsC&dq=Roy,+R.+%26+Heuty,+A.++Fiscal+Space:+Policy+Options+for+Financing+Human+Development.+Routledge.&hl=pt-PT&source=gbs_navlinks_s).
- S&P (2014) “*Mozambique Long-Term Rating Lowered To ‘B’ On High Debt Accumulation; ‘B’ Short-Term Rating Affirmed; Outlook Stable*”. 14 February 2014. Santandard & Poor’s. Disponível em: <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/articles/en/us/?articleType=HTML&assetID=1245364172760> [Acedido a: 3 de Setembro de 2012].
- Sippel, L., Kiziak, T., Woellert, F. & Klingholz, R. (2011) *Africa’s Demographic Challenges: How a young population can make development possible*. Berlin, berlin Institute for Population and Development. Disponível em: <http://www.berlin-institut.org/publications/studies/africas-demographic-challenges.html> [Acedido a: 24 de Fevereiro de 2014].

- Sugahara, G. & Francisco, A. (2011) “Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade?” *IDeLAS* n.º 37p. Maputo, IESE. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_37p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf).
- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A. (2012a) “Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique”. *IDeLAS* no 46p. Maputo, IESE. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_46e.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf).
- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A. (2012b) “Idosos em Moçambique: Romper a Conspiração do Silêncio”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 295-331. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).
- The World Bank (2013) *Overview: Social Protection and Labor*. 16 October 2013. Disponível em: <http://go.worldbank.org/VKYM8C15X0>.
- United Nations News Service Section (2012) UN News – Global financial crisis threatens progress of least developed countries – UN report. *UN News Service Section*. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42970&Cr=l-dc&Cr1=#.UxCRBM63uYc> [Acedido a: 28 de Fevereiro de 2014].
- Vincent, K. & Cull, T. (2010) “Impactos de Transferências Pecuniárias Sociais: Evidências de estudos de caso da África Austral”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 201-212. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE\\_ProtecaoSocial.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProtecaoSocial.pdf).
- Wartonick, D. (2009) *Developing an Effective Pension System in Mozambique: A Review of the Pension Program in Mozambique* [Draft]. Draft preparado pela Nathan Associates Inc. para a United States Agency for International Development (USAID). Disponível em: [http://www.tipmoz.com/library/resources/documents/PensionReform\\_Mozambique\\_DraftFinalReport.pdf](http://www.tipmoz.com/library/resources/documents/PensionReform_Mozambique_DraftFinalReport.pdf).
- Waty, T.A. (2011) *Direito Económico*. Maputo, Moçambique, Editora W&W.
- Willmore, L. (2007) “Universal Pensions for Developing Countries”. *World Development*. 35 (1), 24-51.
- Willmore, L. (2004) “Universal Pensions in Low Income Countries”. Discussion Paper 01-05. Initiative for Policy Dialogue, Pensions and Social Insurance Section. Disponível em: <http://128.118.178.162/eps/pe/papers/0412/0412002.pdf>. [Acedido a: 18 de Abril de 2013].

# O NASCIMENTO DA POUPANÇA DOMÉSTICA MOÇAMBICANA: EVIDÊNCIAS E SIGNIFICADO

António Francisco e Moisés Siúta

## INTRODUÇÃO

Moçambique registou na viragem do século XX um acontecimento económico sem precedentes, pelo menos no meio século (1960-2010) para o qual existem dados macro-económicos confiáveis. Pela primeira vez, na segunda metade da década de 1990, a poupança doméstica moçambicana emergiu com valores positivos, significando que o consumo foi inferior à produção. Isto aconteceu em 1998, de acordo com a principal fonte de dados usada neste artigo – Penn World Table versão 7.1 (Heston, Summers & Atena, 2012), ou num dos anos entre 1995 e 1998, segundo outras fontes de dados (Arnaldo, 2008, p. 45; BdM, 2014, p. 26; Tarp, Arndt, Jensen, *et al.*, 2002, pp. 12-13; The World Bank, 2014).

Não obstante as taxas de poupança doméstica permanecerem num patamar muito baixo, o simples facto de terem sido maioritariamente positivas na primeira década do corrente século XXI é em si relevante e inédito. Entre 1960 e 2010, a poupança doméstica moçambicana foi consecutivamente negativa em trinta e oito anos; a partir de 1998 em nove anos registaram-se valores positivos, mas quatro voltaram a ser negativos. Dado que nove anos de poupança positiva é um período demasiado curto comparativamente aos quarenta e dois anos de poupança negativa, no último meio século a taxa média anual de poupança interna em proporção ao produto interno bruto (PIB) real continua negativa (-14%).

Este artigo surge no contexto de uma das pesquisas realizadas pelo Grupo de Investigação (GdI) “Pobreza e Protecção Social” (PPS) do IESE. Uma pesquisa focalizada na relação entre a configuração das modalidades de protecção social e o papel do consumo, da poupança e do investimento em Moçambique.

Em trabalhos anteriores mostrou-se que a configuração da protecção social moçambicana difere substancialmente da configuração de sociedades que se encontram em estágios avançados da evolução demográfica, económica e sociopolítica. Sociedades com estrutura populacional adulta e crescentemente envelhecida e com baixas taxas de mortalidade e fecundidade apresentam formas de protecção social inevitavelmente diferentes de países com populações jovens, taxas de mortalidade e fecundidade elevadas, numa fase incipiente de transição demográfica e vivendo de uma economia de subsistência precária (Francisco, 2011a; Francisco & Muhorro, 2011; Francisco, 2013a).

Todavia, as relações de interdependência entre a dinâmica demográfica e a configuração das formas de protecção social prevalentes na sociedade moçambicana não foram ainda devidamente articuladas com os alicerces económico-financeiros dos incentivos e desincentivos ao consumo, à poupança (interna e externa) e ao investimento.

Como é que a configuração da protecção social se relaciona com a natureza, tipos e formas de poupança, consumo e investimento? Que tipo de protecção social é possível num país onde os seus residentes consomem virtualmente tudo, ou até mais, do que produzem?

Sem pretender responder exaustivamente às questões enunciadas acima, o presente artigo procura equacionar a problemática da poupança doméstica no contexto da dinâmica do crescimento económico moçambicano e as suas ligações com os sistemas de protecção social, nas suas múltiplas formas (mecanismos familiares e comunitários, poupança privada [individual e familiar], seguros privados, sistemas públicos de assistência social e de segurança social).

Apesar de este artigo se basear numa reflexão técnica e sistemática, o texto privilegia um estilo não-técnico, deixando os detalhes das estimativas dos testes e modelos estatísticos para um texto de discussão mais exaustivo. A este nível, afigura-se mais prioritário procurar inserir e articular a pesquisa em curso com a literatura, tanto teórica como empírica, disponível sobre a poupança doméstica moçambicana.

No âmbito da pesquisa em que se inspira este artigo, a principal fonte de dados usada é a *Penn World Table* (PWT) 7.1. Uma base de dados desenvolvida e mantida pela Universidade da Pensilvânia, com uma série anual de dados das contas nacionais (e.g. o PIB real em paridade de poder de compra) para cerca de 190 países/territórios, cobrindo a maioria dos anos no período 1950-2010; no caso de Moçambique cobre apenas o período 1960-2010 (Heston, Summers & Atena, 2012).

Nesta fase da investigação a pesquisa ainda não inclui resultados da exploração de dados micro-económicos, como fez recentemente por exemplo o BdM (2014), recorrendo ao Inquérito ao Orçamento Familiar realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). A exploração de dados micro-económicos é útil quando se trata de aprofundar a análise sobre dinâmicas e processos intra ou inter-familiares e sociais, mas, como mostra este artigo, a formulação de uma ideia macro-económica sobre a poupança é igualmente relevante para se procurar articular o geral e o particular de forma equilibrada.

O propósito deste artigo é problematizar e contribuir para a pesquisa e debate sobre a importância e sobre o papel da poupança doméstica em Moçambique, assente numa base teórica e metodológica rigorosa, bem como em dados macro-económicos que cubram o período mais longo possível. Pelo que se pode constatar da revisão das fontes de dados disponíveis, cerca de cinco décadas é o período mais longo para o qual existem dados minimamente confiáveis para se procurar estabelecer padrões de comportamento do fenómeno da poupança moçambicana.<sup>1</sup>

Todavia, independentemente das diferenças metodológicas entre as diferentes bases de dados disponíveis, em geral, todas elas indicam que, desde o último quinquénio do século XX, a poupança interna moçambicana tornou-se predominantemente positiva. Se esta tendência não for revertida, afigura-se pertinente investigar o seu significado e o que se pode esperar nesta nova etapa da poupança doméstica moçambicana.

Este artigo partilha alguns resultados da pesquisa até aqui efectuada e debate algumas questões importantes, tais como: 1) Será a poupança doméstica relevante para o actual crescimento económico moçambicano? 2) Para que serve a poupança doméstica e que papel se pode esperar dela: contribuir para a formação de capital fixo decorrente do processo de investimento interno e crescimento económico em geral? Fornecer contrapartida local para o financiamento de projectos de longo prazo, como sugere Aghion *et al.* (2006), em co-financiamento com o Investimento Directo Estrangeiro (IDE), entendido como meio eficaz de transferência de inovações ao empreendedor local que o aproxime da fronteira tecnológica de produção? Estimular a capitalização individual e privada, incluindo o desenvolvimento de fundos de pensões e outras formas de protecção social por via financeira e imobiliária? Incentivar níveis de crescimento com fontes internas crescentemente compatíveis com a absorção de poupança externa? Influenciar positivamente a natureza do crescimento económico, no sentido de contribuir para que se torne mais abrangente e inclusivo?

---

<sup>1</sup> Obviamente, a questão da confiabilidade da informação estatística é relativa e sujeita a alterações e melhorias à medida que as metodologias e os dados são aperfeiçoados.

O leque de questões de investigação e opções metodológicas que o recente fenómeno do nascimento e crescimento da poupança moçambicana oferece é imenso. Para a investigação com enfoque no desenvolvimento moçambicano não é propriamente um tema novo, mas permite configurar uma nova etapa. Aliás, este artigo presta uma particular atenção à literatura específica sobre a poupança doméstica moçambicana, em parte para mostrar que, apesar da sua exiguidade e limitações, existem mais trabalhos do que certos autores, que se têm debruçado explicitamente sobre o assunto, reconhecem. Por outro lado, sem uma revisão da literatura que estabeleça e faça uma articulação equilibrada entre as questões teóricas relevantes e actuais em estudo e a exploração da realidade empírica, dificilmente se poderá melhorar a qualidade, tanto académica como política, da análise de debate sobre o tema da poupança moçambicana.

Esta nova etapa da pesquisa sobre poupança doméstica surge num ambiente dominado por uma crença amplamente estabelecida e difundida. A crença de que a estratégia adequada e eficaz de crescimento económico em Moçambique é ancorar a economia moçambicana na substituição de poupança interna pela poupança externa. Foi assim no passado e assim continua a ser no presente, não obstante as sucessivas declarações retóricas, ao longo dos anos, em torno de palavras-chave como as seguintes: “edificação de uma economia independente”; “contar com as próprias forças”, “auto-estima”, “empoderamento das comunidades”, “desenvolvimento inclusivo” (CRPM de 1975; GdM, 2011; Guebuza, 2012; IMF, 2014, 2013).

O artigo está organizado em três secções principais, para além desta introdução e das referências bibliográficas. Depois da Introdução, a secção 2 apresenta um breve panorama da poupança doméstica moçambicana, na trajectória de meio século (1960-2010), que os dados disponíveis permitem traçar. A secção 3 revê a literatura sobre poupança doméstica moçambicana, com enfoque não só na literatura empírica mas também na literatura teórica importante e incontornável para uma investigação relevante e actualizada sobre o tema. A secção 4 descreve, analisa e relaciona o consumo, a poupança externa, o investimento e o crescimento económico com a poupança doméstica em Moçambique. A secção 5 discute alguns dos resultados extraídos da pesquisa em curso, em articulação com os resultados de pesquisa anteriores, com destaque para os seguintes aspectos: Qual é o significado do nascimento da poupança interna moçambicana? Qual é a importância macro-económica da poupança interna em Moçambique? Intensificar o contributo e o papel da poupança para quê?

## BREVE PANORAMA DA POUPANÇA DOMÉSTICA MOÇAMBICANA

Antes de fazer referência à literatura contemporânea sobre a poupança doméstica moçambicana é importante estabelecer dois elementos ou aspectos úteis para o enquadramento da análise subsequente. O primeiro diz respeito à necessidade de clarificação dos principais conceitos e definições operacionais, nomeadamente: poupança doméstica, poupança externa e poupança nacional. Esta clarificação é pertinente porque, como se mostra adiante, a literatura secundária disponível contém diversas ambiguidades e imprecisões conceptuais.

A poupança é a parte do rendimento que não é consumida num determinado período e é obtida pela diferença entre o rendimento e o consumo (Abreu & Derzi, 2004, p. 456; Olivares, 2005, p. 08). Num país, a poupança doméstica, também designada por poupança interna, representa a parte da produção ou da renda nacional não absorvida pelo consumo num determinado período (Samuelson & Nordhaus, 2010, p. 355,593; Silva, 2007, p. 29).<sup>2</sup> Compõem a poupança doméstica ou interna: a) a poupança privada que é a soma das poupanças dos indivíduos, das famílias e das empresas; e b) a poupança pública que é a poupança do governo, representada pelo seu superavit quando positiva (Samuelson & Nordhaus, 2010, p. 507).

Ao nível do agregado, a poupança doméstica ou interna corresponde a uma parte da poupança nacional, sendo a outra componente, designada por poupança externa, constituída pelas entradas líquidas de bens e serviços ou de transacções comerciais, mais donativos e empréstimos, com o exterior. Assim, poupança nacional (bruta) é entendida como a soma da poupança interna (que inclui a poupança pública e a poupança privada) e da poupança externa (défice em transacções correntes) (Dornbusch, Fischer & Startz, 2003, pp. 311-312; Frank & Bernanke, 2009, pp. 560, 857; Giambiagi & Barros, 2009; Sobreira & Ruediger, 2005, p. 36).

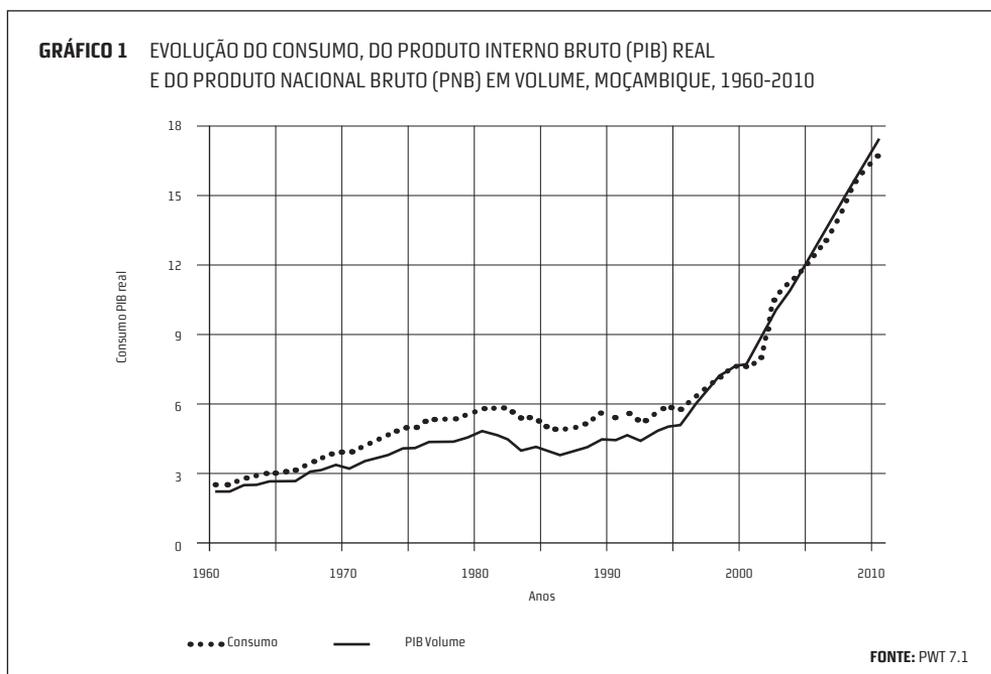
Existem outras classificações da poupança agregada, como seja: financeira *versus* não-financeira, ou considerando as contingências do comportamento da poupança das famílias, a subdivisão em contratual, discricionária e residual. Todavia, os conceitos operacionais acima especificados afiguram-se suficientes, numa primeira aproximação, sendo útil passar-se de seguida ao esboço de um breve panorama da

---

<sup>2</sup> Em macro-economia, uma identidade básica considerada válida é que a produção nacional é igual à renda nacional, onde, num determinado período, a produção nacional reflete a quantidade de bens e serviços produzidos na economia enquanto a renda nacional reflete o total de pagamentos feitos aos detentores dos factores de produção usados para produzir todos os bens e serviços (Bacha, 2004, p. 24; Nogami, 2012, p. 33; Samuelson & Nordhaus, 2010, p. 355).

evolução da poupança interna, recorrendo à série temporal mais longa disponível, a PWT 7.1.

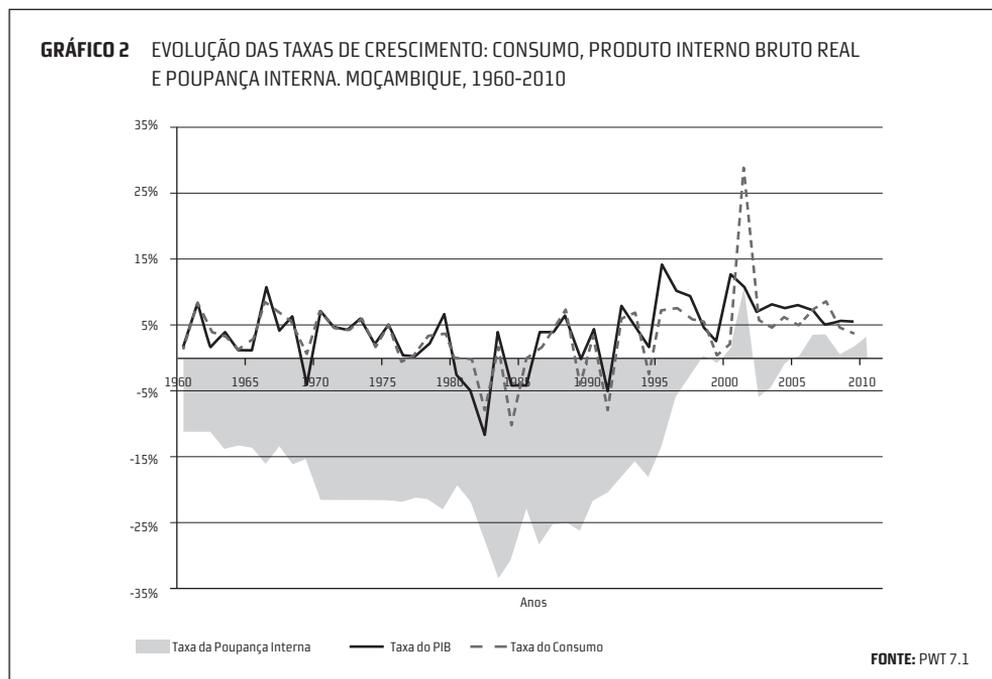
O Gráfico 1 mostra a trajetória histórica do consumo total em volume, comparada com a evolução do PIB real e do Produto Nacional Bruto (PNB), no período 1960-2010. Porque a diferença entre o PIB e o PNB, no período para o qual existem dados confiáveis, é relativamente pequena (PNB inferior ao PIB cerca de 4% em 1970-2010) e também porque a metodologia de análise da poupança toma como referência o PIB, este último indicador será usado daqui em diante na análise (Heston, Summers & Atena, 2012). É fácil visualizar na trajetória das duas variáveis que, ao longo dos anos, o consumo foi, em grande parte, superior ao PIB. Em meio século, cerca de 82% (42 anos) do período, registou-se níveis de consumo superiores ao PIB, resultando numa média anual do consumo total de 114% do PIB



Entretanto, na última década do período representado no Gráfico 1, o hiato entre o consumo e o PIB diminuiu, ao ponto de o consumo total ter sido ultrapassado pelo PIB. O hiato entre o consumo e o PIB chegou a atingir o pico máximo de 34% do PIB, em 1983, quando o consumo atingiu 134% do PIB. Desde 1984 o hiato entre o consumo e o PIB foi reduzindo até ser completamente eliminado em 1998,

ano em que, segundo os dados usados neste trabalho, se pode considerar que nasceu a poupança doméstica moçambicana positiva (Gráfico 2).

De uma taxa média anual de 4%, no período 1960-2010, o crescimento do PIB real acelerou nos últimos 12 anos para uma taxa média anual de 7,5%. Por outro lado, entre 1960 e 1983 o consumo total cresceu à taxa média anual de 3,3%, enquanto o PIB cresceu a uma taxa inferior (2,5%). Já no período 1984-2010 o consumo cresceu à taxa média anual ligeiramente maior (4,2%), enquanto o PIB acelerou para pouco mais do dobro (5,4%) da taxa observada no período anterior.



A que se deve esta alteração do comportamento do consumo e do PIB? Se o consumo total não diminuiu, ou na verdade até continuou a aumentar, como é visível na representação gráfica, poderá significar que o crescimento económico acelerou por causa do aumento da produtividade da economia nacional (Jones, 2006)? Ao mesmo tempo, será que, na última década, o nascimento e a emergência da poupança doméstica contribuíram para a aceleração do crescimento económico?

Considerando que a poupança doméstica moçambicana se situou, entre 1960 e 2010, em cerca de -14% do PIB ao ano, dois aspectos emergem deste dado: primeiro, até ao último quinquénio do século XX o consumo moçambicano superou a

produção nacional; e segundo, historicamente o financiamento de parte do consumo e a identidade básica da economia entre poupança e investimento foram garantidos principalmente pela poupança externa. No período entre 1960 e 2010, a poupança externa (incluindo donativos, empréstimos e investimento estrangeiro) rondou uma média anual de 27% do PIB, enquanto o investimento nacional foi em média de 13%.

Depreende-se destas evidências que, independentemente das mudanças estruturais e conjunturais mais ou menos profundas e radicais, historicamente a poupança externa afirma-se como o principal motor do crescimento económico moçambicano. Mas o simples facto do consumo ter aumentado, mesmo no período em que a poupança interna foi substancialmente negativa, só seria possível, porque a economia cresceu financiada pela poupança externa; de outro modo o consumo em volume deveria ter diminuído. Ainda que isto não seja uma exceção ou surpresa, a nível internacional, poucos devem ser os países no mundo onde a despoupança ou poupança doméstica negativa tenha atingido níveis tão elevados como em Moçambique.<sup>3</sup> Por outro lado, apesar de se ter tornado um lugar-comum que a poupança doméstica deixou de determinar o crescimento em economias abertas e pequenas, persiste uma forte percepção na literatura contemporânea internacional de que nenhum país de peso tenha alcançado desenvolvimento económico assinalável sem um investimento interno largamente predominante (Bayoumi, Masson & Samiei, 1996; Bernheim & Shoven, 1991; Diniz, 2006, pp. 213-214; Bodie, Treussard & Willen, 2007; Carroll & Weil, 1993; Claus, Haugh, Scobie, *et al.*, 2001; Deaton, 1997; Dirschmid & Glatzer, 2004; E&E, 2006; Edwards, 1995).

Em Moçambique, os dados disponíveis mostram que a poupança externa ultrapassa largamente o mero papel de complemento da parte do investimento não coberta pela poupança interna, como geralmente se observa na maioria dos países e regiões do mundo (Diniz, 2006: 214-219; Heston *et al.*, 2012; The World Bank, 2014). Historicamente, menos de metade da poupança importada serviu para substituir a totalidade da poupança interna, enquanto outra parte subsidiou o consumo, ou ainda, uma porção difícil de estimar poderá ter sido desperdiçado ou destruído, pelas adversidades naturais (cheias, ciclones) e sociais (conflitos armados e opções político-económicas erradas) observadas ao longo das décadas passadas em Moçambique.

<sup>3</sup> Os dados reunidos por Diniz (2006, pp. 214-216), englobando 97 países incluídos nos relatórios do Banco Mundial, respectivamente World Development Report 1988-89 e World Development 2000-2001 indica taxas negativas de poupança interna em 1980: Burkina-Faso (-6%), Burundi (-1%), Guiné-Bissau (-1%), Jordânia (-8%), Lesoto (-59%), Madagáscar (-1%), Moçambique (-24%) e Nicarágua (-2%).

Sendo a poupança doméstica reconhecidamente importante para o financiamento do investimento numa economia assumidamente fechada, é evidente, no caso específico de Moçambique, que a economia moçambicana está longe de ser (muito menos tornar-se) uma economia fechada. Tão pouco a poupança doméstica moçambicana, entendida como abstenção do consumo imediato, tem desempenhado um contributo positivo e de relevo no financiamento do investimento e do crescimento económico, principalmente nos primeiros 38 anos do período 1960-2010.

A representação macro-económica sintetizada no Gráfico 1, cobrindo meio século da história económica moçambicana, raramente é encontrada na literatura empírica disponível, incluindo estudos sobre o investimento ou o crescimento económico, em geral. O que se encontra com relativa facilidade são fragmentos dessa série temporal mais longa; fragmentos cobrindo uma, duas ou três décadas, escolhidos segundo critérios nem sempre devidamente explicitados e fundamentados, em termos analíticos, metodológicos e técnicos. A título de exemplo, veja-se alguns dos trabalhos que explicitamente abordam o tema da poupança interna e poupança externa, em Moçambique, tais como Arnaldo (2008), os trabalhos de Tarp, Arndt, Jensen *et al.* (2002) e o recente estudo do Banco de Moçambique (BdM, 2014).

## POUPANÇA MOÇAMBICANA NA LITERATURA TEÓRICA E EMPÍRICA

A literatura sobre o crescimento económico em Moçambique trata de maneira trivial a questão da poupança nacional e, em particular, da poupança doméstica, revelando um intrigante desinteresse, tanto académico como político. Esta secção resume a extensiva revisão da literatura teórica e empírica relevante para o entendimento da poupança doméstica moçambicana.

### CONSIDERAÇÕES SOBRE A LITERATURA TEÓRICA

Na teoria económica convencional, o estudo do consumo privado (das pessoas individuais, das famílias e das empresas) e público (ou do Estado) e da poupança assume um papel crucial. A despesa interna é formada pelo consumo, pelo investimento e pelas despesas do Estado. Enquanto o investimento determina a capacidade de produção da economia, o consumo valida a oferta de bens por parte das famílias e representa, pela aplicação dos rendimentos, um mecanismo importante nos comportamentos agregados (Deaton, n.d.; Oreiro, 2005; Samuelson & Nordhaus, 2010, p. 581).

A relação entre a taxa de poupança interna de um país e o crescimento económico tem sido tema central nos modelos teóricos tradicionais, enfatizando o papel da formação de capital fixo (edifícios, máquinas e equipamentos) decorrente do processo de investimento. Se é verdade que os modelos clássicos da teoria económica sobre o crescimento económico geralmente lidaram com a economia nacional como se de uma economia fechada se tratasse, não é menos verdade que muitas das questões abordadas pelos modelos clássicos continuam relevantes na actualidade (Bellón, 2008, 2010; Diniz, 2006; Figueiredo, Pessoa & Silva, 2005; Harrod, 1939; Hussein & Thirlwall, 2000; Easterly, 1997).

Contudo, como sublinha Diniz (2006, p. 213), apesar de todo o suporte teórico, tanto clássico como contemporâneo, existe, surpreendentemente, pouca demonstração na prática de que a taxa de poupança seja, na realidade, uma condição necessária ou até mesmo suficiente para o processo de crescimento económico. Na verdade, “a relação entre poupança e o processo de crescimento/desenvolvimento económico não é tão simples quanto a maioria dos modelos de crescimento económico fizeram crer. Um ponto fraco destes modelos de crescimento reside na sua incapacidade de explicar a poupança” (Diniz, 2006, p. 213).

Mais complicado se torna quando se procura explicar o papel da poupança doméstica, num mundo globalizado e com elevada integração dos mercados internacionais de capitais. Um mundo onde os modelos supostamente de economia fechada se convertem em abstracções de utilidade parcial, porque a poupança doméstica se apresenta irrelevante como fonte de financiamento do investimento produtivo. Daí a pertinência de questões teóricas como a seguinte: “*When does domestic saving matter for economic growth?*”; em tradução livre, *Quando é que a poupança doméstica é importante para o crescimento económico?* (Aghion & Howitt, 2005; Aghion, Comin & Howitt, 2006; Cronqvist & Siegel, 2010; Deaton, n.d.; Oana, Valentin & Virgil, 2012; Oreiro, 2005; Samuelson & Nordhaus, 2010).

Esta questão teórica, entre tantas outras que são objecto de investigação no tema da poupança, fornece o enquadramento analítico relevante para uma abordagem de qualidade, pertinência e actualidade das pesquisas empíricas aplicadas. A este respeito, a actual literatura sobre a poupança moçambicana é decepcionante e limitada, no seu enquadramento analítico, por duas razões principais: ou os autores realizam um trabalho de pesquisa apressado e deficiente das principais questões de pesquisa e argumentos teóricos sobre o tema; ou então, por causa do preconceito generalizado de que trabalhos empíricos e aplicados a políticas públicas só são

válidos se forem prescritivos, muitos analistas e pesquisadores tendem a reduzir o enquadramento analítico e teórico à metodologia de especificação da modelagem econométrica, ou alternativamente, à problematização e conceptualização narrativa e argumentativa.

A percepção sobre a fraqueza do enquadramento analítico e teórico dos estudos sobre a poupança doméstica moçambicana pode ser ilustrada com dois exemplos explícitos relativamente recentes. Os referidos exemplos são usados aqui para exemplificar o inadequado tratamento da literatura teórica relevante, tanto em termos da actualidade dos problemas de investigação como da sua actualidade e pertinência para a economia moçambicana contemporânea.

O primeiro estudo, uma monografia individual elaborada no âmbito da Licenciatura de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), ilustra o nível de debate teórico no actual ambiente académico moçambicano (Arnaldo, 2008). O segundo estudo, a recente pesquisa do Banco de Moçambique (BdM, 2014), ilustra o tipo de tratamento teórico da poupança interna, em Moçambique, por parte da principal autoridade monetária e bancária nacional.

#### QUESTÕES TEÓRICAS ACTUAIS E INCONTORNÁVEIS

O enquadramento teórico da poupança doméstica na monografia de Arnaldo (2008) limita-se a algumas definições operacionais e classificações da poupança, bem como a uma breve distinção da função poupança: (i) numa economia fechada sem governo; (ii) numa economia fechada com governo; e (iii) numa economia aberta. A revisão da literatura teórica termina com a identificação dos determinantes da poupança, destacando as seguintes variáveis: rendimento, taxa de juro real, termos de troca, inflação ou outras medidas da instabilidade macro-económica; volume de crédito; poupança pública; estrutura etária; e outros determinantes (Arnaldo, 2008, pp. 8-20).

Mais importante do que expor a fraqueza teórica do trabalho referido, este exemplo serve para chamar a atenção para o tipo de revisão da literatura teórica que seria importante fornecer ao leitor, no sentido de lhe proporcionar uma ideia das questões teóricas relevantes e actuais em debate e investigação sobre poupança. Por exemplo, não basta reconhecer e distinguir economia fechada (com ou sem Estado) de economia aberta, para de seguida se circunscrever o objecto de estudo como se de uma economia fechada se tratasse, enquanto se ignora algumas das relações cruciais dos modelos clássicos, tais como: a relação capital/produto e a taxa natural de crescimento.

Lendo a literatura internacional contemporânea, percebe-se que o desafio teórico sobre o tema da poupança gira em torno do possível papel da poupança doméstica numa economia aberta e pequena, inserida num mundo globalizado e com ampla integração dos mercados internacionais de capitais. Sobre isto, sem pretender ser exaustivo, vale a pena identificar três exemplos de questões de investigação identificadas na literatura contemporânea; questões importantes e incontornáveis em qualquer estudo, académico ou político, sobre o tema da poupança interna, quer seja em geral, quer num país específico, como Moçambique:

1. O debate sobre a substituição, sobrevalorizações e redução da poupança interna, em associação com a política cambial em macro-economia do desenvolvimento. O BdM (2014, pp. 14-15) refere-se à economia aberta e de globalização dos mercados financeiros e de bens e serviços, mais para justificar a opção pelo crescimento com poupança externa, sem todavia reconhecer as reservas e críticas à possibilidade de essa estratégia ser benéfica a longo prazo (Bresser-Pereira & Gala, 2008; Gala, 2006; Bresser-Pereira & Gala, 2009; Pastore & Bresser-Pereira, 2010; Bresser-Pereira & Gala, 2007; Rocha & Oreiro, 2011; Rocha & Gala, 2011);
2. O “enigma” ou “dilema” de Feldstein-Horioka relativo às duas visões entre poupança doméstica e perfeita mobilidade de capital mundial. A primeira considera que, com uma perfeita mobilidade mundial de capital, a relação entre o investimento doméstico num país e o montante de poupança ali gerado é pequena ou inexistente. A segunda é sobre as preferências por esta ou aquela carteira e sobre a rigidez que causam, impedindo o fluxo de capital de longo prazo no país – o aumento na poupança doméstica refletirá preliminarmente no investimento doméstico adicional. Feldstein e Horioka (1979) concluíram, a partir das suas evidências empíricas, que prevalece a segunda visão, uma vez que as diferenças internacionais para os países industrializados correspondem quase à igualdade entre as taxas domésticas de poupança e de investimento (Cooray & Felmingham, 2005; Bebczuk & Schmidt-Hebbel, 2010; Cyrille, 2014; Dirschmid & Glatzer, 2004; Feldstein & Horioka, 1979; Jansen, 1998; Hagen-Zanker & McCord, 2010; Higgins, 1997; Edwards, 1995);
3. O debate sobre os micro e macro-fundamentos do consumo, desde Keynes até à versão moderna da teoria da renda permanente (Deaton, n.d., 1997; Friedman, 1957; Oreiro, 2005; Keynes, 1936; Modigliani, 1986).

O estudo do Banco de Moçambique (BdM, 2014) é muito provavelmente o mais recente trabalho explicitamente dedicado ao tema da poupança doméstica moçambicana. Sejam quais forem as falhas ou deméritos que possam ser apontados a este estudo, há nele méritos dignos de reconhecimento, os quais serão mencionados ao longo deste texto. De imediato, um mérito importante é o facto de este estudo ser da autoria da principal autoridade monetária e bancária nacional, agregando reconhecimento político e institucional à importância do estudo da poupança doméstica moçambicana. Não são muitas as vezes que entidades públicas tão relevantes na sociedade elegem temas de primordial importância, mas, enquanto não recebem o reconhecimento de autoridades públicas proeminentes, permanecem marginalizadas à cogitação académica ou às incursões de certas abordagens críticas.

Ainda que as questões teóricas mencionadas anteriormente sejam igualmente válidas para este segundo exemplo, o estudo do BdM (2014) justifica algumas considerações específicas adicionais. A suas limitações analíticas e teóricas evidenciam-se, antes de mais nada, ao nível dos conceitos básicos. O documento não apresenta uma distinção clara entre poupança interna e poupança nacional, usando este último, nuns casos, como sinónimo do primeiro, noutros, como agregado da poupança interna e poupança externa.

Lendo o texto do BdM (2014), nem sempre é fácil saber que tipo de poupança está sendo considerado. A palavra “poupança” aparece 517 vezes no texto, das quais: quatro vezes associada à expressão “poupança doméstica”; doze vezes à expressão “poupança interna”; dezanove vezes à “poupança externa”; cinquenta e cinco vezes à “poupança financeira”; e sessenta e uma vezes à expressão “poupança nacional”. Nas restantes 366 vezes em que a palavra “poupança” é usada, aparece associada a outras considerações indefinidas.

A fraca diferenciação entre poupança interna e poupança nacional é reforçada, ao longo das 60 páginas do documento do BdM (2014), pela falta de clareza e rigor no uso dos conceitos de investimento e de poupança externa: “A poupança externa é definida como a poupança gerada pelos não residentes do país e que é usada como complemento para financiar o défice de poupança nacional” (BdM, 2014, p. 13).

A partir do próprio “Sumário Executivo”, e ao longo do texto, percebe-se uma preocupação exagerada, mas deficientemente enquadrada na análise, de se extrair lições da crise financeira internacional, tendo em conta a importância da acumulação de níveis consideráveis de poupança para os países enfrentarem os efeitos

da referida crise. Apesar de a série temporal escolhida não permitir uma visão de longa duração sobre a trajectória prolongada da despoupança interna moçambicana, o estudo do BdM em momento algum debate explicitamente até onde a substituição da poupança interna pela externa poderá ser usada como opção estratégica para financiar o crescimento económico moçambicano. Pelo contrário, ao referir-se aos “consensos alcançados no plano teórico sobre os principais determinantes da poupança”, o documento escamoteia as controvérsias e dúvidas levantadas sobre a possibilidade de uma estratégia de crescimento ancorada na poupança externa ser benéfica a longo prazo e de forma abrangente (Bresser-Pereira & Gala, 2009, 2008, 2007; Bresser-Pereira, 2012; Gala, 2006, pp. 51-69; Pastore & Bresser-Pereira, 2010). Isto é ainda mais importante quando os autores, sem apresentarem suficientes evidências, defendem que “a poupança externa é um complemento, e não um substituto, da poupança nacional para o financiamento do investimento” (BdM, 2014, p. 4,31).

É sabido que o investimento é a aplicação da poupança em actividades produtivas com vista a obtenção de ganhos, seja a médio ou longo prazo (Marques, 2011, p. 94). Assim, quando a poupança de outros países, num determinado país, é transformada em consumo, ao invés de em investimento, deixa de ser complemento da poupança interna.

A transformação da poupança externa em consumo ocorre, principalmente, quando o sector público se endivida, reduzindo a sua capacidade de auto-financiamento. Um exemplo disto é quando há aumentos salariais que resultem no aumento apenas do consumo das famílias (Gala, 2006, pp. 51-69). Se a deterioração da poupança do sector público não é compensada por um aumento da poupança privada, o que acontece é a poupança interna ser substituída pela poupança externa. Isso verifica-se devido ao vazamento da poupança externa, ou seja, à transformação da poupança externa em consumo (Baer, 1996, p. 137; Kindleberger, 2009, p. 186).

Quando a poupança externa é alocada ao consumo, ao invés de ser investida, a economia não aumenta a sua capacidade produtiva, nem garante o seu crescimento a longo prazo (Giambiagi & Barros, 2009, p. 56). No caso de Moçambique, a poupança negativa referida no documento do BdM testemunha este fenómeno, totalmente escamoteado. Ao descrever a poupança externa como complemento da poupança interna, o BdM (2014, pp. 30-31), em momento algum reconhece que a poupança externa foi usada para financiar o consumo entre 1991 e 1996.

Não sendo possível alongar muito mais estas considerações sobre a literatura teórica, vale a pena adicionar algumas questões relevantes e incontornáveis às ques-

tões mencionadas anteriormente. Porque se trata de adicionar questões às anteriores, a numeração seguinte retoma e dá continuidade ao terceiro grupo anteriormente referido:

4. A questão referida anteriormente, *quando é que a poupança doméstica é importante para o crescimento económico?* (Aghion, Comin & Howitt, 2006; Aghion & Howitt, 2005) é incontornável e prioritária, merecendo a maior atenção da parte dos académicos e dos analistas políticos e técnicos interessados em Moçambique. Tal como afirma Aghion & Howitt (2005, p. 1), as teorias macro-económicas convencionais têm pouco a dizer sobre o impacto da poupança doméstica no crescimento. Contudo, nos dois estudos sobre os determinantes da poupança em Moçambique aqui referidos, se alguma referência teórica relevante é tomada em consideração, trata-se unicamente de teorias macro-económicas convencionais.
5. O debate teórico sobre a relação entre a poupança, o investimento e o crescimento económico mostra que a visão entre os economistas diverge quanto à relação entre as três variáveis. Em particular, o debate sobre a questão *deve-se aumentar ou diminuir a poupança* é antigo e remonta à controvérsia entre keynesianos e liberais. Na prática, dependendo da opção teórica escolhida, as políticas económicas seguidas irão divergir substancialmente. São questões de substância incontornáveis: O que fazer para garantir o crescimento económico: ampliar o consumo (os gastos públicos e das famílias) para estimular a demanda agregada, gerando redução ou contenção da poupança interna? Ou controlar as despesas das famílias e do governo, para aumentar a poupança doméstica e, conseqüentemente, os investimentos? Ou ainda, será possível e como aumentar o rendimento sem ter que restringir o consumo? Sobre esta última questão, refira-se que em momento algum o documento do BdM chega a referir-se à produtividade como via, talvez ideal mais desejável de se garantir o aumento do rendimento sem ter que se restringir o consumo. Enfim, ao optar por um pragmatismo míope, o documento do BdM perdeu uma boa oportunidade de mostrar e incentivar o rigor teórico na investigação empírica e promover um debate intelectual e político mais indagador.
6. Um assunto intelectualmente mais delicado e com certeza difícil de ser tratado no estudo do BdM, mas que nem por isso merece ser considerado contornável, diz respeito às abordagens teóricas identificadas em outras fontes de literatura como as heterodoxas (Mota, Freitas, Busato, *et al.*, 2009; Reis, 2012). Acontece que pelo menos algumas das correntes heterodoxas, depois da Independência

de Moçambique, assumiram hegemonia e papel de ortodoxia dominante no pensamento político e económico público moçambicano (Francisco, 2013b). A experiência e impacto de estatização socializante da economia formal moçambicana, a coberto da Constituição da República de 1975, está longe de ser devidamente analisada. O mesmo se pode dizer da experiência posterior de intervencionismo estatal na economia nacional, através de um persistente monopólio do Estado sobre os recursos naturais, financeiros e diversos activos públicos (Francisco, 2012, 2013c). Sem ser preciso ir muito longo na literatura, um exemplo representativo de uma das abordagens heterodoxas tem sido desenvolvida no próprio IESE (Castel-Branco, 2012b; Castel-Branco & Mandlate, 2012; Castel-Branco, 2012a, 2014). Recentemente, Castel-Branco (2014) identificou um conjunto de questões que designa por “paradoxos”, uma designação apropriada se por paradoxo se entender o oposto do que alguém pensa ser a verdade ou o contrário a uma opinião admitida como válida. Parte dos paradoxos identificados por Castel-Branco está intimamente relacionada com a problemática da poupança doméstica, tendo em conta que, do ponto de vista da linguagem heterodoxa, mas mais precisamente marxista, corresponde ao processo de acumulação de capital para investimento. Todavia, lendo os mais recentes trabalhos críticos considerados heterodoxos, parece que Moçambique nunca teve a oportunidade histórica de experimentar na prática os efeitos e consequências desastrosas da implementação de abordagens teóricas e políticas concretas anti-acumulação capitalista. Ironicamente, falando de paradoxos, talvez um dos principais paradoxos se encontre na própria crítica marxista da economia política: é capaz de identificar contradições, discrepâncias e limitações estruturais reais na economia, mas a solução e caminho que aponta é geralmente pior do que os problemas que identifica. Na verdade, tanto as políticas económicas presentemente em curso como o próprio debate sobre a economia moçambicana ainda não superaram o enquadramento centralizador e intervencionista herdado do período em que o marxismo-leninismo representava a ortodoxia dominante em Moçambique.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A LITERATURA EMPÍRICA

Do ponto de vista empírico, ainda que as pesquisas e análises explicitamente dedicadas à poupança doméstica moçambicana sejam parcas e dispersas, a escassez de trabalhos nesta matéria tem sido mais exagerada do que se justifica. Uma das possí-

veis explicações para este facto é os autores que recentemente investigaram o tema da poupança doméstica não terem tido total acesso à literatura disponível, com vista a identificarem, reconhecer e tomar em consideração os resultados dos estudos precedentes.

Sobre isto, o BdM (2014, p. 7) é particularmente surpreendente, ao afirmar não ter encontrado estudos que versem sobre a poupança para o caso específico de Moçambique. Nem mesmo a monografia de Arnaldo (2008) parece ter sido encontrada, quando uma simples busca no Google, através de palavras-chave como “poupança doméstica em Moçambique”, teria listado o referido trabalho entre os cinco primeiros resultados. Assim, o trabalho do BdM (2014, pp. 21-23) apresenta um “Resumo de alguns estudos empíricos”, listando meia dúzia de estudos internacionais, sem um único sobre Moçambique. De igual modo, o próprio trabalho de Arnaldo (2008), anunciado como um estudo sobre a poupança nos países em desenvolvimento, mas focalizado unicamente no caso de Moçambique, também carece de qualquer esforço em reconhecer e discutir os resultados empíricos de estudos precedentes.

Qual é o problema de uma revisão da literatura insuficiente e, em particular, insatisfatória no reconhecimento e apreciação crítica de trabalhos precedentes e directamente relacionados com a investigação em debate? O problema de uma revisão insuficiente da literatura é reproduzir e perpetuar um debate limitado sobre uma temática reconhecida como fundamental tanto na teoria económica como nas experiências internacionais de desenvolvimento efectivo. É um problema com vários aspectos: analítico, metodológico e de aplicação.

Do ponto de vista analítico, sem uma revisão sistemática e compreensiva do assunto investigado, é difícil dimensionar e avaliar o valor e contributo dos novos resultados apresentados por uma nova pesquisa. Do ponto de vista metodológico, fica-se sem saber se as hipóteses testadas encontram a devida justificação nos resultados de pesquisas realizadas. Em terceiro lugar, do ponto de vista das implicações políticas, um debate fraco em termos analíticos e metodológicos muito dificilmente poderá inspirar debates de elevada qualidade para novas políticas. Em suma, a tendência de se exagerar a escassez de estudos relevantes para o entendimento da poupança doméstica moçambicana em nada contribuiu positivamente para se elevar a qualidade do debate sobre a poupança em Moçambique.

Sem a pretensão de apresentarmos um tratamento exaustivo da actual literatura empírica sobre a poupança em Moçambique, podemos no entanto identificar tipos

principais de literatura sobre o tema. Por tipos principais de literatura entende-se, neste caso, grupos ou conjuntos de estudos com algumas características comuns, em termos de conteúdo, foco, método e abordagem na forma como lidam com a poupança moçambicana.

Presentemente, existem pelo menos três tipos de literatura relevante para o entendimento da poupança em Moçambique, nos seus múltiplos aspectos, tanto quantitativos como qualitativos:

1. Literatura que procura dimensionar, analisar e compreender as características da poupança doméstica moçambicana. Inclui estudos e análises sobre níveis, tendências, estrutura e composição do consumo e da poupança, baseados em fontes estatísticas, quer de contas nacionais, quer de inquéritos estatisticamente representativos da população moçambicana, os quais derivam ou inferem implicações sobre o crescimento económico. Inclui, também, estudos e pesquisas visando complementar as pesquisas focalizadas nos fluxos monetários com fluxos não monetários, incluindo o autoconsumo, os recursos a activos imobiliários, o trabalho não remunerado (sobretudo infantil e da mulher, mas não só) (Arnaldo, 2008; BdM, 2014; DNEAP, 2010; INE, 2005, 2009; The World Bank, 2014);
2. Literatura focalizada, implícita ou explicitamente, nas componentes da poupança externa e seu papel no crescimento económico. Inclui estudos e análises sobre o papel e impacto da ajuda externa, da dívida pública e do investimento estrangeiro no crescimento e desenvolvimento económico. Sabendo que a poupança externa em Moçambique se converteu em fonte principal de geração de capital, de investimento produtivo e também de parte significativa do consumo total, não admira que tenha inspirado um elevado interesse académico e político. Este tipo de literatura assume, de forma implícita ou explícita, que a escassez de capital doméstico é compensada com recurso aos fluxos financeiros com o exterior, na forma de ajuda, doações, empréstimos ou de investimento externo (Arndt, Jones & Tarp, 2011; Channing, Sam & Finn, 2010; Falck, 2000; Hodges & Tibana, 2005; Francisco, 2002, 2010; Jones & Tarp, 2012; Newitt, 1997; FMI, 2013; Mosca, Abbas & Bruna, 2013; Francisco, 2011b, 2012).
3. Literatura crítica ou mesmo contra a poupança baseada na acumulação capitalista privada em defesa de um sistema de acumulação socialista, ou pelo

menos intervencionista. Crítica à economia política moçambicana, geralmente inspirada em alguma corrente da teoria marxista de exploração do homem pelo homem, e, conseqüentemente, tendencialmente contra a acumulação e capitalização individual e privada e o modelo capitalista em geral. Perante o fracasso internacional das experiências socialistas, parte dos autores neste tipo de literatura renunciaram o quadro analítico marxista e optaram por alternativas de cariz liberal. Outra parte dos autores passou a admitir a coexistência entre acumulação estatal e a acumulação privada, favorecendo o intervencionismo do Estado na economia. Entre estes últimos alguns passaram a afirmar-se como heterodoxos, em parte para se demarcarem do que consideram ser a ortodoxia dominante, mas também como eufemismo de uma das correntes marxistas (Abrahamsson & Nilsson, 1995; Castel-Branco, 2011; Brito, Castel-Branco, Chichava, *et al.*, 2010; Frelimo, 1977; Castel-Branco, 2010; CRPM de 1975; Mosca, 2005; Francisco, 1987; Hanlon, 1984, 1996; Newitt, 1997; Wuyts, 1981; First, 1983; Wuyts, 2001; Hanlon, 1996; Hanlon & Smart, 2008; Sender & Smith, 1986).

#### LIÇÕES DA REVISÃO LITERATURA SOBRE POUPANÇA MOÇAMBICANA

A natureza e o tipo de mudanças estruturais em perspectiva na actual economia moçambicana apontam para uma ainda maior dependência da poupança externa, com duas diferenças em relação à dependência passada: i) um peso cada vez mais crescente do IDE comparativamente ao contributo dos donativos e empréstimos concessionados; ii) uma crescente orientação ou focalização em recursos naturais específicos, nomeadamente recursos minerais (carvão, gás natural, areais pesadas e talvez urânio e petróleo) (Castel-Branco & Mandlate, 2012; IMF, 2014; Massingue & Muianga, 2013).

Neste contexto, o que esperar da poupança interna? Esta é uma questão que, neste momento, só poderia ser respondida de forma especulativa, o que ultrapassa o âmbito do presente artigo. De imediato, o mais prioritário é procurar perceber quais foram os determinantes da poupança doméstica. Na verdade, no caso de Moçambique pode dizer-se que é preciso perceber quais são os determinantes (talvez mesmo os progenitores) do nascimento da poupança doméstica. Afinal de contas, diferentemente de grande parte dos países do mundo, os dados empíricos disponíveis revelam que ao longo de quatro décadas a poupança doméstica simplesmente não existiu. Os dados usados neste artigo permitem

identificar o ano em que a taxa de poupança doméstica começou a ser positiva (Heston *et al.*, 2012).

Antes de passar à próxima secção, é útil sintetizar alguns pontos sobre a utilidade da reflexão anterior sobre a literatura teórica e empírica e para onde poderá apontar a análise subsequente. Primeiro, ao optar-se por rever a literatura tomando em consideração tanto a sua dimensão teórica como empírica, ficou mais fácil perceber a natureza do desinteresse votado à poupança doméstica moçambicana. Para além dos preconceitos políticos ou ideológicos, parece evidente que tanto a pesquisa académica como a formulação de políticas económicas concretas terão dificuldades de elaborar enquadramentos analíticos e metodológicos relevantes e actualizados se não se informarem melhor sobre as principais questões teóricas da actualidade. Segundo, o fraco reconhecimento da teoria ou teorias relevantes sobre a poupança doméstica em nada prestigia os autores individuais ou colectivos que se interessem por este tema. Sobre isto, para além da capacitação teórica e técnica, os investigadores precisam de realizar um esforço adicional, controlo e superação de preconceitos ideológicos e políticos que consciente ou inconscientemente atrapalham ou dificultam a predisposição e abertura intelectual para novas questões de investigação e métodos de investigação. Terceiro, parafraseando o famoso poeta português, Fernando Pessoa (1928), o princípio da cura está na consciência da doença, o da verdade no conhecimento do erro. Reconhecer a debilidade teórica poderá ser o princípio da sua superação.

## CONSUMO, POUPANÇA, INVESTIMENTO E CRESCIMENTO ECONÓMICO

Meio século (1960-2010) é um período relativamente curto, quando se pretende analisar a evolução demográfica e económica de longa duração. Contudo, na falta de melhor, a disponibilidade de dados macro-económicos e demográficos cobrindo 50 anos consecutivos é uma relíquia do ponto de vista da análise científica. Tem o mérito, no caso de Moçambique, de proporcionar um registo sobre algumas das mais importantes transformações históricas macro-económicas, decorrentes das mudanças políticas radicais que ocorreram, tais como: 1) A última década e meia da economia moçambicana no contexto da administração colonial Portuguesa; 2) A primeira década e meia de transformações políticas e económicas revolucionárias radicais, na sequência da Independência em 1975 e do estabelecimento

do Estado Soberano; 3) O período de reformas económicas, a partir da segunda metade de 1980, com a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987, e de forma mais sistemática, após a aprovação da Constituição da República em 1990, com o objectivo de reverter o declínio da economia moçambicana registado no período posterior à Independência (Francisco, 2002; Mosca, 2005; Newitt, 1997).

Todavia, convém referir que a periodização apresentada ao longo do texto procura basear-se mais nas características dos próprios dados utilizados do que em classificações inspiradas na convencional periodização política (e.g. Períodos colonial, da 1.<sup>a</sup> Constituição e da 2.<sup>a</sup> Constituição). Esta opção permite observar diferenças e semelhanças entre determinados períodos decorrentes das tendências observadas nos próprios dados.

## CONSUMO TOTAL E POUPANÇA INTERNA

O consumo compreende as despesas totais, das pessoas ou do país, em bens de consumo num certo período (Samuelson & Nordhaus, 2010, p. 581); compreendem bens de consumo os bens que satisfazem directamente as necessidades dos seus consumidores. Os bens de consumo podem ser: bens duráveis, quando a sua utilização não conduz à extinção dos referidos bens (e.g. electrodomésticos, vestuário, casa, carro, entre outros); e bens não duráveis, quando são susceptíveis de uma e única utilização, por exemplo, bens alimentares como tomate, laranja, bolachas, entre outros que, ao serem ingeridos num dia, não podem sê-lo no dia seguinte (Porto, 2002, pp. 31-37). Por sua vez, a poupança doméstica, entendida como abstenção do consumo imediato, depende dos níveis de consumo. Se a produção ou o rendimento de um país for constante, o aumento do consumo reduz a sua poupança interna; o inverso acontece quando o consumo diminui.

Em Moçambique, o consumo total da economia, considerando a soma dos consumos público e privado, em percentagem do PIB real rondou os 114% ao ano (com um desvio padrão de 10,8) no período 1960-2010. O valor máximo foi registado em 1983, correspondente a cerca de 134% do PIB daquele ano. O valor mínimo foi cerca de 88% do PIB no ano 2001.

O consumo público foi em média de cerca de 8% do PIB real ao ano no período 1960-2010. Os valores máximo e mínimo foram 12,5% e 5,4% do PIB registados nos anos 1994 e 1996, respectivamente. Por outro lado, o consumo privado no mesmo período foi, em média anual, de 106% do PIB real, com um desvio-padrão de 10,5,

e alcançou o valor máximo de 123% e mínimo de 81% do PIB, respectivamente, em 1983 e 2001.

A análise do consumo em percentagem do PIB real permite comparar a relação entre as necessidades de consumo e o que é produzido no país. Através dessa relação pode deduzir-se os níveis de poupança interna do país. Relativamente a Moçambique, os dados referentes ao período 1960-2010 revelam que o consumo de bens e serviços ultrapassou largamente o que o país produziu. Por conseguinte, a poupança interna é negativa, indicando que o consumo em Moçambique supera(ou) os níveis de produção alcançados. Noutras palavras, para a média anual de consumo de 114%, pode dizer-se que, em média anual, cerca de 14% do PIB, entre 1960 e 2010, correspondeu ao consumo de bens e serviços acima da produção interna nacional. A parte do consumo acima de 100% do PIB é a despoupança interna do país. Sucedendo que, sendo a poupança interna igual à produção do país menos o consumo, 14% acima da produção significa uma poupança negativa em 14% (Gráfico 5).

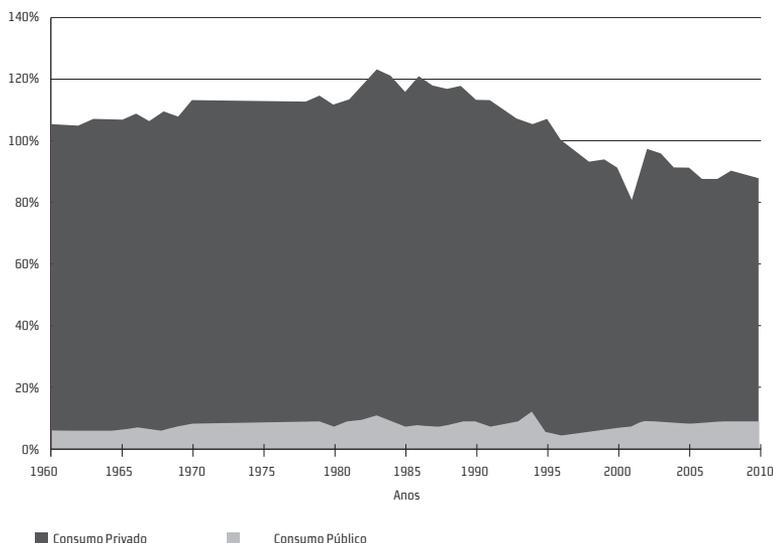
O Gráfico 3 mostra que o consumo total acompanha a evolução do consumo privado para todo o período de 1960-2010. Relativamente ao consumo público, a relação com o consumo total perde-se em meados da década de 1980. Esta evidência é confirmada pela correlação entre as variáveis do consumo agregado em Moçambique no decurso dos 50 anos. O coeficiente de correlação de *Pearson*<sup>4</sup> entre o consumo total e privado é de 0,993, enquanto entre o consumo total e o público é de 0,24. Em conjunto, consumo público e consumo privado possuem um coeficiente de correlação de 0,13.

Depreende-se dos coeficientes de correlação anteriores que existe uma forte relação entre o consumo privado e o consumo total da economia (0,993), podendo adiantar-se que os níveis de consumo da economia como um todo são bastante relacionados com os níveis do consumo privado. Por outro lado, o coeficiente de correlação de 0,24 entre o consumo total e público e o coeficiente de 0,13 entre consumo público e privado indicam uma fraca relação entre o consumo público e o consumo total e entre o privado e o público. Mesmo assim, o sinal positivo do coeficiente de correlação aponta para uma relação positiva entre ambas as variáveis; ou seja, à medida que o consumo privado aumenta (ou diminui), o consumo total também aumenta (ou diminui).

---

<sup>4</sup> O coeficiente de correlação de Pearson (em geral referido simplesmente como “correlação”) mede o grau de associação linear entre duas variáveis (Perera, Heneghan & Badenoch, 2010, p. 89).

**GRÁFICO 3** EVOLUÇÃO DO CONSUMO PRIVADO E DO CONSUMO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE, 1960-2010



FORTE: PWT 7.1

O Gráfico 3, com os níveis de consumo expressos em percentagem do PIB, revela uma mudança na relação entre o consumo total e a produção da economia moçambicana. Depois do pico máximo em 1983, o consumo em proporção do PIB decresceu até assumir valores inferiores ao PIB; ou seja, a partir de 1998, primeiro ano de poupança positiva, passou a registar valores abaixo de 100% do PIB.

O teste de estabilidade estrutural de Chow,<sup>5</sup> realizado para a função consumo que relaciona o consumo total *per capita* e o PIB *per capita*, revela uma mudança estatisticamente significativa, nos períodos 1960-1983 e 1984-2010. A mudança foi provocada por alterações tanto no consumo que depende dos níveis de produção (ou rendimento) alcançados, assim como na parte autónoma, isto é, que depende de outros factores para além do PIB.

No contexto da mudança estrutural, houve também alteração na relação estabelecida entre consumo total, privado e público. Considerando os subperíodos 1960-1983 e 1984-2010, os coeficientes de correlação mostram que o grau de ajuste entre o consumo total e público baixou no segundo período. O coeficiente de correlação de *Pearson* para o primeiro período, 1960-1983, foi de 0,984, indicando um elevado

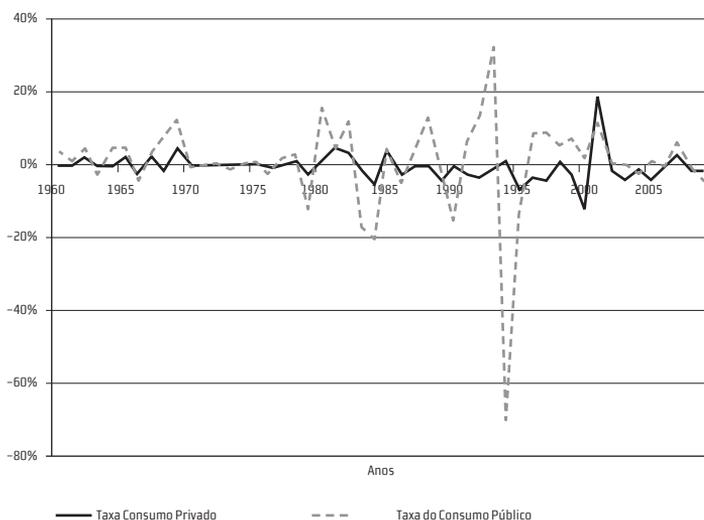
<sup>5</sup> Sobre o teste de estabilidade estrutural de Chow, ver Gujarati e Porter (2008, pp. 296-298, 266-271).

grau de ajuste entre as variáveis consumo público e total; mas no segundo período, 1984-2010, o coeficiente de correlação baixou para 0,1.

Quando se analisa a correlação entre o consumo total e o consumo privado, o coeficiente de correlação é praticamente igual a 1, em ambos os subperíodos, indicando um forte grau de ajuste, ou associação linear, entre estas duas variáveis.

No período de 1960-1983, o coeficiente de correlação entre o consumo público e privado foi de 0,973, mas no período de 1984-2010 baixa para -0,01. Estes resultados sugerem que, apenas no primeiro período, um aumento do consumo privado estaria fortemente relacionado com o aumento do consumo público. Como demonstra o Gráfico 4, as taxas de crescimento do consumo privado são acompanhadas pelas taxas de crescimento do consumo público até à primeira metade da década 1980-1990. Todavia, no segundo período, a relação perde-se e o coeficiente de correlação entre o consumo público e privado baixa de 0,973 para 0,1. No Gráfico 3 já se tinha observado que o consumo público deixa de acompanhar o consumo total e privado, a partir da segunda metade da década de 1980 até 2010. Da mesma forma, no Gráfico 4, as taxas de crescimento do consumo público deixam de acompanhar as do consumo privado.

**GRÁFICO 4** RITMO DE CRESCIMENTO DO CONSUMO PRIVADO E DO CONSUMO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE, 1960-2010



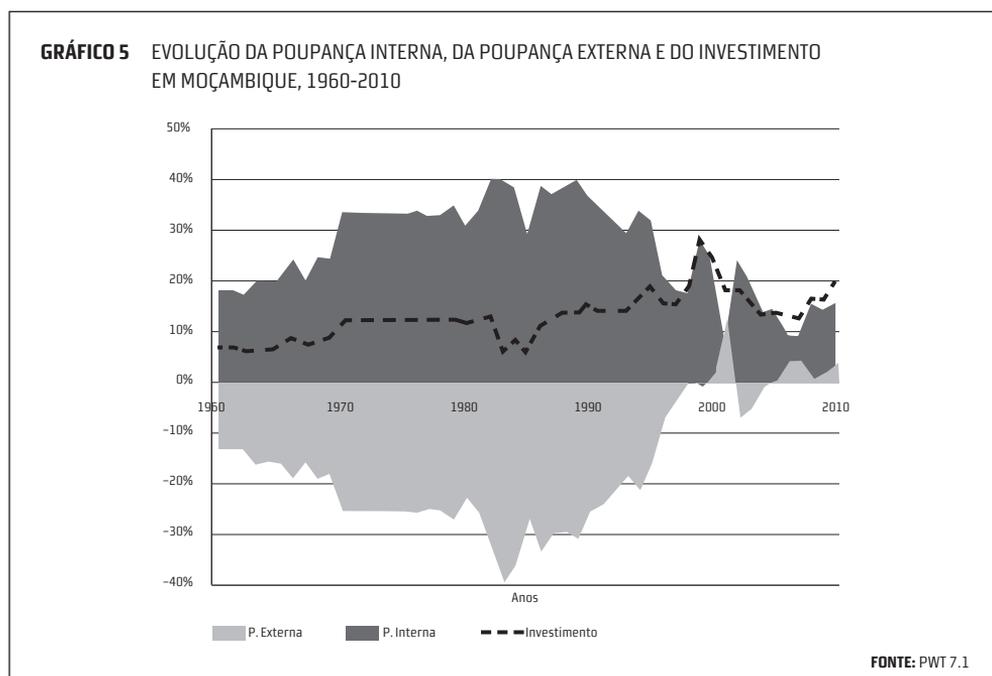
FONTE: PWT 7.1

## POUPANÇA EXTERNA, INVESTIMENTO E POUPANÇA INTERNA

O Gráfico 5 mostra que historicamente a poupança externa em Moçambique tem registado valores suficientes para substituir a poupança interna e garantir o investimento realizado ao longo de, pelo menos, quatro décadas sucessivas. Não poderia ter sido de outra maneira, considerando os níveis de consumo total e de investimento observados ao longo de várias décadas.

Entre 1960 e 2010, a taxa média anual da poupança externa rondou 27% do PIB, correspondente a 25,7% no período 1960-75; 35,3% no período 1975-83 e 25,1% entre 1984 e 2010.

Sabendo que a taxa média anual da poupança interna em toda a série foi de -14% do PIB, o período de maior despoupança aconteceu entre 1975 e 1983, altura em que atingiu uma média anual de -23,5% do PIB, contra cerca de -16,5% entre 1960 e 1975. Apenas desde 1998, primeiro ano com uma taxa positiva, a poupança interna logrou ser positiva, atingindo uma média anual de 1,3% do PIB.<sup>6</sup>



<sup>6</sup> A diferença entre este valor e o valor de 4,4% revelado pelo BdM (2014, p. 2) deve-se a diferenças metodológicas nas séries temporais. A série de Arnaldo também apresenta uma taxa média anual de poupança interna média de 1% (mediana -4,4%) no período de 1980-2005. Mas o mais importante a reter, independentemente das diferenças de valores médios, é que, após uma longa trajetória negativa da poupança doméstica, a partir dos últimos anos do século XX, Moçambique passou a registar níveis positivos, se bem que em alguns anos ainda tenha voltado a valores negativos.

A terceira variável representada no Gráfico 5 é o investimento total, o qual, durante mais de quatro décadas, foi garantido exclusivamente pela aplicação de poupança de outros países. Entre 1960 e 2010, a taxa média anual de investimento foi de 13% do PIB, correspondendo a 9,3% no período 1960-75; 11,6% no período 1975-83 e 15,6% entre 1984 e 2010. Assim, no período 1998-2010 de poupança interna positiva, observa-se um relativo aumento do investimento (média anual de 17,8%).

No período de 1960-1983, a correlação entre o investimento e a poupança externa é de 0,71, significando que o investimento esteve fortemente relacionado com o influxo de recursos externos. Porém, a correlação entre a taxa de crescimento económico e o investimento é oposta. Ao invés de ser positiva para representar uma relação directa entre o investimento e a ampliação da produção, a relação é negativa com um coeficiente de correlação de -0,1.

Da correlação entre o investimento e a poupança interna obteve-se um coeficiente negativo de -0,6, apontando para uma relação negativa entre poupança interna e investimento. No Gráfico 5 é possível observar que o investimento aumentou de 1960 até 1983, mas a poupança interna diminuiu, atingido o ponto mais baixo em 1983, cerca de -34% do PIB.

Entre 1984 e 2010, o coeficiente de correlação 0,56 foi obtido para o investimento e para a poupança interna. O facto de a poupança interna ser essencialmente baixa, mas com um ajuste linear positivo e considerável com o investimento e o crescimento económico, pode indicar o seguinte: (1) O consumo total baixa para níveis inferiores a 100% do PIB, o que pode resultar do aumento do rendimento, isto é, do PIB crescer acima do ritmo de crescimento do consumo. (2) Apesar da fraqueza da poupança interna, pode significar uma tendência para a poupança externa deixar de subsidiar o consumo e passar a concentrar-se essencialmente no investimento. Assim, grande parte dos capitais externos foi alocada ao investimento, entre 1984 e 2010, ao invés de ao consumo.

Em geral, o contributo do investimento interno para o investimento total tem sido mínimo. Entre 1960 e 2010 o investimento médio anual rondou os 2%, com uma baixa variabilidade ao longo do tempo (1,4% em 1960-75; 1,8% em 1975-83; e 2,4% em 1984-2010). Mas, a despeito da baixa variabilidade, o período com maior taxa de investimento interno (2,7%) foi precisamente o período (1998-2010) de poupança positiva.

## CRESCIMENTO ECONÓMICO E POUPANÇA INTERNA

Será a poupança interna importante para o crescimento económico em Moçambique? Nesta secção, embora não se pretenda responder exaustivamente à questão anterior, partilham-se alguns resultados da análise das relações entre a poupança interna e o crescimento económico (medido através do PIB e do PIB *per capita*).

O PIB real moçambicano, em volume, cresceu a uma taxa média anual de 4% no período 1960-2010, correspondente a 4% em 1960-75, -0,3% em 1975-83, e 5,4% em 1984-2010. Por sua vez, o PIB *per capita* real, ou seja, o PIB em volume por habitante, cresceu à taxa média anual de 2%, entre 1960 e 2010. Ao longo da série temporal, cresceu a 2% de 1960 a 1974; -3% entre 1975 e 1983 e 4% no período 1984-2010.

Como se antecipou no Gráfico 1, depois de 1983 observou-se uma progressiva redução do hiato entre o consumo e o PIB e crescimento das taxas de poupança doméstica. Relacionado com estas mudanças, a análise dos dados da poupança doméstica e do crescimento económico moçambicano aponta para dois períodos substancialmente diferentes no comportamento destas duas variáveis.

No primeiro período, conforme mostra a Tabela 1, enquanto a poupança doméstica negativa agravou-se de -11% em 1960 para -34% em 1983, por outro lado, no mesmo período, as taxas de crescimento económico também apresentam uma tendência decrescente. No período 1960-1983, a taxa máxima de crescimento do PIB *per capita* foi de 9,2%, em 1967 (neste ano a taxa de poupança doméstica foi de -13% do PIB), contra uma taxa mínima de -13% em 1983 (a taxa de poupança interna foi de -34% do PIB).

**TABELA 1** TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB REAL E DA POUPANÇA DOMÉSTICA EM MOÇAMBIQUE, 1960-1983

	Taxas de crescimento (%)		Poupança doméstica (% PIB)
	PIB	PIB <i>per capita</i>	
Mínimo	-11,14	-12,9	-34
Máximo	11,73	9,2	-11
Média	2,61	-0,22	-19

Nota: Valores em Percentagem do PIB em Paridade de Poder de Compra a preços constantes de 2005.

FONTE: PWT 7.1

No segundo período, como mostra a Tabela 2, observa-se uma relação diferente da observada no período 1960-1983, entre a poupança doméstica e o PIB real *per capita*. Ambas as variáveis revelam uma tendência crescente. No período de 1960-

-1983, a taxa média do PIB real *per capita* foi negativa (-0,2%), significando que a população moçambicana cresceu mais rapidamente do que a produção nacional. Enquanto o PIB real *per capita* decresceu em média -0,22% por ano, a taxa média anual de poupança doméstica rondou os -19% do PIB.

Por outro lado, no período 1984-2010, a taxa média anual do PIB *per capita* foi de 3,6%. Esta taxa positiva indica que a produção total da economia cresceu a uma taxa superior à taxa de crescimento da população. Relativamente ao período anterior, 1960-1983, a taxa de crescimento registada neste último período sugere ter havido uma melhoria do padrão de vida, pelo facto de o ritmo do crescimento económico ser mais rápido do que o crescimento populacional.

**TABELA 2** TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB REAL E DA POUPANÇA DOMÉSTICA EM MOÇAMBIQUE, 1984-2010

	Taxas de crescimento		Poupança doméstica (%PIB)
	PIB	PIB <i>per capita</i>	
Mínimo	-5,45	-6,9	-30
Máximo	15,61	12,1	12
Média	5,68	3,6	-10

Nota: Valores em Percentagem do PIB em Paridade de Poder de Compra a preços constantes de 2005.

FONTE: PWT 7.1

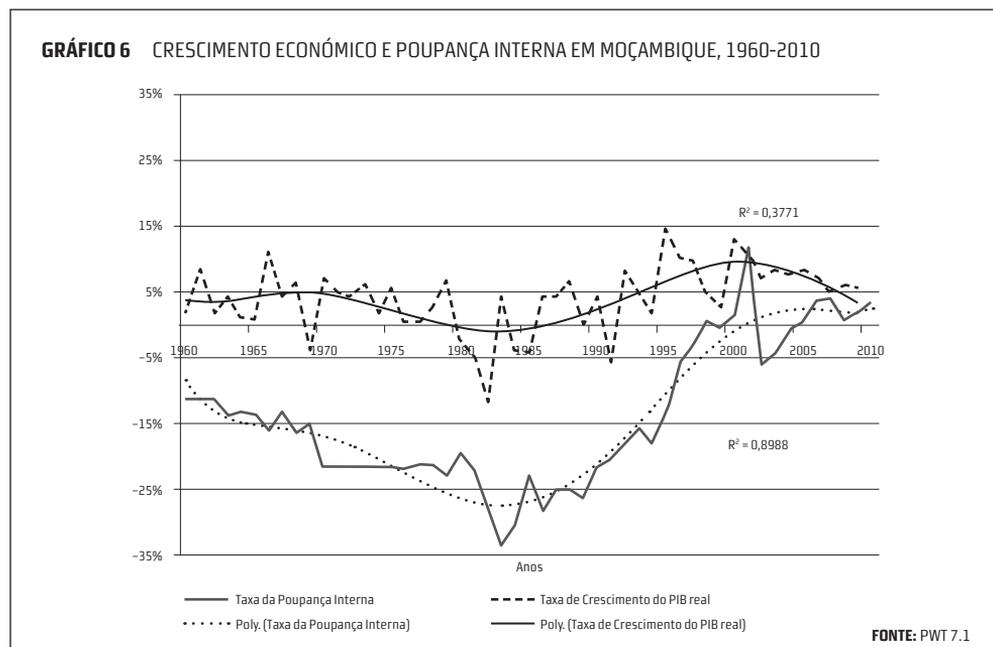
A taxa média anual de poupança doméstica, entre 1984 e 2010 reduziu para -10% do PIB, indicando uma diminuição do consumo acima da produção para quase metade. Neste período tanto as taxas de crescimento económico como as de poupança interna apresentam os níveis mais altos, em todo o período da série temporal. A taxa de crescimento máxima, do PIB *per capita*, na série toda, foi 12,1%, em 1996. No mesmo ano, a taxa de poupança doméstica foi -6% do PIB. A taxa máxima de poupança doméstica em todo o meio século é de 12% do PIB, em 2001, e esteve associada a uma taxa de crescimento do PIB *per capita* de 11,6%.

Os dados aqui apresentados sugerem uma alteração substancial na relação entre a poupança interna e o crescimento económico, neste caso, medido pelo crescimento do PIB em volume e do PIB *per capita* reais. A referida mudança é confirmada pelo teste de estabilidade estrutural de Chow da função poupança interna, que relaciona a poupança interna *per capita* em volume e o PIB *per capita* real. Tal como se pode inferir do Gráfico 6, a mudança estrutural ocorreu na transição do ano 1983 para 1984.

Na verdade, como confirma o teste de Chow, a mudança da relação entre a produção em Moçambique e a poupança interna foi provocada por alterações, significativas, da parte da poupança interna que depende do rendimento e da poupança

interna autónoma, ou seja, que depende de outros factores além dos níveis de produto interno alcançados.

A confirmação da quebra estrutural a partir de 1984 tem uma utilidade metodológica importante. Fornece um critério sistemático e tecnicamente fundamentado em vez de meramente arbitrário ou *ad hoc* para a escolha da periodização a adoptar. Portanto, aqui se encontra um critério tecnicamente fundamentado para justificar a periodização usada por, por exemplo, Arnaldo (2008) e pelo BdM (2014).



## CONSIDERAÇÕES SOBRE A POUPANÇA INTERNA EM MOÇAMBIQUE

Considerando a evidência de quebra estrutural na relação entre a poupança doméstica e o crescimento económico, justifica-se investigar os determinantes da poupança interna tendo em conta a distinção entre os dois períodos, respectivamente, 1960-1983 e 1984-2010.

### QUE FACTORES EXPLICAM A POUPANÇA INTERNA MOÇAMBIQUANA?

Para responder a esta questão aplicou-se um modelo econométrico que conjuga variáveis macro-económicas e demográficas. A estimativa baseia-se no método dos Mínimos Quadrados Ordinários e as variáveis incorporadas são: 1) A poupança domés-

tica como variável explicada; e 2) as variáveis explicativas, nomeadamente: o PIB *per capita*; o rácio entre a poupança externa e o consumo total da economia; o investimento e o número de trabalhadores. Todas as variáveis foram então expressas em percentagem do PIB *per capita*, à excepção do próprio PIB que é expresso em Dólares internacionais à Paridade de Poder de Compra (PPC) e do número de trabalhadores. No modelo, os valores das variáveis explicativas foram usados em logaritmos naturais.

O PIB *per capita* é incorporado no modelo para indicar a relação entre a poupança doméstica (ou interna) e a produção nacional por habitante. Por esta via são considerados no modelo a relação entre o crescimento populacional e o da produção da economia.

O rácio entre a poupança externa e o consumo total da economia visa indicar a relação entre a poupança doméstica e o comportamento de variáveis envolvidas, através de relações como as seguintes: 1) exportações-importações e taxa de câmbios; 2) consumo público-consumo privado; e 3) o peso da poupança externa sobre o consumo nacional, considerando o argumento encontrado na literatura de que um aumento da poupança externa alocada ao consumo tem efeitos negativos sobre a poupança doméstica.

O número de trabalhadores é introduzido no modelo para relacionar a poupança doméstica com o impacto do aumento da força de trabalho e factores relativos à sua produtividade.

Considerando a evidência de quebra estrutural na relação entre a poupança doméstica e o crescimento económico, o modelo aplicado foi subdividido em dois períodos 1960-1983 e 1984-2010, na análise dos possíveis factores que explicam a poupança interna. A estimativa do modelo baseia-se nos princípios e pressupostos de regressão múltipla que, por estarem fora do espaço reservado a este artigo, não serão aqui arrolados; mas podem ser encontrados na vasta literatura dedicada a econometria (Cameron & Trivedi, 2013; Gujarati & Porter, 2008; Gujarati, 2006; Wooldridge, 2012) O software R foi usado para estimar o modelo em ambos os períodos (R Core Team, 2014).<sup>7</sup> Os resultados da análise de regressão são os seguintes para cada um dos dois períodos definidos.

### **Período 1960-1983**

Para o intervalo de 1960 a 1983 os resultados da regressão obtidos indicam que todas as variáveis do modelo são estatisticamente significativas a 5% de nível de

---

<sup>7</sup> Os detalhes do teste de estabilidade estrutural de Chow encontram-se no texto de discussão detalhado.

significância. O R quadrado obtido é de 0,99. O PIB *per capita*, o investimento, o número de trabalhadores e o rácio entre a poupança externa e o consumo total exercem conjuntamente influência sobre a poupança doméstica. Em resumo, relativamente aos coeficientes:<sup>8</sup>

1. Para o PIB *per capita* obteve-se um coeficiente igual a 8,7 estatisticamente significativo a partir de 1% de nível de significância. Este coeficiente de 8,7 significa que um aumento do PIB *per capita* em 1% induzia a um aumento de 0,087 pontos percentuais na taxa de poupança doméstica expressa em/da percentagem do PIB *per capita*, mantendo as restantes variáveis constantes. Do sinal positivo do coeficiente pode inferir-se que factores susceptíveis de reduzir o PIB *per capita* resultavam numa redução da poupança doméstica entre 1960 e 1983. Desses factores pode fazer-se referência: 1) à redução da produtividade por trabalhador ou por cada unidade de capital sem que haja redução do número de habitantes; 2) a quedas de produção devido a factores como os desastres naturais; e 3) ao crescimento da população acima do crescimento da produção.
2. O coeficiente obtido para o investimento é de 11,1 e estatisticamente significativo a qualquer nível de significância convencional, sugerindo que, entre 1960 e 1983, um aumento médio de 1% do investimento (em percentagem do PIB) induzia a uma variação positiva da taxa de poupança doméstica em 0,111 pontos percentuais, com todas as outras variáveis constantes. O sinal positivo do coeficiente 0,111 aponta para um impacto positivo do investimento sobre a poupança doméstica. Contudo, da Figura 5 verifica-se que, apesar do investimento ter crescido anualmente, entre 1960 a 1983, a poupança doméstica diminuiu para valores cada vez mais negativos. Esta evidência revela que o contributo do investimento para o aumento do PIB *per capita* não teve impacto similar, nem mesmo suficiente, para elevar as taxas de poupança doméstica.
3. Para o rácio entre a poupança externa e o consumo total da economia, o coeficiente obtido é de -33,2 e é estatisticamente significativo a qualquer nível de significância. Se nenhuma das variáveis mudassem os seus valores, o aumento em 1% do quociente, resultante da divisão da poupança externa pelo consumo total, gerava uma redução em 0,332 pontos percentuais da poupança doméstica entre 1960 e 1983 em Moçambique.

<sup>8</sup> Sobre a interpretação dos coeficientes de um modelo lin-log, vide Gujarati (2006, pp. 146-147).

4. Pelo coeficiente  $-4,5$  para a variável do número de trabalhadores, estaticamente significativo só a partir de 5% de nível de significância convencional, infere-se o seguinte: um aumento do número de trabalhadores em 1% impelia a uma redução da poupança doméstica em 0,045 pontos percentuais, com tudo o resto constante. Este resultado não surpreende em países sem poupança interna, sendo principalmente caracterizado por poupança negativa.

### Período 1984-2010

A poupança interna em Moçambique, entre 1984 e 2010, foi significativamente influenciada pelas variáveis PIB *per capita*, investimento, número de trabalhadores e rácio entre a poupança externa e o consumo total. O R quadrado obtido é de 0,97.<sup>9</sup>

Os resultados da estimativa do modelo relativamente aos coeficientes das variáveis explicativas são:<sup>10</sup>

1. O coeficiente associado à variável PIB *per capita* é negativo  $(-7,1)$  e estatisticamente insignificante aos níveis de significância convencionais. A sua significância estatística só seria validada ao nível de significância de 23% para o modelo corrigido de Heterocedasticidade e a 10% no modelo não corrigido.
2. A variável investimento possui um coeficiente igual a 16,6 e estatisticamente significativo a partir do nível de significância de 1% após a correção do problema de Heterocedasticidade. O sinal positivo do coeficiente significa que o investimento entre 1984 e 2010 esteve positivamente relacionado com a poupança doméstica. Este resultado é semelhante ao obtido na aplicação do modelo para o período 1960-1983.
3. Para o rácio entre a poupança externa e o consumo total da economia obteve-se um coeficiente de  $-16,9$  estatisticamente significativo ao nível de significância de 1%. Isto significa que, tal como no período 1960-1983, a poupança doméstica reduz em situações de aumento do influxo de poupança externa alocada ao consumo no país, provocando simplesmente um aumento das importações sem serem compensadas pelas importações,

<sup>9</sup> Constatou-se que o modelo, com base nos dados de 1984 a 2010, sofria de Heterocedasticidade, por isso procedeu-se à sua correção pela matriz de covariância usando o pacote “sanwich” do R-software (R Core Team, 2014). Não se procedeu à sua modificação como forma de manter o Modelo original para análise da relação estabelecida entre as suas variáveis no período 1984-2010, permitindo assim extrair ilacções comparáveis com as extraídas da sua estimativa para o período 1960-1983. Todavia, como refere Gujarati (2006, p. 344), a Heterocedasticidade nem sempre é “motivo para jogar fora um modelo”.

<sup>10</sup> A interpretação dos coeficientes é análoga à realizada na aplicação do modelo para o período 1960-1983.

agravando a balança comercial, neste caso, e a balança corrente, num modo mais amplo.

4. Relativamente ao número de trabalhadores, obteve-se da estimativa um coeficiente igual a 29,02 significativo, estatisticamente, a partir do nível de significância de 5%. Contrariamente ao período anterior, 1960-1983, este coeficiente é positivo. O facto de ser positivo significa que o aumento do número de trabalhadores estaria associado ao aumento das taxas de poupança doméstica.

#### EXISTE CAUSALIDADE ENTRE CRESCIMENTO E POUPANÇA INTERNA?

Inferir sobre a causalidade entre o crescimento económico e a poupança interna em Moçambique não é fácil, mas vale a pena investigar e testar a possível relação de causa-efeito entre as duas variáveis de interesse. Para tal, procedeu-se ao teste de causalidade de Granger. Este teste baseia-se na premissa de que existe precedência causal de uma variável em relação à outra, permitindo inferir assim sobre a possível direcção de causa-efeito entre duas variáveis (Gujarati, 2006, pp. 559-564).<sup>11</sup> Neste caso, o teste serviu para analisar se, em termos estatísticos, a poupança doméstica causa crescimento económico ou, vice-versa, se o crescimento económico causa a poupança interna.

Entretanto, antes de se aplicar o teste de Granger é preciso considerar os resultados de relação de estabilidade de longo prazo, pois, em relação ao período 1960-1983, o teste de Granger não é aplicável precisamente porque tal relação de estabilidade não foi confirmada. Apenas no período 1984-2010 se encontraram relações de longo prazo estatisticamente estáveis entre as diversas variáveis: crescimento do PIB real *per capita*, poupança interna, investimento e poupança externa.<sup>12</sup>

Os resultados do teste de Granger, com um grau de confiança de 95%, indicam que a poupança doméstica causa crescimento económico, quando medido pelo PIB *per capita*, mas o oposto não se verifica, ou seja, o crescimento económico não gera poupança interna.

Este resultado parece contradizer a experiência mais recente da economia moçambicana. Era de esperar que o crescimento económico gerasse poupança

---

<sup>11</sup> Para testar a causalidade de Granger entre a poupança doméstica e o crescimento económico, medido pela evolução do PIB em volume e do PIB per capita reais, foram usados os procedimentos seguidos por Rasmi-datta & Lin (2011), recorrendo-se aos pacotes “lmtest”, “tsereies e “urca” do software R (R Core Team, 2014).

<sup>12</sup> Estes resultados foram obtidos pela aplicação do teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF), usado para testar a co-integração entre variáveis, ou seja, se têm uma relação de longo prazo.

interna. Todavia, uma análise mais detalhada da evolução recente da economia moçambicana, apresentada neste artigo, revela que a partir de 1984: 1) O consumo teve uma tendência decrescente resultante da redução significativa do consumo, tanto explicado pela produção gerada por ano assim como por outros factores para além da produção da economia. Assim, o resultado do teste de causalidade, ao não atestar o surgimento da poupança interna como resultado do crescimento económico, sugere que a redução da parte do consumo que depende da produção (ou rendimento) – e conseqüente aumento da poupança interna – não é estatisticamente significativa relativamente à redução do consumo, que resultou no aumento da poupança interna, provocada por factores diferentes do aumento do produto interno; e 2) A produção registou um crescimento maior do que o consumo. Assim, os níveis recentes da poupança doméstica, em média ainda muito baixos, poderão ser determinados pelo efeito combinado do aumento da produção e redução do consumo e não necessária e exclusivamente pelo crescimento económico.

Entretanto, testou-se também a hipótese de o crescimento económico ser causado pelo investimento e, conseqüentemente, pela poupança doméstica e pela poupança externa. Neste caso, tomou-se em consideração o facto de a poupança doméstica ter atingido o patamar de valores positivos a partir do último quinquénio do século XX. Como resultado do teste de causalidade entre o investimento e o crescimento económico, medido pelo PIB real *per capita*, constatou-se que o investimento causa crescimento económico, mas o inverso não é confirmado pondo de vista estatístico.

A não confirmação do teste estatístico de que o investimento seja causado pelo crescimento do PIB pode significar que o país, apesar de registar crescimento, este ainda não gera recursos suficientes (poupanças interna) para manter ou gerar um nível maior de investimento e crescimento económico. Por conseguinte, dificilmente poderá manter o ritmo actual de crescimento sem recurso à poupança externa.

## DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo reúne um conjunto de evidências e resultados decorrentes da pesquisa empírica em curso num dos projectos do GdI-PPSs do IESE. Procurou-se também inserir e dialogar com as evidências e resultados de outras pesquisas aplicadas ao tema da poupança doméstica moçambicana.

A discussão e as considerações possíveis, a partir da articulação das questões de investigação relevantes e actuais e sua aplicação empírica, são amplas. Neste caso, esta secção identifica alguns dos aspectos mais relevantes, em termos de evidências e resultados, e do ponto de vista da pesquisa que justifica ser continuada e aprofundada.

## O SIGNIFICADO DO NASCIMENTO DA POUPANÇA INTERNA MOÇAMBICANA

Um dos principais resultados da pesquisa empírica partilhada neste artigo diz respeito ao que aqui se designa por nascimento da poupança doméstica moçambicana, ou seja, a emergência de um valor positivo correspondente à parte da renda não consumida, num determinado período. Isto é, a parte retida e que fica à espera de ser consumida ou investida num próximo período. Primeiro, na maior parte dos países do mundo, incluindo países subdesenvolvidos, o mais comum é o investimento na economia formal ser financiado pela poupança interna, privada e pública, enquanto a poupança externa aparece como complemento de maior ou menor peso, dependendo das circunstâncias. A maior ou menor fragilidade da poupança interna tem servido de justificativa para o recurso à poupança externa, com o intuito de acelerar o ritmo de crescimento económico, mas não só. A poupança externa é também justificada pela crescente globalização e integração dos mercados de capitais internacionais, bem como a substancial disponibilidade de poupança externa nos países com balanças de pagamento excedentárias.

Segundo, considerando o argumento teórico sobre a igualdade entre a poupança e o investimento, numa economia aberta e relativamente pequena, elevar o nível de investimento em condições de escassez de poupança interna implica recorrer à poupança externa. Porém, no caso de Moçambique, o que os dados macro-económicos mostram, no decurso do último meio século, é que a poupança externa substituiu a totalidade da poupança interna. Isto aconteceu não só porque se investiu mais do que a capacidade de poupança interna, mas, primeiro que tudo, porque se consumiu mais do que a economia produziu.

Não obstante a série de dados usada pelo estudo mais recente, da autoria do Banco de Moçambique, serem os que menos abrangem o período de maior despoupança ou níveis negativos de poupança doméstica, pelo menos apanhou ainda a primeira parte da década de 1990. Além disso, ao estimar uma poupança média anual de 4,4% do PIB em duas décadas (1991-2012), enquanto o investimento médio

no mesmo período rondou os 20% do PIB, fica bem visível o hiato entre a poupança doméstica e a poupança externa.

Tendo em conta o papel massivo e crucial jogado pela poupança externa, em grande parte do passado meio século, é surpreendente que o estudo do BdM (2014, pp. 3-4) tenha concluído que esta fonte de investimento tenha desempenhado um papel de complemento, em vez de substituto da poupança doméstica, sem primeiro demonstrar que a economia moçambicana já produz o suficiente para, pelo menos, satisfazer as necessidades de consumo, deixando este de ser necessariamente financiado pela poupança externa. Sendo o nível da poupança externa tão excedentária relativamente ao investimento externo, justifica indagar se ainda hoje o consumo não estará a ser financiado pela poupança externa. Existem evidências que indicam que sim, principalmente relativas ao crescente consumo público, parte do qual continua a ser subsidiado por recursos externos.

Portanto, a questão do nascimento da poupança interna, no caso particular de Moçambique, é pertinente e relevante para a análise das relações entre consumo, investimento e o crescimento económico. O facto de a poupança interna ser negativa, ao longo de quase quatro décadas consecutivas, constitui um forte testemunho da supremacia do consumo em relação ao rendimento nacional. Como se mostra no Gráfico 1, antes consumia-se demasiado, agora consome-se praticamente tudo.

As razões para isto poderão ser diversas e poderão ter variado ao longo do tempo, mas o resultado final foi *grasso modo* o mesmo. Por isso, a questão sobre o que incentivar prioritariamente para estimular o crescimento económico – se o consumo, se a poupança privada e poupança pública, ou ainda se a poupança externa – continua em aberto. O ideal, optando por uma resposta superficial e politicamente correcta, é que se consiga aumentar todas as fontes em simultâneo: a produção, o consumo e a poupança interna. No entanto, o aumento da poupança interna aqui analisado não invalida o facto de poder existir um nível óptimo de poupança interna (Guest & McDonald, 2004).

Para isso será preciso trazer para as prioridades de análise o aumento da produtividade do trabalhador e a relação marginal capital/produto, em geral, e não apenas do trabalho formal e concentrado num pequeno grupo de empresas privadas, testemunhada pelo BdM (2014, p. 45), ao mostrar que o aumento da poupança doméstica está sendo maioritariamente sustentado pelo sector privado empresarial, cuja contribuição média no PIB representou cerca de 63% no período de 1996-2012.

## CORRELAÇÃO VERSUS CAUSA-EFEITO

Tanto os estudos anteriores como este identificam diversas correlações significativas, positivas e negativas, entre as variáveis consideradas, nomeadamente entre o crescimento económico e a poupança interna. A possibilidade de fazer uso de uma série temporal mais longa não foi explorada pelos autores que explicitamente têm estudado o tema da poupança externa, excepto este estudo baseado nos dados da PWT 7.1 que cobrem meio século.

Todavia, o estudo de Arnaldo (2008, pp. 34-38) concluiu que o crescimento real do PIB *per capita*, a poupança pública e a variação nos termos de troca têm impacto positivo na poupança doméstica de Moçambique. Por outro lado, variáveis como a taxa de juro real, a percentagem do crédito à economia, a variação do crédito à economia e a taxa de dependência adulta apresentaram um impacto negativo na poupança interna. De todas estas variáveis, as mais significativas, segundo Arnaldo (2008, pp. 34-38), foram a poupança pública, a taxa de juro e a taxa de dependência adulta, a qualquer nível de significância.

Arnaldo não aprofundou a questão da relação de causalidade entre as variáveis. De igual modo, também o BdM (2014, p. 29) não analisou o sentido da causalidade entre a poupança e o rendimento, por ter optado por uma série temporal limitada. Por isso, quando adianta que diversos estudos empíricos encontram uma causalidade bi-direccional entre a poupança doméstica e o rendimento, no sentido de Granger, incorre numa especulação para a qual não tem como esclarecer. Na verdade, os resultados encontrados neste estudo não confirmam a referida bi-direccionalidade entre a poupança e o rendimento, o que parece ter sentido, considerando o facto de a poupança interna positiva ser recente, permanecer num patamar muito baixo, e ser ainda visivelmente incapaz de substituir significativamente a poupança externa.

## QUAL A IMPORTÂNCIA MACRO-ECONÓMICA DA POUPANÇA INTERNA?

O presente estudo mostra que a investigação que o inspira começou a responder à questão anterior, mas, tal como os estudos anteriores que abordam explicitamente o tema da poupança, carece de respostas definitivas.

Sobre isto, o mais recente estudo do Banco de Moçambique adiantou alguns resultados interessantes, mas são resultados baseados em dados micro-económicos em vez de macro-económicos. A constatação do BdM (2014, pp. 2, 44-45) de que 98% das famílias e o Estado permanecem visivelmente deficitários é indicativa de que a macro-economia da poupança nacional não tem contado com uma poupança

interna relevante, tanto em peso como em contributo para a composição e dinâmica do comportamento das três fontes de financiamento: privada, pública e externa.

Neste contexto, um dos aspectos que o projecto de investigação que inspirou este estudo irá aprofundar nos próximos tempos diz respeito ao papel da poupança externa no contexto de um crescimento económico sem poupança interna.<sup>13</sup> Este assunto está intimamente relacionado com o debate internacional sobre a questão da substituição de poupança interna por externa, a sobrevalorização da taxa de câmbio, a chamada doença Holandesa, entre outros (Bresser-Pereira & Gala, 2007, pp. 1-2, 2007; Falck, 2000; Gala, 2006; Rocha & Gala, 2011; Rocha & Oreiro, 2011).

### INTENSIFICAR O CONTRIBUTO E PAPEL DA POUPANÇA DOMÉSTICA?

O segundo tipo de literatura, tipificado acima, reúne um corpo substancial, em termos analíticos e empíricos, sobre o papel da ajuda externa e do investimento estrangeiro. No fundo, estes são os componentes principais da poupança externa em Moçambique que financiou tanto o investimento produtivo como parte do consumo total.

Acontece que, ao longo da última década, a tendência e os níveis de investimento registaram uma orientação nunca antes observada para produtos mineiros, com destaque para o carvão e gás natural. A questão da exiguidade da poupança doméstica para lidar com o sector agrícola e agro-industrial torna-se ainda maior, tendo em conta as crescentes necessidades de investimento em capital intensivo e infra-estruturas de escoamento.

A partir do último quinquénio do século XX, Moçambique começou a ensaiar uma orientação estratégica que aponta para uma alteração significativa da estrutura económica convencional e das fontes históricas de acumulação produtiva. De uma economia formal fortemente dependente da agricultura e da poupança externa, com incidência na ajuda internacional, a economia formal moçambicana tem estado a ser orientada para uma nova forma de dependência da poupança externa, através do investimento concentrado nos recursos minerais, nomeadamente carvão e gás natural (FMI, 2013; Massingue & Muianga, 2013; BMI, 2013).

Igualmente significativo no recente estudo do BdM é a composição da poupança nacional e, em particular, a fonte do valor tendencialmente positivo nas duas últimas décadas. Enquanto 98% das famílias apresentam poupanças negativas, bem como a posição fiscal do Estado, medida pelo saldo fiscal antes dos donativos, foi deficitária

<sup>13</sup> Tema de pesquisa para o trabalho de conclusão do Curso de Licenciatura de Moisés Siúta.

(cerca de -12% do PIB) no período analisado, foram as empresas privadas, com uma contribuição média de 63% no PIB entre 1996 e 2012, que asseguraram a melhoria da poupança doméstica.

### VALE A PENA INVESTIR NA POUPANÇA DOMÉSTICA? PARA QUÊ?

Se o investimento e a poupança doméstica estão positivamente correlacionados em diversos países, como mostraram Feldstein & Horioka (1979) para um conjunto de países europeus, em contrapartida, Moçambique integra o conjunto de países que testemunham a irrelevância da poupança doméstica ao longo de quase quatro décadas sucessivas.

Será isto suficiente para se concluir que a ausência de poupança doméstica, ao não determinar o crescimento económico em Moçambique, também não determina a natureza do referido crescimento?

A bibliografia do primeiro grupo de literatura, referida nas considerações sobre a literatura empírica, permite levantar este desafio intelectual e de investigação, a partir dos dados disponíveis sobre a composição do consumo e da poupança doméstica. A literatura do segundo tipo, ao concentrar-se principalmente na poupança externa, ou toma esta como dada e naturalmente inevitável ou discute-a, por exemplo, quanto ao impacto macro-económico da ajuda. De igual modo, a literatura designada por heterodoxa aponta contradições decorrentes do recurso à poupança externa, como seja a crescente concentração e o afunilamento do investimento produtivo e da produção. Contudo, tal como a do segundo grupo, ao focalizar-se principalmente na substituição da poupança interna pela externa, não tem deixado claro que o desenvolvimento da poupança doméstica poderá aspirar a tornar-se uma alternativa estratégica relevante, principalmente num contexto em que a poupança pública, no caso de Moçambique, gira e depende historicamente de um Estado gastador por excelência e incentivador de uma acumulação privada de capital por via ou refém do próprio Estado.

### O DEBATE PÚBLICO TARDOU, MAS... COMEÇOU?

Se o recente estudo do Banco de Moçambique, dedicado aos determinantes da poupança moçambicana, não tivesse qualquer outro mérito (felizmente, não é esse o caso), pelo menos seria digno de um reconhecimento: o referido documento serviu para trazer a público o tema da poupança doméstica, um assunto que ao longo das décadas passadas não foi assunto digno de reflexão pública e de prioridade política.

Testemunha-o o facto de só agora surgir uma entidade pública a eleger este tema para investigação e também para debate público.

Sobre a questão da priorização, convém que se diga, o texto do documento do BdM (2014) mostra que os autores procuram passar a ideia de uma consciência e sensibilidade das autoridades moçambicanas e outros agentes económicos sobre a importância da poupança em Moçambique. Procuram sustentar esta preocupação como uma lista considerada extensa de iniciativas do governo (BdM, 2014, pp. 6-7).

Também é verdade, como afirmam os autores do documento do BdM (2014: 6), que o Banco de Moçambique, ao perseguir o objectivo de uma inflação baixa e estável, terá em vista, entre outros fins, contribuir para a promoção da poupança nacional; principalmente se por poupança nacional se entender a soma da poupança interna (privada e pública) e da poupança externa (deficit em transacções correntes).

Acontece que uma inflação baixa e estável poderá ser útil para qualquer das três fontes de financiamento do investimento. Contudo, se a poupança nacional é tratada como sinónimo de poupança interna ou doméstica, como faz o BdM (2014), não é necessariamente lícito assumir que, por via do controlo da inflação, se contribui para a redução da dependência do país à poupança externa. Na verdade, várias são as evidências que apontam para um crescimento económico ainda mais ancorado na poupança externa, ao longo das próximas décadas, se as perspectivas de maior investimento no sector do gás natural se concretizarem (IMF, 2014, pp. 9, 24-26).

Na Introdução coloca-se a questão sobre se a poupança doméstica moçambicana poderá ou não influenciar positivamente a natureza do crescimento económico, no sentido de contribuir para que se torne mais abrangente e inclusivo. Neste artigo tal questão só poderia ser abordada de forma ainda parcial e indirecta, pois o objectivo era, primeiro que tudo, perceber os seus antecedentes e características.

Como mostra este artigo, a pesquisa sobre o tema da poupança doméstica é escassa, mas talvez não tanto como os trabalhos anteriores deram a entender, ao ignorarem os poucos trabalhos realizados. Também o debate público é ainda muito embrionário, como foi testemunhado pelas reacções iniciais ao recente documento do Banco de Moçambique. Parte das referidas reacções foram partilhadas na imprensa local, ou nas redes sociais, mas por enquanto circunscreveram-se mais ao senso comum do que a um entendimento qualificado e elaborado sobre o tema. À semelhança dos trabalhos destacados neste artigo, é nossa esperança que o projecto de pesquisa contribua para um melhor e maior entendimento da problemática da poupança interna moçambicana.

## REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A. (1995) *Mozambique, the Troubled Transition: From Socialist Construction to Free Market Capitalism*. Zed Books.
- Abreu, M. & Derzi, M. (2004) *Revista Internacional de Direito Tributário*. Vol.1. Janeiro-Junho. Associação Brasileira de Direito Tributário. Belo Horizonte, Editora del Rey.
- Afonso, M.M. & Ribeiro, M. (2002) “Efeitos Macro-económicos da Ajuda: os casos de Cabo Verde e Moçambique”. In: *As Ciências Sociais nos Espaços de Língua Portuguesa: Balanços e desafios : actas* , vol. 1, 2002, pag. 27-34. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7014.pdf>.
- Aghion, P. , Comin, D. & Howitt, P. (2006) “When Does Domestic Saving Matter for Economic Growth?” *NBER Working Papers* 12275, National Bureau of Economic Research, Inc. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w12275> [Acedido a: 26 de Fevereiro de 2014].
- Aghion, P. & Howitt, P. (2005) When Does Domestic Saving Matter for Economic Growth? Preliminary draft of paper In: Conference on Financial Frictions and the Macroeconomy at the Bank of Canada, November 14. Disponível em: <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/08/ahsavingsnov14.pdf> [Acedido a: 26 de Fevereiro de 2014].
- Arnaldo, P. (2008) “Poupança nos países em desenvolvimento: o caso de Moçambique”. Monografia para obtenção da Licenciatura em Economia. Maputo, Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Disponível em: <http://www.saber.ac.mz/bitstream/10857/1875/1/Eco-187.pdf> [Acedido a: 28 January 2014].
- Arndt, C., Jones, S. & Tarp, F. (2011) *Aid Effectiveness: Opening the Black Box*. Working Paper n.º 2011/44 UNU-WIDER. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/wp2011-44.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].
- Bacha, C.J.C. (2004) *Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira*. São Paulo, EDUSP. .
- Baer, W. (1995) *A Economia Brasileira, A – 3a edição revista, ampliada e atualizada*. São Paulo, NBL Editora.
- Bayoumi, T., Masson, P. R. & Samiei, H. (1996) “International Evidence on the Determinants of Saving”. *CEPR Discussion Papers* 1368. C.E.P. R. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/1368.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].

- BdM (2014) *Determinantes da Poupança em Moçambique*. Maputo, Banco de Moçambique.
- Bebczuk, R. & Schmidt-Hebbel, K. (2010) “Revisiting the Feldstein-Horioka Puzzle: An institutional sector view”. *Económica*. LVI, 69-104.
- Bellón, J.R.B. (2008) “La Tasa de Crecimiento Garantizada de Harrod como Ley del Crecimiento Económico. Una Comprobación Empírica”. *Cuadernos de Economía*. XXVII (49), 57-88. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/col/000093/005366.html> [Acedido a: 14 de Outubro de 2012].
- Bellón, J.R.B. (2010) “La Volatilidad De La Tasa De Crecimiento De La Economía: Una Explicación Desde El Teorema De Harrod”. *Global Journal of Management And Business Research*. 10 (7), 55-73. Disponível em: <http://journalofbusiness.org/index.php/GJMBR/article/view/259> [Acedido a: 20 de Junho de 2013].
- Bernheim, B. D., & Shoven, J. B. (1991). “National Saving and Economic Performance” (NBER Books). National Bureau of Economic Research, Inc. Retrieved from <http://ideas.repec.org/b/nbr/nberbk/bern91-2.html> [Acedido a: 11 de Março de 2014].
- BMI (2013) *Mozambique: Business Forecast Report. Includes 10-year Forecast to 2022. Security Deterioration Threatens Economic Boom*. Bussines Monitor Internacional.
- Bodie, Z., Treussard, J. & Willen, P. (2007) “The theory of life-cycle saving and investing”. *Public Policy Discussion Papers*, n.º07-3. Federeal Reserve Bank of Boston. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/fip/fedbpp/07-3.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].
- Bresser-Pereira, L.C. (2012) “A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento”. *Estudos Avançados* 26 (75). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000200002&script=sci_arttext)
- Bresser-Pereira, L.C. & Gala, P. (2008) “Foreign savings, insufficiency of demand, and low growth”. *Journal of Post Keynesian Economics*. 30 (3), 315-334.
- Bresser-Pereira, L.C. & Gala, P. (2007) “Por que a Poupança Externa não Promove Crecimento”. *Revista de Economia Política*. 27 (1), 3-19. Disponível em: [doi:10.1590/S0101-31572007000100001](https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000100001) [Acedido a: 9 de Julho de 2013].
- Bresser-Pereira, L.C. & Gala, P. (2009) “Why Foreign Savings Fail to Cause Growth”. *International Journal of Political Economy*. 38 (3), 58-76.
- Brito, L. de, Castel-Branco, C.N., Chichava, S. & Francisco, A. (2010) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE.

- Cameron, A.C. & Trivedi, P. K. (2013) *Regression Analysis of Count Data*. 2nd Edition. Cambridge, Cambridge University Press. Disponível em: <http://www.econ.ucdavis.edu/faculty/cameron/racd2/>.
- Carroll, C.D. & Weil, D.N. (1993) "Saving and Growth: A Reinterpretation". *NBER Working Paper* n.º 4470. Cambridge, NBER. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w4470> [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2014].
- Castel-Branco, C.N. (2014) "Economia Extractiva e Financeirização: uma abordagem sobre crescimento económico e acumulação em Moçambique". In: Seminários CEsa, Lisboa, 13 de Fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2014/CNCB-CEsa.pdf>.
- Castel-Branco, C.N. (2012a) "PARP 2011-2014: Contradições, Tensões e Dilemas". In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 105-115. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE\\_Des2012.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012.pdf).
- Castel-Branco, C.N. (2012b) "Pensando nos 'Paradoxos' da Economia de Moçambique de uma Perspectiva de Economia Política: o sistema extractivo e poroso de acumulação". In: Palestra para o Comité de Conselheiros da Agenda 2025, Maputo, 28 de Fevereiro de 2012. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/EconMocParadoxos\\_Agenda2025\\_v2\\_revCNCB.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/EconMocParadoxos_Agenda2025_v2_revCNCB.pdf).
- Castel-Branco, C.N. (2011) "Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership – contribuição para um debate de economia política". *Cadernos IESE* n.º 7. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=investigador&investigadorid=1](http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigador&investigadorid=1).
- Castel-Branco, C.N. (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.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. (2012) "Da Economia Extractiva à Diversidade da Base Produtiva: O que Pode o PARP Utilizar da Análise do Modo de Acumulação em Moçambique". In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 117-144. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE\\_Des2012.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012.pdf).
- Channing, A., Sam, J. & Finn, T. (2010) "Aid, Growth, and Development: Have We Come Full Circle?" *Journal of Globalization and Development*. 1 (2), 1-29.
- Claus, I., Haugh, D., Scobie, G. & Tornquist, J. (2001) "Saving and growth in an open economy". *Treasury Working Paper*, n.º 01/32. New Zealand, The Thea-

- sury. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/nzt/nztwps/01-32.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].
- Cooray, A. & Felmingham, B. (2005) “Investment and Savings Cycles and Tests for Capital Market Integration”. *MPRA Paper* n.º23629. University Library of Munich, Germany. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/pru/mprapa/23629.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].
- Cronqvist, H. & Siegel, S. (2010) *The Origins of Savings Behavior*. SIFR Research Report n.º 73. Stockholm, Institute for Financial Research. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/hhs/sifwp/0073.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].
- CRPM (Constituição da República Popular de Moçambique) de 1975. *Boletim da República*. I Série, n.º 1, de 25 de Junho de 1975. Disponível em: [www.atneia.com](http://www.atneia.com) [Acedido a: 23 de Janeiro de 2012].
- Cyrille, S.M. (2014) “Saving-Investment Correlation and Capital Mobility in Sub-Saharan African Countries: A Reappraisal through Inward and Outward Capital Flows’ Correlation”. *International Journal of Economics and Finance*. 2 (2), 97. Disponível em: [doi:10.5539/ijef.v2n2p97](https://doi.org/10.5539/ijef.v2n2p97) [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2014].
- Deaton, A. (1997) “Saving and Growth”. *Paper* n.º 180. Princeton, Woodrow Wilson School – Development Studies. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/fth/priwds/180.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].
- Deaton, A.S. (n.d.) *Understanding consumption*. Disponível em: [http://www.academia.edu/2687945/Understanding\\_consumption](http://www.academia.edu/2687945/Understanding_consumption) [Acedido a: 27 de Fevereiro de 2014].
- Diniz, F. (2006) *Crescimento e Desenvolvimento Económico: modelos e agentes do processo*. 1.ª Edição. Lisboa, Edições Sílabo, Lda.
- Dique, S.A. (2008) “A Sustentabilidade do Défice da Conta Corrente de Moçambique, 1991-2006”. Monografia de Licenciatura. Maputo, Faculdade de Economia, Universidade Eduardo Mondlane. Disponível em: [https://www.google.co.mz/?gws\\_rd=cr&ei=z7X\\_Uta-M8qQtQbdsYDwDg#q=Dique+a+sustentabilidade+da+conta+corrente+Mo%C3%A7ambique](https://www.google.co.mz/?gws_rd=cr&ei=z7X_Uta-M8qQtQbdsYDwDg#q=Dique+a+sustentabilidade+da+conta+corrente+Mo%C3%A7ambique).
- Dirschmid, W. & Glatzer, E. (2004) “Determinants of the Household Saving Rate in Austria”. *Monetary Policy & the Economy. Quarterly Review of Economic Policy*. Q4/ 04., 25-38. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/onb/oenbmp/y2004i4b2.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].

- DNEAP (2010) *Pobresa e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional (2008-09)*. Maputo, DNEAP: Disponível em: [http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt](http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt).
- Dornbusch, R., Fischer, S. & Startz, R. (2003) *Macroeconomia*. 8.<sup>a</sup> Edição. São Paulo, McGraw Hill Brasil.
- E&E (2006) “Cenários Macroeconômico Horizonte 2026: Variáveis determinantes do Crescimento no Brasil Nota 1: A Poupança Interna – Texto para Discussão”. .. *Economia & Energia* (E&E), n.º. 55: Abril-Maio. Disponível em: [http://ecen.com/eee55/eee55p/poupanca\\_interna.htm](http://ecen.com/eee55/eee55p/poupanca_interna.htm).
- Easterly, W. (1997) “The ghost of financing gap : how the Harrod-Domar growth model still haunts development economics”. *Policy research working paper* n.º 1807. Washington, DC , World Bank, Development Research Group.
- Edwards, S. (1995) “Why are Saving Rates so Different Across Countries?: An International Comparative Analysis”. *NBER Working Paper*, n.º 5097. Cambridge, NBER. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w5097> [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2014].
- Falck, H. (2000) “Mozambique: Dutch Disease in Mozambique?” Country Economic Report 2000-1. Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency. Disponível em: <http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Mozambique---Dutch-Disease-in-Mozambique.pdf> [Acedido a: 15 de Fevereiro de 2014].
- Feldstein, M. & Horioka, C. (1979) “Domestic Savings and International Capital Flows”. *NBER Working Paper*, n.º 310. Cambridge, NBER. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w0310> [Acedido a: 16 de Fevereiro de 2014].
- Figueiredo, A.M., Pessoa, A. & Silva, M.R. (2005) *Crescimento Económico*. Lisboa, Escolar Editora.
- First, R. (1983) *Black Gold: The Mozambican Miner, Proletarian and Peasant*. Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan.
- FMI (2013) “República de Moçambique: Quinta Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação”. Relatório do FMI no. 13/1 (P). 3 de Janeiro de 2013. International Monetary Fund (IMF). Disponível em: <http://www.imf.org/external/country/MOZ/index.htm> [Acedido a: 20 de Junho de 2012].

- Francisco, A. (2013a) “Acção Social Produtiva’ em Moçambique: Uma Falsa Solução para um Problema Real”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 357-393. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).
- Francisco, A. (2013b) Apresentação do livro “Economia de Moçambique 2001-2010: um Mix de Populismo Económico e Mercado Selvagem”, de João Mosca, Máriam Abbas e Natacha Bruna. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/?blog-viewid=315&\\_\\_target\\_\\_=](http://www.iese.ac.mz/?blog-viewid=315&__target__=).
- Francisco, A. (2013c) “Por uma Nova Constituição Económica em Moçambique”. In: C. M. Serra & J. Carrilho (eds.). *Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique*. Maputo, Escolar Editora. pp. 75-127.
- Francisco, A. (2012) “Política Pública e Intervencionismo: Porque Existe o PARP em Moçambique?” In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE, pp. 259-294.
- Francisco, A. (2011a) “A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique”. *Revista de Estudos Demográficos*. 49 (1), 5-35.
- Francisco, A. (2011b) “A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique”. *Revista de Estudos Demográficos*. 49 (1), 5-35.
- Francisco, A. (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. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).
- Francisco, A. (2002) “Evolução da Economia de Moçambique da Colónia à Transição para a Economia de Mercado”. In: C. Rolim *et al.* (eds.). *A Economia Moçambicana Contemporânea – Ensaios*. Maputo, Gabinete de Estudos, Ministério do Plano de Finanças. pp. 15-43.
- Francisco, A. (1987) “A Produção e a Comercialização de Hortofrutícolas da Zona Suburbana para a Cidade de Maputo no Contexto da Liberalização dos Preços”. Tese de Licenciatura. Maputo, Universidade Eduardo Mondlane.
- Francisco, A. & Muhorro, S. (2011) “Pauperização Rural em Moçambique na 1.<sup>a</sup> Década do Século XXI”. *IDeLAS*. Boletim no 34, 8 de Abril. Maputo, IESE: Disponível em: [www.iese.ac.mz/lib/publi-cation/outras/ideias/ideias\\_32.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publi-cation/outras/ideias/ideias_32.pdf).
- Frank, R.H. & Bernanke, B.S. (2009) *Princípios de Economia*. 4.<sup>a</sup> edição. Porto Alegre, McGraw Hill Brasil.
- Frelimo (1977) *Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso*. Maputo, Departamento do trabalho ideológico da Frelimo.

- Friedman, M. (1957) *A Theory of the Consumption Function*. Princeton, Princeton University Press. Disponível em: <http://papers.nber.org/books/frie57-1> [Acedido a: 1 de Março de 2014].
- Gala, P. (2006) “Política cambial e macroeconomia do desenvolvimento”. Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1782> [Acedido a: 1 de Março de 2014].
- GdM (2011) “Guebuza lança campanha nacional de promoção da poupança”. *Portal do Governo de Moçambique*. 21 de Junho de 2011. Disponível em: [http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news\\_folder\\_politica/junho-2011/guebuza-lanca-campanha-nacional-de-promocao-da-poupanca/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_politica/junho-2011/guebuza-lanca-campanha-nacional-de-promocao-da-poupanca/) [Acedido a: 28 de Janeiro de 2014].
- Giambiagi, F. & Barros, O. de (2009). *Brasil pós-crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Guebuza, A. (2012) “Discurso de Armando Emílio Guebuza, Presidente da República de Moçambique – ‘Crescimento inclusivo e sustentável: A experiência moçambicana’. Bruxelas, 16 de Outubro”. *Eudevdays.eu*. Disponível em: <http://eudevdays.eu/node/5280> [Acedido a: 9 de Novembro de 2012].
- Guest, R.S. & McDonald, I.M. (2004) “Demographic Transition and Optimal Saving in Four Asian Countries”. *Economic Analysis and Policy (EAP)*. 34 (1), 1-13.
- Gujarati, D. (2006) *Econometria Básica*. 4a edição. Rio de Janeiro, Editora Campos.
- Gujarati, D.N. & Porter, D.C. (2008) *Econometria Básica*. 5a edição. Porto Alegre, McGraw Hill Brasil.
- Hagen-Zanker, J. & McCord, A. (2010) “Financing Social Protection in the Light of International Spending Targets: A Public Sector Spending Review”. *MPRA Paper* n.º 28418. Munich Personal RePEc Archive. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/pramprapa/28418.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].
- Hanlon, J. (1984) *Mozambique, The Revolution Under Fire*. London, Zed Books.
- Hanlon, J. (1996) *Peace without profit: how the IMF blocks rebuilding in Mozambique*. Dublin, Irish Mozambique Solidarity & the International African Institute in association with J. Currey.
- Hanlon, J. & Smart, T. (2008) *Há Mais Bicicletas – mas há desenvolvimento?* Maputo, Promédia.
- Harrod, R.F. (1939) “An Essay in Dynamic Theory”. *The Economic Journal*. 49 (193), 14. Disponível em: [doi:10.2307/2225181](https://doi.org/10.2307/2225181) [Acedido a: 19 de Junho de 2013].

- Heston, A., Summers, R. & Atena, B. (2012) *Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania*. November 2012. Penn World Table. Disponível em: [https://pwt.sas.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php).
- Higgins, M. (1997) “Demography, national savings and international capital flows”. *Staff Reports* n.º 34. Federal Reserve Bank of New York. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/fip/fednsr/34.html> [Acedido a: 30 de Janeiro de 2014].
- Hodges, T. & Tibana, R. (2005) *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. 1.º edição. Lisboa, Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Hussein, K.A. & Thirlwall, A.P. (2000) “The AK model of ‘new’ growth theory is the Harrod-Domar growth equation : investment and growth revisited”. *Journal of post-Keynesian economics*. 22( 3), 427-435.
- IMF (2013) “Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument”. July 2013. International Monetary Fund (IMF). Disponível em: [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0).
- IMF (2014) “Primeira Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação – Relatório do Corpo Técnico”. *Relatório do FMI* n.º 14/20. International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2006) *As Instituições Sem Fins Lucrativos em Moçambique: Resultados do Primeiro Censo Nacional (2004-2005)*. Maputo, INE. Disponível em: [www.ine.gov.mz](http://www.ine.gov.mz).
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2009) *Inquérito de Indicadores Múltiplos 2008 – MICS*. Maputo, INE. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/>.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2005) *O Sector Informal em Moçambique: Resultados do Primeiro Inquérito Nacional (2005)*. Portal – INFOR. Disponível em: [http://www.ine.gov.mz/inqueritos\\_dir/infor/](http://www.ine.gov.mz/inqueritos_dir/infor/) [Acedido a: 28 de Junho de 2011].
- Jansen, W. (1998) “Interpreting Saving-Investment Correlations”. *Open Economies Review*. 9 (3), 207-219.
- Jones, S. (2006) “Growth Accounting for Mozambique (1980-2004)”. *Discussion papers* n.º 22E. Maputo, DNEAP. Disponível em: [http://mail.mpd.gov.mz/gest/documents/22E\\_Growth%20accounting.pdf](http://mail.mpd.gov.mz/gest/documents/22E_Growth%20accounting.pdf) [Acedido a: 21 de Junho de 2013].

- Jones, S. & Tarp, F. (2012) “Jobs and Welfare in Mozambique”. Background Papers for the 2013 World Development Report. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTNWDR2013/0,,contentMDK:23280417~pagePK:8261309~piPK:8258028~theSitePK:8258025,00.html> [Acedido a: 10 October 2012].
- Keynes, J.M. (1936) *General Theory Of Employment, Interest And Money*. New Delhi, Atlantic Publishers & Dist.
- Kindleberger, C. (2009) *Da Euforia Ao Pânico*. São Paulo, Editora Gente.
- Marques, W.L. (2011) *Gerenciamento Financeiro: Controlar as Finanças Empresariais*. Brasil, Wagner Luiz Marques.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013) “Desafios da Expansão de Serviços Financeiros em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 125-147.
- Modigliani, F. (1986) “Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations”. *American Economic Review*. 76 (3), 297-313.
- Mosca, J. (2005) *Economia de Moçambique, Século XX*. Lisboa, Instituto Piaget.
- Mosca, J., Abbas, M. & Bruna, N. (2013) 00000. *Economia de Moçambique: 2001-2010. Um Mix de Populismo Económico e Mercado Selvagem*. Maputo, Escolar Editora.
- Mota, F.B., Freitas, L.F. de, Busato, M.I. & Pinto, E.C. (2009) “Um critério de demarcação entre a economia neoclássica e a heterodoxa: uma análise a partir da instabilidade estrutural”. *Revista Economia Ensaios*. 22 (1), 1-24. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/1577> [Acedido a: 1 March 2014].
- MPF/IFPRI/Universidade de Purdue (2004) *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)*. Maputo, Ministério do Plano e Finanças, DNPO. Disponível em: <http://www.sarpn.org/documents/d0000777/>.
- MPF/UEM/IFPRI (1998) *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Primeira Avaliação Nacional (1996-97)*. Maputo, Ministério do Plano e Finanças, DNPO. Disponível em: [www.mpd.gov.mz](http://www.mpd.gov.mz).
- Newitt, M. (1997) *História de Moçambique*. Mira-Sintra, Publicações Europa-América.
- Nogami, O. (2012) *Economia*. Curitiba, IESDE BRASIL SA.

- Oana, N., Valentin, N.C. & Virgil, T.C. (2012) “Consumption – Complementary Factor of the Saving”. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*. XII (1), 624-627.
- Olivares, M.G. (2005) *Keynes em Cambridge 1932-1935 os anos da nova economia*. Juan Carlos Martínez Coll. Disponível em: [http://books.google.co.mz/books/about/Keynes\\_em\\_Cambridge\\_1932\\_1935\\_os\\_anos\\_da.html?id=0OSRfZkwJFkC&redir\\_esc=y](http://books.google.co.mz/books/about/Keynes_em_Cambridge_1932_1935_os_anos_da.html?id=0OSRfZkwJFkC&redir_esc=y).
- Oreiro, F.D.R. (2005) “Os Microfundamentos do Consumo: de Keynes até a Versão Moderna da Teoria da Renda Permanente”. *Revista de Economia*. 28/29 (26-27), 119-139. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/economia/article/view/1996> [Acedido a: 27 de Fevereiro de 2014].
- Pastore, A.C. & Bresser-Pereira, L.C. (2010) “Poupança Externa e Investimento (Debate com o Prof. Afonso Celso Pastore)”. *O Estado de S. Paulo*. 28 de Fevereiro. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2010/10.03.DebatePastore.pdf> [Acedido a: 22 de Julho 2013].
- Perera, R., Heneghan, C. & Badenoch, D. (2010) *Ferramentas Estatísticas no Contexto Clínico*. Porto Alegre, Artmed. Disponível em: <http://www.grupoa.com.br/livros/nutricao-e-tecnologia-de-alimentos/ferramentas-estatisticas-no-contexto-clinico-ebook/9788536321592> [Acedido a: 9 de Março de 2014].
- Pessoa, F. (1928) *O Provincianismo Português*. Arquivo Pessoa. Disponível em: <http://arquivopessoa.net/textos/2978> [Acedido a: 12 March 2012].
- Porto, M.C. (2002) *Economia um texto introdutório*. Coimbra, Almedina
- R Core Team (2014) *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. R Foundation for Statistical Computing. [Online]. Vienna, Austria. Disponível em: <http://www.cran.r-project.org>.
- Rasmidatta, P. & Lin, X. (2011) 00000. *The Relationship Between Domestic Saving And Economic Growth And Convergence Hypothesis: Case Study Of Thailand*. [Online]. Disponível em: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:425833/ATTACHMENT01> [Acedido a: 3 de Março de 2014].
- Reis, C.F. de B. (2012) “Desenvolvimento Econômico Liderado por Recursos Naturais”. *Informações- Fipe*. n.º 318. Brasil, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/12875583/desenvolvimento-economico-liderado-por-recursos-naturais-fipe> [Acedido a: 1 de Março de 2014].

- Rocha, M. & Gala, P. (2011) “Câmbio real, poupança doméstica e poupança externa: análise teórica e evidências empíricas [Real exchange rate, domestic savings and external savings: theoretical analysis and empirical evidence]”. *Nova Economia*. 21 (3), 351-367.
- Rocha, M.A.A. & Oreiro, J.L. (2011) “Capital accumulation, foreign savings and macroeconomic performance of emerging countries”. *Economia e Sociedade*. 20 (1), 33-52. Disponível em: doi:10.1590/S0104-06182011000100002 [Acedido a: 27 de Janeiro de 2014].
- Samuelson, P. A. & Nordhaus, W.D. (2010) *Economia*. 19a edição. Lisboa, Mc Grau Hill de Portugal.
- Sender, J. & Smith, S. (1986) *The Development of Capitalism in Africa*. London, Taylor & Francis.
- Silva, M.F.G. da (2007) *Ética e economia: impactos na política, no direito e nas organizações*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Sobreira, R. & Ruediger, M.A. (2005) *Desenvolvimento e construção nacional: política econômica*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- Tarp, F., Arndt, C., Jensen, H.T., Robinson, S., & Heltberg, R.. (2002) “Facing the Development Challenge in Mozambique: An Economywide Perspective”. *Research Report* n.º 126. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- The World Bank (2014) *Gross savings (% of GDP) | Data | Table*. 2014. The World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNS.ICTR.ZS> [Acedido a: 15 de Fevereiro de 2014].
- Vletter, F. de, Lauchande, C. & Infante, E. (2009) *FinScope Mozambique Survey 2009 – Survey Report*. Maputo, AustralCowl & FinMark Trust. Disponível em: [www.finscope.co.za/new/pages/Initiatives/Countries/Mozambique.aspx?randomID=7a013a23-de69-4464-bf77-8209dcbbc951&linkPath=3\\_1&lID=3\\_1\\_6](http://www.finscope.co.za/new/pages/Initiatives/Countries/Mozambique.aspx?randomID=7a013a23-de69-4464-bf77-8209dcbbc951&linkPath=3_1&lID=3_1_6) [Acedido a: 2 de Junho de 2011].
- Wooldridge, J. (2012) *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. 5th edition. South-Western, Cengage Learning.
- Wuyts, M. (1981) *Camponeses e Economia Rural em Moçambique*. Maputo, Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane.
- Wuyts, M. (2001) *The Agrarian Question in Mozambique’s Transition and Reconstruction*. WIDER Discussion Paper 201/14. UNU-WIDER. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/dp2001/dp2001-14.pdf> [Acedido a: 5 de Março de 2012].



# ALGUNS DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE: DO CONHECIMENTO EXPERIENCIAL À NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO CIENTÍFICO

Patrício Vitorino Langa<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Em 2012 Moçambique celebrou o jubileu dos cinquenta anos do ensino superior. Com efeito, celebrava-se o estabelecimento formal do ensino superior, consubstanciado na criação da primeira instituição de ensino superior, os Estudos Gerais e Universitários de Moçambique (EGUM), em 1962. Transcorridos mais de cinquenta anos, escrevo este texto em Janeiro de 2014, são visíveis as transformações estruturais, mas também de visão e missão que o ensino enquanto instituição social foi experimentando no país. De uma ideia e instituição concebidas como réplica mimética da universidade portuguesa colonial, para formar filhos e filhas de colonos residentes na outrora colónia, mais tarde província ultramarina de Moçambique (Mário, Fry, Lisbeth *et. al.*, 2003; Beverwijk, 2005; Langa, 2006), o ensino superior em Moçambique passou por sucessivas fases de transformação que consistiram na mudança dos seus fundamentos filosóficos e consubstanciada numa expansão do acesso, diferenciação e diversificação de instituições (Langa, 2006, 2010a).

A literatura sobre o ensino superior em Moçambique tem periodizado as transformações filosóficas, de visão e missão/função societal e estruturais em três fases (Do Rosário, 2012, Langa, 2006, 2010a, 2011; Beverwijk, 2005; Mário, Fry, Lisbeth *et al.*, 2003). A fase colonial, de 1962 a 1975, com a prevalência dos EGUM, mais

---

<sup>1</sup> Agradecimentos aos meus colegas docentes e estudantes do Mestrado em Estudos do Ensino Superior e Desenvolvimento (MESD), da Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane, do Mestrado em Ensino Superior em África (HEMA), da Faculdade de Educação da Universidade do Cabo Ocidental (University of the Western Cape), e do Mestrado em Investigação do Ensino Superior e Inovação, da Universidade de Danube, Krems, na Áustria.

tarde elevados ao estatuto de Universidade em 1968, passando a designar-se Universidade de Lourenço Marques (ULM). A fase pós-colonial normalmente subdividida em duas subfases. A primeira subfase, de 1975 a 1987/1990. O maior evento histórico desta fase foi a proclamação da independência de Moçambique do jugo colonial. Para o ensino superior isso implicou a reconversão da ULM para passar a servir os desígnios de uma nação independente e com o desiderato do desenvolvimento como função primordial. A ULM foi rebatizada, em honra do fundador e primeiro Presidente da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), passando a designar-se Universidade Eduardo Mondlane (UEM). A característica fundamental deste período foi o experimento socialista de 1977 a 1987. Neste período a Frelimo declarou-se formalmente, no seu terceiro congresso, um partido de vanguarda marxista-leninista sob a liderança de Samora Machel.

A organização e governação do ensino superior neste período foram feitas de acordo com a visão societal socialista e na planificação centralizada do Estado. Em 1985 e 1986, pela primeira vez, o número de instituições aumenta com a criação do Instituto Superior Pedagógico (ISP), em 1985, mais tarde elevado ao estatuto de Universidade, passando a designar-se Universidade Pedagógica (UP), e em 1986 a criação de uma escola superior para formação de diplomatas, o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI). A derrocada desta fase ocorre na sequência do fracasso global do projecto socialista e que em Moçambique culmina simbolicamente com a morte de Samora Machel em 1986.

A terceira fase, na verdade a segunda sub-fase do ensino superior pós-colonial, vai de 1990 até ao presente. Esta fase inicia-se com a derrocada do projecto de constituição de uma sociedade socialista. Em 1990, Moçambique adopta uma nova Constituição da República que abre espaço para a introdução da democracia multipartidária e para a liberalização da economia, abrindo rumo para o fim da guerra civil que durou dezasseis anos e reclamou a vida de mais de 1 milhão de moçambicanos (Langa, 2006). Para o ensino superior, em particular, esta fase caracteriza-se pelo surgimento de provedores privados, por um lado, mas também pela contínua expansão de instituições públicas à escala nacional. Alguma leitura descuidada e menos conceptual tem caracterizado esta fase como sendo da massificação do ensino superior. De facto, nesta fase verifica-se um crescimento significativo de ingressos e uma expansão territorial do ensino superior.

O processo de crescimento do acesso e a expansão das instituições do ensino superior poderá conduzir a massificação. No entanto, por exemplo, na formulação

conceptual de Trow (1973), consideram-se sistemas de ensino superior massificados aqueles que comportam taxas de participação acima dos 15%. As taxas de participação do ensino superior em Moçambique ainda se situam abaixo dos 3%, que, por sua vez, estão abaixo da taxa média da África subsaariana de 6%. Para Trow (1973), a mudança de um sistema de elite para aquele de massas não se resume à questão da expansão numérica no sistema do ensino superior. Envolve a transformação fundamental do ensino superior, simultaneamente em termos das suas operações internas e em termos da relação com o governo e a sociedade.

Em 2013, o ensino superior em Moçambique, numa fotografia sincrónica, contava com quarenta e seis instituições (vide tabela1) entre as quais Universidades, Academias, Escolas Superiores, Institutos Superiores, o que ilustra o grau de diferenciação e diversificação do sistema (Langa, forthcoming). O conhecimento do e sobre o ensino superior em Moçambique limita-se e confunde-se com a narrativa descritiva do seu desenvolvimento histórico-institucional. Como resultado desta abordagem, parte significativa do que se *sabe* ou se *pensa saber* sobre o ensino superior em Moçambique deriva de duas principais fontes de autoridade e legitimação, nomeadamente: (a) as várias formas de participação nos processos do ensino superior: ensino & aprendizagem, docência & investigação e governação universitária e (b) a formulação de políticas públicas e governação do sistema do ensino superior.

Não é esquivo que nos escassos escritos sobre o ensino superior em Moçambique haja predominância de: (i) documentos oficiais de políticas públicas como: relatórios, planos estratégicos e planos de acção; (ii) artigos de opinião e outras formas ensaísticas que emitem pareceres e/ou exprimem convicções sobre o que “deve” ser o ensino superior em Moçambique. A tese central deste artigo é de que o fundamento do conhecimento do e sobre o ensino superior em Moçambique, desde a sua constituição, assenta mais numa base experiencial, normativa-regulativa e menos numa base académico-científica sobre a instituição social do ensino superior.

É com base neste pressuposto analítico que me proponho a reflectir sobre alguns desafios que entendo colocarem-se ao desenvolvimento do ensino superior em Moçambique. Por outras palavras, defendo que o desafio primordial do ensino superior em Moçambique consiste no estudo das condições sociais em que este se constitui como tal e em que opera. Neste sentido, vamos abordar, dentre vários desafios, apenas alguns que nos parecem prementes, mas sem descurar a importância dos demais.

Abordo sucessivamente os seguintes desafios: (i) do Des/conhecimento; (ii) da diferenciação nominal à funcional; (iii) da expansão fragmentária e sem massificação; (iv) da qualidade do ensino superior (v) do financiamento do ensino superior; (vi) do ensino superior e da 'Indústria Extractiva', (vii) da governação do ensino superior; e (viii) dos estudos do ensino superior.

Cada um dos desafios mencionados apontam, concomitantemente, para a possibilidade de uma linha de investigação na área geral dos estudos do ensino superior, cuja consolidação também constitui um desafio para o país.

## O DESAFIO DO DES/CONHECIMENTO

Nos debates académicos, nos artigos de opinião publicados em espaços públicos como jornais diários ou semanais, mas particularmente naqueles debates que culminam com a provação de documentos de políticas públicas para o ensino superior, suposições e convicções têm sido veiculados com expressiva carga normativa sobre o estado, organização e funcionamento do ensino superior (Do Rosário, 2013; Mosca, 2009; Matos & Mosca, 2010). Acredita-se piamente, por exemplo, que o ensino superior é a base do desenvolvimento, que a qualidade resultará da quantidade. Defende-se com convicção a existência ou não da qualidade do ensino superior, mesmo sem se estabelecer conceptualmente o que se entende por qualidade. Este tipo de assunções são geralmente aceites, mas raramente questionada a base de conhecimento sob a qual assentam. Concepções populares e do senso comum de como uma universidade ou uma gestão universitária supostamente devem ocorrer são pouco informadas por quadros teórico-conceptuais e estudos empíricos sobre como as instituições de ensino superior se constituem, organizam, funcionam e mudam. Sem dúvida temos instituições de ensino superior, alguns de nós temos experiência vivenciada do ensino superior, mas poucos estudamos o ensino superior (Langa, 2010b). Mais: uma coisa é estudar as várias disciplinas de especialidade que se oferecem no ensino superior e a outra coisa, diferente, é estudar o ensino superior ele próprio como uma instituição social, área de conhecimento e campo de investigação.

O ensino superior como instituição social constitui-se a partir do debate de concepções competitivas de universidade ou de outras formas de instituição de ensino terciário, de debates sobre a autonomia, a diferenciação e a diversidade das instituições, da estratificação e diferenciação funcional dentro do sistema, das aspira-

ções com relação aos níveis de acesso e participação, portanto, se o ensino superior é para todos ou para alguns, elitista ou massificado, se o ensino superior deve ou não ser gratuito e as implicações económicas, culturais e políticas dessas opções (Kehm & Musselin, 2013). A característica predominantemente especulativa, normativa e/ou experiencial constitui o principal desafio que se coloca ao ensino superior em Moçambique que, por sinal, se tornou não só objecto de debate, mas um fenómeno social complexo.

### PARTICIPO, LOGO, SEI OU INVESTIGO, LOGO, SEI QUE NÃO SEI?

O principal obstáculo epistemológico ao conhecimento sobre o ensino superior em Moçambique resulta da forte convicção normativa do que deve ser, baseada numa conceptualização e evidência empírica fraca. Com fraca conceptualização, dados fracos e incertos, por vezes incorrectos, terminologia política, teórica e conceptualmente não rigorosa, constituem-se fundamentos com fortes convicções sobre os desígnios do ensino superior em Moçambique (Langa, 2010b). A título de exemplo, em 2013 discutiu-se a revisão da actual lei do ensino superior, Lei 27/2009 de 29 de Setembro. O proponente da revisão é o Ministério da Educação. Os principais interlocutores no debate são, principalmente, membros de dois órgãos consultivos na estrutura de governação do ensino superior, nomeadamente, o Conselho do Ensino Superior (CES) e o Conselho Nacional do Ensino Superior (CNES). O debate foi extensivo ao Conselho de Reitores, um órgão da sociedade civil que teve a prerrogativa de elaborar os termos de referência para a revisão. Entretanto, não consta que, em algum momento, se tenha feito estudo algum com pressupostos teórico-conceptuais claros sobre, por exemplo, o que significa a noção de autonomia consagrada na actual lei e que se encontra em debate na proposta de revisão. Todo o debate, e tem sido assim na prática da formulação de políticas públicas para o ensino superior, legitima-se através da autoridade legal, do estatuto dos proponentes, das entidades eventualmente auscultadas e no conhecimento experiencial e/ou participativo das mesmas.

A partir da experiência individual e/ou da participação nas diferentes esferas de decisão sobre o ensino superior, foi-se constituindo uma espécie de especialistas de base experiencial e participativa. O reitor, o ministro, o estudante, o pai, o técnico, cada interlocutor tem como base das suas convicções principalmente a sua experiência participativa directa ou indirecta nos assuntos ligados ao ensino superior. O que não aconteceu de forma sistemática ainda é o exercício do recurso ao conheci-

mento cujo fundamento e legitimação deriva da autoridade da investigação científica. Por outras palavras, a todos os níveis em Moçambique, mas não só, predomina mais um conhecimento experiencial do ensino superior e escasseia um conhecimento de base científico-académica. Esta constatação não é específica e exclusivamente de Moçambique. Conforme observa Teichler (2000), paradoxalmente, enquanto muitos políticos e gestores, assim como os próprios académicos, tentam persuadir a sociedade de que o estudo sistemático é superior à experiência participativa, são cépticos acerca do valor do estudo e da investigação quando se trata da sua própria prática, isto é, do ensino superior. Por outras palavras, o conhecimento que se requer para conceber, gerir, analisar processos constitutivos, organizativos e de gestão do ensino superior não se fundamentam com uma base de investigação ou estudo sistemático.

Como refere Altbach (2011), o problema da liderança dos sistemas, mas também das instituições do ensino superior, em muitos países, deriva do facto de os líderes não terem formação científica e profissional sobre o ensino superior. A sociologia das profissões geralmente considera o modelo racional, do conhecimento científico formal, como ponto de partida no estudo da base epistemológica das profissões, e então debruça-se com relação a um conjunto de outras características das profissões e o seu contexto social (Macdonald, 1995).

Os sistemas de ensino superior, assim como as próprias instituições, nas suas múltiplas formas, universidades, institutos superiores, academias e escolas, tornaram-se, em alguns casos, instituições de enorme dimensão e complexidade, algumas comportando milhares de discentes, docentes e corpo técnico-administrativo.

Altbach (2011) defende que o conhecimento do ensino superior, enquanto uma instituição social cada vez mais complexa, não pode ser deixada à mercê de indivíduos cuja autoridade radica das disciplinas científicas e da carreira académica que foram fazendo na academia. Por outras palavras, um 'bom' cirurgião não é necessariamente um 'bom' administrador hospitalar. Um 'bom' químico, que passou a vida trancafiado num laboratório, publicando os seus artigos em revistas, ainda que de reputação, e que ao longo da sua trajectória académica foi ascendendo na hierarquia administrativa e oligárquica da academia, até eventualmente se tornar director de uma unidade, Faculdade ou mesmo Reitor, não adquire necessariamente e automaticamente conhecimento científico sobre aspectos críticos da gestão do ensino superior. Estas pessoas têm conhecimento, mas um conhecimento experiencial derivado da sua prática que pode ser até reflexiva.

Esta observação não significa que só estejam abalizados para gerir o ensino superior os estudiosos desta área de conhecimento. Os gestores do ensino superior teriam uma base mais sólida para a sua actividade se tivessem um conhecimento do ensino superior que fosse para além da sua experiência participativa. O ensino superior tornou-se num fenómeno social bastante complexo e cujos processos que nele ocorrem não podem mais ser apreendidos apenas pela experiência participativa. A emergência do campo dos estudos do ensino superior é em parte resultado do reconhecimento da nossa ignorância em relação ao ensino superior (Kehm & Musselin, 2013). O primeiro desafio, então, que se coloca ao ensino superior em Moçambique é o de torná-lo, em primeiro lugar, em objecto de estudo. Enquanto objecto de estudo, o ensino superior também é complexo e com tendência para a compartimentação por via da especialização. Os estudos do ensino superior, como uma área e objecto de estudo, não se reduzem a uma disciplina. Os estudos do ensino superior são fundamentalmente uma área multidisciplinar e convocam várias disciplinas que se engajem em processos de interdisciplinaridade. Assim, teremos áreas como financiamento do ensino superior, sociologia do ensino superior, economia do ensino superior, governação do ensino superior, para mencionar algumas. Todas essas áreas de investigação contribuem para dar conta da complexidade do fenómeno social total que é o ensino superior.

## DA DIFERENCIAÇÃO NOMINAL À FUNCIONAL

### EXPANSÃO, DIFERENCIAÇÃO, DIVERSIFICAÇÃO E COMPLEXIDADE DO ENSINO SUPERIOR

De 1962, ainda no período colonial, até meados dos anos 1980, Moçambique tinha apenas uma instituição de ensino superior: a Universidade Eduardo Mondlane. Em meados da década de 1980, foram criadas duas novas instituições de ensino superior públicas: o Instituto Superior Pedagógico, criado em 1985, que em 1995 se tornou Universidade Pedagógica (UP), e o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), fundada em 1986. Em 1994, a UEM, a UP e o ISRI eram as únicas instituições de ensino superior no país (Langa, 2006). A partir de 1995, o número de instituições de ensino superior cresceu a uma taxa rápida. Além do contexto macropolítico e económico de paz, estabilidade, democracia e crescimento económico, três factores foram responsáveis pelo rápido aumento das instituições de ensino superior.

Em primeiro lugar, havia escassez de pessoal qualificado, escassa oportunidade de frequentar o ensino superior em contraste com a alta demanda por pessoal qualificado, o que resultou em uma alta demanda para o ensino superior em Moçambique. Em relação à alta demanda por pessoal com o grau universitário, Mário, Fry, Lisbeth *et al.* (2003, p. 50) notam que “na década de 1990 os estudantes em áreas de alta demanda, tais como: economia, gestão, direito e engenharia, poderiam garantir o emprego antes mesmo de completar os seus cursos”. No que diz respeito à escassez de oportunidades para frequentar o ensino superior, Mário, Fry, Lisbeth *et al.* (2003, p. 20) apontam que “no final de 1990, apenas 0,16 % do grupo etário 20-25, ou 40 em cada 100 000 habitantes estudara em uma instituição de ensino superior”. O plano estratégico para o ensino superior (2000) indicava que, para 2342 vagas disponíveis na UEM, havia 10 974 candidatos. A discrepância entre a demanda e a oferta caracterizava quase todas as instituições do governo: Na UEM, a proporção era de 8 para 1; 09 para 01 no ISRI; 09 para 04 na UP, e na recém-fundada Academia de Ciências Policiais (ACIPOL) era de 3 para 1. (Mário, Fry, Lisbeth *et al.*, 2003). A alta demanda pelo ensino superior estimulou as diferentes partes interessadas, tanto governamentais como não-governamentais, para criar instituições de ensino superior.

O segundo factor responsável pela expansão das instituições de ensino superior foi a aprovação da Lei n.º 1 /93. Como referido, a Lei 1/93 criou as condições legais para o estabelecimento de instituições de ensino superior não-governamentais. Como resultado, uma série de Organizações Não-Governamentais (ONG) começou a criar instituições de ensino superior. Dois tipos de ONG foram particularmente activas no estabelecimento de instituições de ensino superior. Um grupo era composto por uma espécie de comunidade religiosa, principalmente islâmica e outro de denominação cristã. Um outro grupo ainda era constituído por uma espécie de empresas de negócios ou sociedades de capital. Em 2010, quase todas as 21 instituições de ensino superior não-governamentais pertenciam a denominações religiosas ou a corporações com fins lucrativos. Mas, há muito pouco tempo, outras partes interessadas, tais como partidos políticos, também entraram no mercado e no “negócio” do ensino superior. Por exemplo, em 2011, o partido político Frelimo criou uma universidade: a Universidade Nachingweia (UNA), tornando-se na primeira e única formação política no poder, em Moçambique, a criar uma instituição de ensino superior privada.

O terceiro factor que concorreu para a expansão das instituições de ensino superior foi a vontade e intervenção do governo no sector. A intervenção do governo foi

não só no sentido de permitir as ONG a participar na prestação de ensino superior, mas também a extensão do sector público, através da criação de novas instituições de ensino superior públicas. A criação em 2006 da Universidade de Zambeze (Unizambeze) e a Universidade de Lúrio (UniLúrio) representa esse desiderato.

O sistema de ensino superior em Moçambique nos últimos vinte anos cresceu consideravelmente, diferenciou-se e tornou-se diverso. É actualmente composto por instituições universitárias, politécnicas, academias, e institutos (vide Tabela 1). Esta tipologia está reflectida na legislação (Lei 27/2009 de 20 de Setembro). O desafio que se coloca a este nível não é mais o criar um sistema diferenciado nominalmente. O desafio consiste em tornar a diferenciação nominal numa efectiva diferenciação funcional. O mimetismo e o isomorfismo tende a reproduzir instituições diferentes nos nomes, mas que procuram ser iguais na prática ou não se diferenciam. Por exemplo, quase todas as instituições de ensino superior Moçambicanas são na prática igualmente vocacionadas ao ensino. Mais de 95% do corpo discente das IES é composto por estudantes de graduação. Não importa aqui se se trata de um instituição universitária ou politécnica, a investigação é uma questão subsidiária e nem sempre o motivo é a falta de recursos, mas a falta de visão da estratégia da importância da diferenciação funcional. Não temos ainda no país uma instituição que se possa afirmar de orientação para a investigação e que tenha um perfil correspondente.

As instituições privadas limitam-se a dar resposta à concorrência por recursos escassos, entre os quais está o estudante, sua principal fonte de receitas, ainda que atribuam designações distintas aos seus cursos e programas curriculares. A distinção é feita mais como uma estratégia de 'marketing comercial' do que para reflectir diferenças fundamentais nos cursos e programas (Langa & Zavale, 2012).

A Universidade Pedagógica, por seu turno, procura equiparar-se e concorrer com a Universidade Eduardo Mondlane. Este tipo de postura das instituições é típico da constituição de um campo do ensino superior marcado pela competição por bens materiais e simbólicos cada vez mais escassos e partilhados (Langa, 2006). Se há alguns anos atrás a UEM detinha o monopólio do ensino superior em Moçambique, actualmente ela partilha esse espaço com várias outras instituições públicas e privadas que disputam uma posição de referência neste espaço social. Entretanto, existe uma lacuna no processo de regulação do sistema que previna a reprodução mimética de cursos e programas assim como de instituições que, ainda que nominalmente distintas, não reflectem uma visão estratégica de diferenciação funcional. Este

aspecto é crucial, principalmente à medida que o país vai apostando na abertura de mais institutos politécnicos, academias e universidades públicas.

A tendência para o isomorfismo não é apenas apanágio das instituições privadas movidas pela concorrência no mercado. O isomorfismo pode ocorrer nas instituições públicas por razões ainda mais obscuras, tais como o prestígio, o reconhecimento no campo político. Sobre estes aspectos também nos falta conhecimento especializado sobre os princípios de distinção e mimetismo no desenvolvimento de sistemas de ensino superior diferenciados e complexos. Quando deixada ao critério das ‘forças do mercado’, ao invés da diferenciação funcional do ensino superior, podemos ter uma diferenciação nominal que perpetua a concorrência desleal e maior assimetria de informação, principalmente para os utentes – os estudantes.

**TABELA 1** LISTA DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

	Tipo	Nome	Ano	Sede	Delegações/Polos
PÚBLICAS	TIPO 1: Universidades	1 – Universidade Eduardo Mondlane (UEM)	1962	Maputo	Gaza, Inhambane, Zambézia
		2 – Universidade Pedagógica (UP)	1985	Maputo	Todas as províncias à excepção da de Maputo
		3 – Universidade Lúrio (Uni-Lúrio)	2006	Nampula	Cabo Delgado, Niassa
		4 – Universidade Zambeze (Uni-Zambeze)	2006	Sofala	Tete, Manica, Zambézia
	TIPO 2: Institutos Superiores	1 – Instituto Internacional de Relações Internacionais (ISRI)	1986	Maputo	--
		2 – Instituto Superior de Ciências da Saúde (ISCISA)	2003	Maputo	Zambézia
		3 – Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique (ISCAM)	2005	Maputo	--
		4 – Instituto Superior de Administração Pública (ISAP)	2005	Maputo	Nampula, Sofala, Inhambane, Gaza
		5 – Instituto Superior de Artes e Cultura (ISArC)	2008	Província de Maputo	--
		6 – Instituto Superior de Estudos de Defesa (ISEDEF)	2011	Maputo Província	
	TIPO 3: Politécnicos	1 – Instituto Superior Politécnico de Songo (ISPS)	2008	Songo-Tete	--
		2 – Instituto Superior Politécnico de Tete (ISPT)	2005	Tete	--
		3 – Instituto Superior Politécnico de Manica (ISPM)	2005	Manica	--
		4 – Instituto Superior Politécnico de Gaza (ISPG)	2005	Gaza	--
	TIPO 4: Escolas Superiores	1 – Escola Superior de Ciências Náuticas (ESCN)	2004	Maputo	--
		2 – Escola Superior de Jornalismo (ESJ)	2008	Maputo	--
	TIPO 5: Academias	1 – Academia de Ciências Policiais (ACIPOL)	1999	Maputo	Manica
		2 – Academia Militar Samora Machel (AM)	2003	Nampula	--
<b>Sub-Total</b>		<b>18 Públicas</b>			

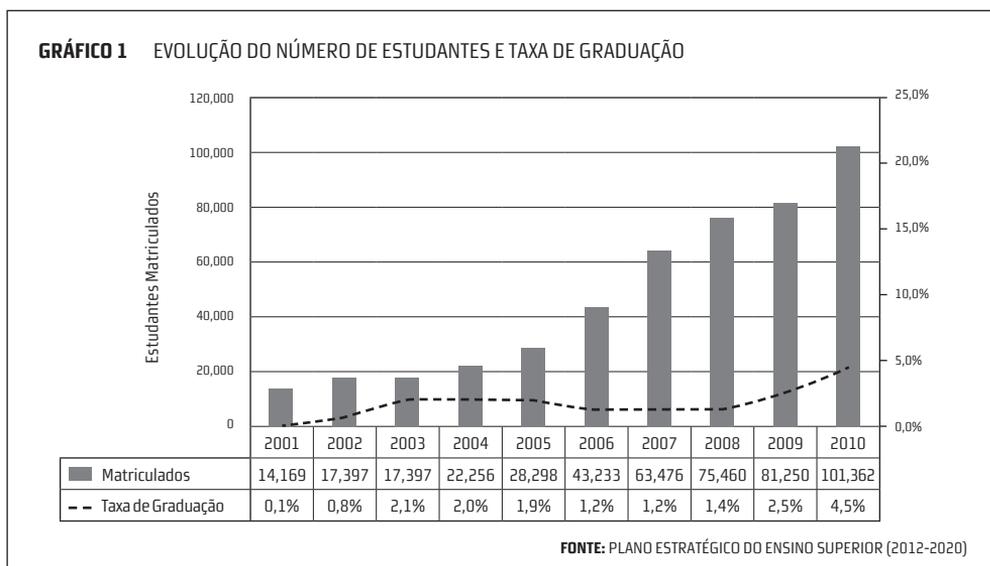
PRIVADAS	TIPO 1: Universidade	1 - Universidade Católica de Moçambique (UCM)	1995	Província de Sofala	Inhambane, Manica, Tete, Zambézia, Nampula, Niassa & Cabo-Delgado
		2 - Universidade APolitécnica	1995	Maputo	Gaza, Tete, Niassa, Nampula, & Zambézia,
		3 - Universidade Mussa Bin-Bique (UMBB)	1998	Nampula	Inhambane, Zambézia, Cabo-Delgado, Niassa & Maputo
		4 - Universidade Jean Piaget (UJPM)	2004	Província de Sofala	--
		5 - Universidade S. Tomás de Moçambique (USTM)	2004	Maputo	Gaza,
		6 - Universidade Técnica de Moçambique (UDM)	2002	Maputo	--
		7 - Universidade Adventista de Moçambique (UAM)	2011	Província de Sofala	--
		8 - Universidade Nachingweia (UNA)	2011	Província de Maputo	--
		9 - Universidade Índico (Ind)	2008	Maputo	
	TIPO 2: Institutos Superiores	1 - Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM)	1996	Maputo	--
		2 - Instituto Superior de Transportes e Comunicação (ISUTC)	1999	Maputo	--
		3 - Instituto Superior de Tecnologia e Gestão (ISTEG)	2008	Província de Maputo	--
		4 - Instituto Superior Dom Bosco (ISDB)	2006	Maputo	--
		5 - Instituto Superior Maria Mãe de África (ISMMA)	2008	Maputo	
		6 - Instituto Superior Monitor (ISM)	2008	Maputo	
		7 - Instituto Superior de Educação e Tecnologia (ISET)	2005	Província de Maputo	--
		8 - Instituto Superior de Comunicação e Imagem (ISCIM)	2008	Maputo	--
		9 - Instituto Superior de Formação, Investigação e Ciência (ISFIC)	2005	Província de Maputo	--
		10 - Instituto Superior de Gestão, Comércio e Finanças (ISGECOF)	2009	Maputo	Niassa, Tete,
		11 - Instituto Superior Cristão (ISC)	2004	Tete	--
		12 - Instituto Superior de Ciência e Tecnologia Alberto Chipande (ISCTAC)	2009	Sofala	Maputo, Cabo-Delgado
		13 - Instituto Superior de Ciência e Gestão (INSCIG)	2009	Nampula-Nacala-Porto	Maputo
		14 - Instituto Superior de Negócio e Gestão (ISGN)	2011	Manjakaze/Gaza	--
		15 - Instituto Superior para Estudo do Desenvolvimento Local (ISEDEL)	2012	Província de Maputo	--
		16 - Instituto Superior Matuassa (ISMU)	2012	Manica	--
17 - Instituto Superior de Gestão da Educação e Administração (ISGEA)		2013	Maputo	--	

PRIVADAS (cont.)	TIPO 3: Escolas Superiores	1 – Escola Superior de Economia e Gestão (ESEG)	2004	Maputo	Tete, Cabo-Delgado, Manica, Gaza
		2 – Escola Superior, Corporativa Social (ESCS)	2013	Província de Maputo	
<b>Subtotal</b>		<b>28 Privadas</b>			
<b>Total</b>		<b>46 INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR</b>			

FONTE: LANGA (NO PRELO)

## DA EXPANSÃO FRAGMENTÁRIA E SEM MASSIFICAÇÃO

Um outro desafio premente que se coloca ao sistema do ensino superior em Moçambique tem a ver com o que designo por expansão fragmentária e sem massificação. Mais acima, no desafio do conhecimento, referi-me à expansão sem massificação. No contexto Moçambicano, só podemos, por enquanto, entender a ideia de massificação se nos referirmos rigorosamente à expansão do ensino superior por via da criação de novas IES e, conseqüentemente, do aumento do número de estudantes. Estatisticamente a evolução do número de estudantes no sistema, ainda que tenha sido a uma velocidade relativamente rápida, não se pode confundir com a massificação devido ainda à baixa taxa de participação. O rápido crescimento do acesso não se traduz, pelo menos, a curto e médio prazo, num sistema massificado. Portanto, temos uma expansão sem massificação (vide Gráfico 1).



O padrão de expansão do ensino superior em Moçambique é fragmentário e isto representa um desafio para a gestão do sistema. Teoricamente as razões para a expansão fragmentária do ensino superior são múltiplas, tanto em termos de diferenciação e de diversificação de programas e instituições, como no que diz respeito à descentralização geográfica e institucional dos recursos (Kyvik, 2009). Esses processos entrelaçados reforçam-se entre si e aumentam o nível de fragmentação a partir do princípio de organizações funcionais existentes com múltiplos e separados polos e/ou delegações. Tomemos a Universidade Pedagógica, por exemplo. Oficialmente vista como uma entidade unitária, de facto apresenta cerca de 10 delegações dispersas pelo país adentro, portanto, presente em todas as províncias com a excepção da de Maputo. Com uma estrutura administrativa e de governação que mais se parece com a de um ministério, com direcções provinciais e distritais, o país ainda não examinou o que representa para os cofres do Estado, mas também para a gestão da qualidade, ter fragmentos da UP um pouco por todo o território nacional, por vezes em nome de princípios políticos falaciosos como o de garantir a unidade nacional ou de evitar a fuga de cérebros, conforme referido nos estatutos da UP.

Devido à predominância do critério político na decisão sobre a expansão, sustentada por documentos de política – como plano estratégico, planos de acção, plano económico e social – elaborados, por vezes, até por académicos, cuja base de conhecimento é experiencial e não necessariamente científica, os modelos de expansão contrastam com os indicadores que sugerem modelos alternativos. Associada à expansão fragmentária e sem massificação está o problema do aumento do acesso. Constitui, portanto, desafio do ensino superior encontrar um equilíbrio entre a necessidade política de aumento do acesso equitativo, sem no entanto comprometer outros parâmetros tais como a qualidade da experiência educativa ao nível superior. A qualidade da experiência educativa não pode ser garantida quando a expansão é feita sem obedecer a critérios mínimos, neste caso, de qualidade geral, mas de provisão de serviços educacionais.

As condições materiais e de provisão de serviços educacionais em que funcionam algumas IES constituem não só um atentado à qualidade do ensino superior, mas uma defraudação ao cidadão. Existem IES a funcionar em garagens, terraços de prédios obsoletos, enfim, em situações que não fornecem a mínima dignidade ao estudante. Estas mesmas instituições usam a televisão para fazer publicidade enganosa de venda de um futuro ilusório que passa pela frequência de seus cursos e programas. Teoricamente, o paradoxo da expansão e da qualidade em Moçambique

coloca-se no facto de o país ainda experimentar taxas muito baixas de participação no ensino superior, abaixo da média africana de 6% e a incapacidade do estado de prover com o mínimo de qualidade para todos, o que torna os estudantes prospectivos vulneráveis a instituições de idoneidade duvidoso (Langa, 2012).

## DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

No desafio anterior abordei alguns problemas da qualidade relacionados com a dimensão da expansão sem massificação. Há outras dimensões em que se coloca o problema da qualidade. Nesta secção vou privilegiar a questão dos mecanismos para garantia da qualidade em Moçambique, como sendo um desafio enorme.

Em África, a questão da qualidade do ensino superior tornou-se premente para vários sistemas do ensino superior, principalmente após a liberalização da oferta e a entrada do sector privado como prestador de serviços nesta área desde os anos 1990 (Wangenge-Ouma & Langa, 2010).

O investimento no sector público e privado do ensino superior passou a ser encarado como algo cujo retorno deveria ser garantido pelos governos (Langa, 2012). A instauração de regimes de qualidade, em particular em África, surge nesta sequência (Materu, 2007). Os governos tiveram de criar instrumentos de regulação e garantia de qualidade com recurso às forças de mercado e esperando que os estímulos do mercado fossem proporcionar mais eficácia e eficiência a custos reduzidos (Bok, 2003).

A instauração dos instrumentos de garantia de qualidade em Moçambique, pelo menos até 2014, constituía, em grande medida, uma história de insucesso (Langa, forthcoming). Desde a introdução do ensino superior privado em Moçambique, há mais de 15 anos, não se conseguiu instaurar um regime efectivo de avaliação da qualidade das instituições de ensino superior. O malogro pode ser atestado pelo facto de, 10 anos após a primeira tentativa de se estabelecer um sistema nacional de avaliação da qualidade, até 2014 não se ter feito sequer um ciclo completo de avaliação. O CNAQ existe deste 2007 como instituição vocacionada para a avaliação e promoção de uma cultura de qualidade do ensino superior. Passam literalmente 7 anos após a criação do CNAQ e quase 10 anos após a adopção do SINAQES e, até quando este capítulo foi escrito, apenas algumas IES haviam sido submetidas ao teste piloto da auto-avaliação. O ciclo completo da avaliação do ensino superior inclui a auto-avaliação, a avaliação externa e a acreditação dos cursos e programas.

O CNAQ pode e deve ter feito algum avanço para a sua institucionalização, mas nada que justificasse que, mais de cinco anos depois da sua criação, não tenha existido um único ciclo completo de avaliação.

Sem mecanismos institucionais e criteriosamente estabelecidos, o problema da qualidade formula-se com recurso ao conhecimento experiencial. Cada um à sua maneira vai-se regozijando ou queixando do que percebe como sendo ‘boa’ ou ‘má’ qualidade do ensino superior. As IES, também à sua maneira, vão fazendo publicidade com alegações de excelência e por vezes legitimadas por entidades sem a competência nem autoridade científica para o efeito. Surgem tabelas classificatórias (*rankings*) feitas por empresas privadas, algumas estrangeiras, atribuindo classificações questionáveis a algumas IES. Este cenário verifica-se, por um lado, pelo carácter cada vez mais competitivo do sector, mas também pela inépcia e ausência efectiva de uma agência nacional com autoridade legal e legitimidade científica para aferir a qualidade do ensino superior no país.

## DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

O financiamento do ensino superior é um assunto complexo. É complexo, em parte, devido às suas múltiplas fontes de receita e às suas várias saídas, ou produtos, que são apenas vagamente conectadas a essas fontes de receitas diferentes. Além disso, esses padrões de receitas e despesas variam significativamente por tipo de instituição (universidade, duração dos cursos e programas), modo de governação (pública ou privada) e do Estado rico ou pobre. No sector privado, os níveis de despesa, bem como os padrões de preços e descontos, variam muito de acordo com a riqueza institucional, mas também de acordo com os níveis de financiamento, políticas de propinas e os limites de admissão estabelecidos pelos governos ou direcções das IES (& D. Johnstone & Marcucci, 2010).

O facto é que o ensino superior tem sempre um custo que alguém deve acarretar. É preciso pagar aos professores, a electricidade, a água, os manuais, os reagentes para os laboratórios, enfim, existe uma lista infinita de custos directos e indirectos ligados à provisão do ensino superior. Em função do princípio e orientação ideológica do Estado, o custo da provisão do ensino superior são suportados de diferentes formas e por diferentes grupos na sociedade. A literatura distingue dois casos extremos. No primeiro caso, quem acarreta os custos da provisão do ensino superior é o Estado (Court, 1999; Johnstone, 2003, 2004, 2006; Johnstone & Marcucci,

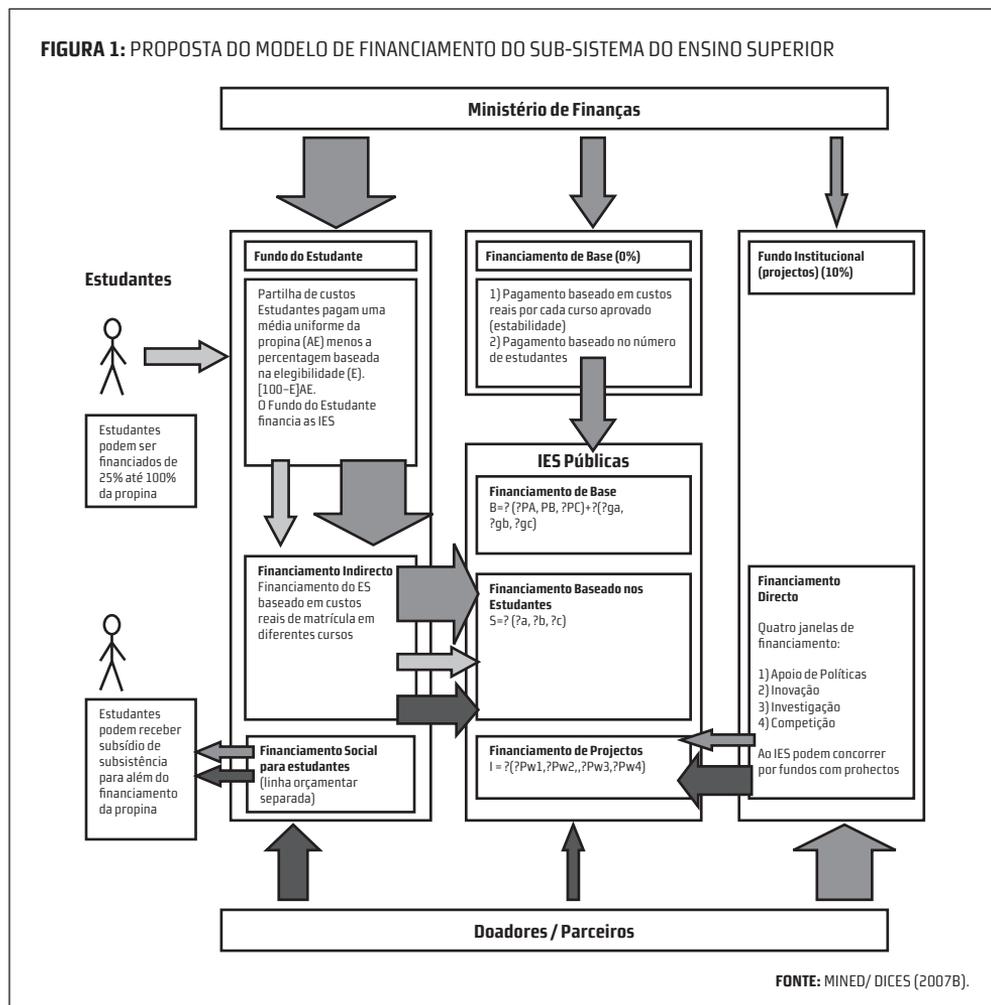
2007; 2010; World Bank, 2010). O Estado fá-lo, fundamentalmente, com recurso ao seu orçamento que, por sua vez, resulta da contribuição dos cidadãos por via dos impostos. Esta posição tem sido confundida com a ideia de educação grátis. O facto de o Estado acarretar com as despesas do ensino superior não significa que este seja livre de custos. Alguém, sempre, terá de pagar.

No segundo caso, o ensino superior pode ter um carácter privado. Neste caso, o cidadão paga os custos da sua formação directamente. O meio-termo destes dois casos extremos é o que nos modelos de financiamento do ensino superior se designa por custos partilhados (*cost-sharing*) (Johnstone, 2004). Neste caso, parte dos custos são acarretados pelos estudantes e o remanescente pelo Estado através de modalidades específicas, entre as quais a atribuição de bolsas de estudo. No geral, existe uma tendência crescente de os Estados adoptarem a modalidade dos custos partilhados.

As reformas dos regimes de financiamento do ensino superior tornaram-se uma questão global. A crise fiscal dos países, sendo um dos principais motivos, é a maior exigência de responsabilidade das contas por parte dos vários actores que financiam directa ou indirectamente o ensino superior. Muitos países africanos começaram a fazer reformas aos seus sistemas de financiamento do ensino superior na década de 1990 (World Bank, 2010; Gioan, 2007; Pillay, 2008).

Moçambique não fugiu à regra. O governo de Moçambique, através do Ministério da Educação, chamou a si a tarefa de reformar o sistema de financiamento do ensino superior de modo a torná-lo não só mais eficiente, mas mais sustentável. Em Janeiro de 2007, criou-se a Comissão da Reforma do Sistema de Financiamento do Ensino Superior (CORESFES). Esta comissão tinha como missão produzir uma proposta de Política de Financiamento do Ensino Superior. Neste caso, fizeram-se alguns estudos (Mook, 2007; MINED/DICES, 2007a) que fundamentarem a insustentabilidade financeira do modelo de financiamento fiduciário em curso, no qual as IES públicas negociavam directamente com o Ministério das Finanças uma fásquia do Orçamento do Estado. Este modelo não estava associado ao desempenho das IES, mas à sua capacidade de barganha. Após um longo processo de consultas com diferentes sectores envolvidos e interessados no ensino superior, nomeadamente, as próprias IES, os estudantes e o sector produtivo, aprovou-se em 2012 a estratégia de financiamento do ensino superior. A estratégia assenta fundamentalmente no princípio do '*cost-sharing*' e na alocação de fundos com base no desempenho das IES.

**FIGURA 1: PROPOSTA DO MODELO DE FINANCIAMENTO DO SUB-SISTEMA DO ENSINO SUPERIOR**



O modelo de financiamento proposto pela nova estratégia pressupõe:

- A comparticipação equitativa nos custos e financiamento do ensino terciário entre todos os parceiros relevantes (incluindo o governo, estudantes, famílias e empregadores);
- A equidade social de forma a assegurar que todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica e social, tenham a possibilidade de aceder ao ensino superior.
- Maior sustentabilidade no financiamento do ES;

- Um modelo misto (financiamento directo e indirecto);
- Que o dinheiro «siga» o estudante (bolsas de estudo);
- Alinhar o financiamento directo (fundo institucional) com as políticas governamentais;
- Comparticipação no financiamento do ES dos que podem pagar (maior justiça e equidade social);

Com todo o avanço que se pode apontar em termos da tomada de decisão para reverter o cenário de um sistema de financiamento do ensino superior insustentável e injusto, o maior desafio reside na implementação da estratégia. De 2007, quando foi tomada a decisão de reformar o modelo de financiamento para 2012, altura da aprovação da estratégia de financiamento, passaram-se cinco anos. Dois anos depois, em 2014, e num ano que será marcado por intensa actividade política devido à realização das quintas eleições gerais, não se vislumbra um cenário favorável ao início da implementação do novo modelo de financiamento do ensino superior. Portanto, nos estudos do ensino superior não há solução que não pressuponha a equação da dimensão política do fenómeno ensino superior.

## DO ENSINO SUPERIOR E DA “INDÚSTRIA EXTRACTIVA”

A descoberta de recursos naturais tornou Moçambique ainda mais apetecível ao investimento internacional. O país registou investimentos de grande capital, particularmente na área da exploração de recursos minerais e energéticos tais como gás, petróleo e carvão. Moçambique experimenta um processo de industrialização tardia com ímpeto da economia extractiva (Castel-Branco, 2010). O prospecto da abertura de mais empreendimentos ligados à exploração de recursos naturais da ‘indústria extractiva’ colocou o ensino superior no centro das atenções. Começou a questionar-se se o País tinha pessoal qualificado para responder à demanda de mão-de-obra para a indústria extractiva. Algumas IES avançaram com a abertura de cursos nas áreas que julgavam de maior demanda e relevância pelos novos empreendimentos. A intuição, mais do que estudos profundos sobre as necessidades do mercado, esteve por detrás da abertura de novos cursos por alguma IES.

Perguntas fundamentais não foram colocadas e as colocadas não foram respondidas de forma sistemática e com conhecimento de causa. Que tipo de qualificações estão em demanda pela indústria extractiva? Que tipo de conhecimento e

de produtos de conhecimento estão em demanda? Em que proporção a indústria extractiva necessita de que tipo de conhecimento e por quanto tempo? Qual a capacidade que as IES têm para gerar essas qualificações e/ou conhecimento? Qual é o grau de especialização do conhecimento e das qualificações necessárias e em demanda pela indústria extractiva. Enfim, perguntas relacionadas com a avaliação das necessidades e a capacidade de fornecer o pessoal qualificado. As IES, nas suas múltiplas funções, não estão todas dotadas de capacidades nem vocacionadas para a produção de conhecimento e das qualificações necessárias para a indústria extractiva.

O Ministério da Educação, sem uma visão especializada da questão, mais num arrombo populista e político, começou a criticar as ciências sociais e a encorajar as IES a abrirem cursos nas áreas onde julgou que se previa algum investimento na indústria extractiva. As perguntas que colocámos acima não foram abordadas de forma sistemática. Neste caso, o próprio conhecimento experiencial não foi muito útil porque a experiência da formação nas áreas, aparentemente, em demanda era limitada ou inexistente. Com a raríssima excepção da formação de geólogos na Universidade Eduardo Mondlane, não era prática a formação de especialistas em áreas como a engenharia de petróleos em Moçambique.

As implicações financeiras para a formação de técnicos especializados nessas áreas são enormes para as despesas serem acarretadas pelas IES. Não existe, entretanto, nenhuma política ou estratégia de mobilização de recursos de modo a capacitar as IES para que possam melhor responder às novas exigências da indústria extractiva. Países como a Noruega, por exemplo, ao se aperceberem da futura necessidade de pessoal qualificado para a sua indústria extractiva, avançaram com políticas fiscais que permitiram, ainda na fase de prospecção dos recursos, investir na capacidade das IES de fazerem investigação e formação antecipada nessas áreas. Moçambique parece ter, mais uma vez, optado por acções intuitivas e reactivas: (i) enviar pessoal para fora do país em função da caridade dos países que eventualmente estejam por detrás da exploração dos mesmos recursos, (ii) fazer uma campanha discursiva política incentivando as IES para formarem e ajustarem os seus currículos às necessidades do mercado. Mas que necessidades de mercado? As duas opções tornam o país extramente vulnerável e dependente da vontade e bondade 'externa'. O país perde uma oportunidade ímpar de ser proactivo e estratégico numa área que poderia fazer a diferença se as medidas certas fossem adoptadas. Essas medidas, nesta fase, dependem muito do tipo de conhecimento produzido pelas

ciências sociais e económicas ligadas inclusivamente à análise sobre como as IES noutros países responderam à emergência da indústria extractiva.

## DA GOVERNAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

O conjunto de autoridades, processos e procedimentos que orientam as principais decisões normativas, regulativas e legislativas para a gestão do ensino superior é entendido como governação do ensino superior. Portanto, governação do ensino superior é o que o governo faz e manda fazer sobre e para o ensino superior. As formas, mecanismos, capacidades e estilos de governação variam em função do contexto, assim como dos níveis, desde o regional ao nacional e até ao internacional (Locke, Cummings & Fisher, 2011; Meek, Goedegebuure & Santiago *et al.*, 2010).

Os desenvolvimentos no ensino superior nas últimas décadas do século XX levaram a transformações profundas na estrutura e mecanismos de governação a nível global. A década de 1980, em particular, foi um período de declínio do ensino superior com a redução do número de ingressos nos países desenvolvidos (Altbach, 1984), e os países em desenvolvimento, especialmente em África, experimentaram um estado de corrosão das instalações e declínio da capacidade de financiamento (Langa, 2012; Kinyanjui, 1994; Mamdani, 1993). A crise fiscal e a queda resultante no financiamento do Estado foram das principais causas do declínio (Langa, 2012).

Os processos de governação do ensino superior em Moçambique são largamente desconhecidos e fundamentalmente baseados no conhecimento experiencial. Escasseiam estudos sobre o processo de produção de políticas públicas, no geral, e em particular, do ensino superior. Após a independência, a primeira forma estruturada de coordenação e governação do ensino superior surgiu com a criação do Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia (MESCT) em 2000. Antes, porém, tal como noutros países, os governos emanavam uma série de directivas para a estruturação e governação do ensino superior (Beverwijk, 2003; Langa 2013).

O MESCT teve uma vigência de cinco anos, de 2000 a 2005, tendo criado os principais instrumentos, órgãos de governação e formulação de políticas públicas do ensino superior. O Conselho Nacional do Ensino Superior (CNES), o Conselho do Ensino Superior (CES) e, mais tarde, o Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior (CNAQ) são exemplos deste tipo de estruturas e órgãos de governação. Processos de mimetismo e isomorfismo – imitar o que os outros fizeram – caracterizaram a criação de estruturas governativas do ensino superior

em Moçambique. Por exemplo, a criação de órgãos seguindo uma tendência global, como é o caso da implantação de regimes de avaliação e garantia de qualidade, é evidência desse mimetismo (Wangenge-Ouma & Langa, 2010).

Os desafios da governação do ensino superior em Moçambique colocam-se, pelo menos, a dois níveis: (i) a passagem da formulação de políticas públicas com base na intuição derivada da experiência de gestão ou com suporte de estudos assistemáticos – fundamentalmente de consultoria. (ii) repensar a própria governação do ensino superior e a coordenação do sistema assim como a articulação dos vários órgãos nos diferentes níveis do sistema. Após o desmantelamento do MESCT, o ensino superior foi remetido a uma direcção dentro da estrutura administrativa e governativa do Ministério da Educação e Cultura (MEC) entre 2005 e 2009. Neste período, notou-se uma desarticulação entre o Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, assim como entre os diferentes níveis de coordenação do ensino superior (Do Rosário, 2012). Esta desarticulação resultou, entre outros aspectos, numa expansão populista, desorganizada e fragmentária do ensino superior. As lacunas nos instrumentos de governação por via da regulação dos processos de licenciamento e aprovação de novas IES, com a desarticulação intra-governamental, desde o nível nacional até ao nível distrital, tornaram-se mais visíveis. Como refere Do Rosário (2012, p. 99), “ as estratégias seguidas em relação à expansão do ensino superior em Moçambique e as medidas tomadas para a sua efectivação não tomaram em linha de conta a defesa de padrões, que, em princípio, deviam ser considerados como fundamentais para que a educação superior se mantenha nos parâmetros adequados”.

Em 2010, após a constituição do novo governo saído das eleições gerais de 2009, criou-se o pelouro de Vice-ministro para o ensino superior na estrutura governativa do Ministério da Educação que passou a contar com três vice-ministros. Com esta mudança, parte considerável dos problemas de governação do ensino superior foi minimizada, mas não eliminada. A ambiguidade da hierarquia de poderes e da relação de tutela entre o Ministério da Educação e entidades autónomas, como por exemplo o CNAQ, não só levou à criação duplicada de órgãos e/ou entidades sombrias, como é o caso de pontos focais (“*focal point*”) do ensino superior e os pontos focais do CNAQ, como criam situações de insubordinação governativa. O ponto focal é uma figura na estrutura governativa do ensino superior criada para zelar pelo fluxo de informação entre a Direcção para a Coordenação do Ensino Superior (DICES) e o CNAQ com as entidades locais, distritais e provinciais onde se encontram instaladas as IES. Entretanto, esta figura não tem nenhum enquadra-

mento jurídico-legal na estrutura da administração pública. Portanto, normalmente trata-se de um funcionário subalterno sem funções e atribuições claras nos governos locais que tem de lidar com as estruturas de governação das IES, normalmente constituída por professores-doutores, reitores, vice-reitores e directores-gerais.

De modo geral, pode afirmar-se que a governação do ensino superior em Moçambique faz-se com algum conhecimento experiencial, com muita política populista – principalmente ligada à ilusão de que da quantidade sai qualidade – e com muito pouca ciência. Aumentar a ciência constitui um dos maiores desafios da governação do ensino superior em Moçambique.

## DOS ESTUDOS DO ENSINO SUPERIOR

Vou terminar a discussão dos desafios do ensino superior em Moçambique com uma referência especial ao campo de estudos do ensino superior. Aliás, este desafio é transversal a todos os outros acima apresentados e debatidos. Em 2009, Langa (2010b) anunciara que o ensino superior não era estudado no País.

### O PAPEL DO SECTOR DO ENSINO SUPERIOR E A NECESSIDADE DE ESTUDÁ-LO COMO ÁREA CIENTÍFICA

O subsistema de ensino superior ocupa um lugar de destaque nas políticas, programas e estratégias de desenvolvimento económico e sociocultural de todos os países. O lugar de destaque conferido ao ensino superior deve-se ao facto de este sistema ser importante para a produção e disseminação de conhecimentos técnico-científicos úteis para o desenvolvimento dos sistemas económico, político e sociocultural. O ensino superior é particularmente relevante no actual mundo global, onde o desenvolvimento, a afirmação e a competitividade entre Nações-Estados se baseia no domínio dos mecanismos de produção, divulgação e utilização de conhecimentos técnico-científicos (Murteira, 2004; Cloete, Bailey, Pillay *et al.*, 2011).

No entanto, apesar deste papel, o ensino superior nem sempre foi visto como um campo ou uma realidade passível de ser estudada cientificamente. Não obstante o facto de a maioria dos produtores do conhecimento científico se encontrar ligada a instituições de ensino superior, estes produtores, até meados do século 20, raramente se voltaram para estudar as próprias instituições em que trabalhavam ou estudar de forma holística o subsistema do ensino superior como uma instituição ou uma construção histórico-social concreta. Foi preciso esperar a década de 50

do século XX para assistir ao surgimento, nos Estados Unidos da América (EUA), do campo de estudos de ensino superior. A aparição dos estudos de ensino superior esteve associada ao surgimento, nos EUA, de programas de pós-graduação em ensino superior, introduzidos para satisfazer a demanda crescente por pessoal administrativo nas universidades e faculdades, em consequência da massificação do ensino superior. Mas cedo se constatou que o campo de estudos de ensino superior não estaria completo se à vertente profissional não se acrescentasse a componente de pesquisa, voltada para a produção de conhecimentos sobre a realidade do ensino superior (Langa, 2010c).

Dos EUA, os estudos de ensino superior atingem a Europa. Diferentemente dos EUA, onde os estudos de ensino superior surgem no seio das universidades, no contexto europeu são os centros/institutos de pesquisa que corporizam a área, em vez de programas de pós-graduação. As unidades de pesquisa referidas foram estabelecidas nos primórdios da década 70 em vários países europeus. Estas unidades foram consequência de uma crescente necessidade, por parte das autoridades nacionais, em especial dos Ministérios de Educação, de informação científica independente sobre o ensino superior, sobretudo como fundamento para os processos de desenho de políticas de ensino superior (Maassen & Pausits, 2013). Embora na década 70 e 80 o campo de estudos de ensino superior tenha penetrado na Europa sob a forma de unidades de pesquisa, a situação mudou desde os finais da década 80 e primórdios da década 90. Com efeito, um grande número de instituições começou a oferecer programas de Mestrado em Ensino Superior (Westerheijden & Kozinska, 2013). O exemplo mais notável dessa mudança é a decisão tomada por um grupo de centros/institutos de pesquisa em ensino superior, nos finais da década 90, de fortalecer a área dos estudos de ensino superior na Europa, através do estabelecimento de uma associação para o desenvolvimento do ensino superior denominada HEEDA, mas também o estabelecimento de conferências anuais que juntam especialistas e pesquisadores do ensino superior como o Caso do Consortium of Higher Education Researchers (CHER) (Kehm & Musselin, 2013).

## ÁFRICA E OS ESTUDOS DO ENSINO SUPERIOR

Diferentemente do que acontece nos EUA e na Europa, em África a área dos estudos do ensino superior é pouco desenvolvida. No continente africano, existe falta de apoio às actividades de pesquisa e ensino sobre o ensino superior; não existe tradição, nem uma rede de estruturas para formar e treinar decisores de políticas e

líderes/gestores do ensino superior, ou mesmo para estudar o ensino superior. A *'Foundation Partnership for Higher Education'* em África encomendou um estudo sobre as tendências de apoio de doadores direccionados para o ensino superior em África. No seu relatório, o estudo concluiu que:

... enquanto quase todos os países e as agências multilaterais apoiam um desenvolvimento sustentável, a falta de coerência, concentração e coordenação não permitem a acumulação de conhecimentos sobre o que funciona e o que não funciona. Se a África não é capaz de começar a orientar-se para um desenvolvimento mais coordenado, com programas em vez de projectos individuais, então o financiamento para a melhoria do ensino superior pode tornar-se uma miscelânea de acções de promoção que satisfazem os interesses específicos dos países doadores, os interesses do patronato da Santa Claus, e nunca se acabará com a dependência (Cloete, Maassen, Muller, *et al.*, 2005, p. 20).

O estudo concluiu ainda que a área de estudos de ensino superior é virtualmente a que não recebe nenhum apoio directo, digno de apreço, por parte de nenhum doador. Não existe solução rápida para resolver os problemas mencionados acima. Se a África pretende aliviar o problema da pobreza e a crise de gestão, então o que falta em muitos dos programas é uma base de conhecimento sustentável e um conhecimento científico sobre o ensino superior em África.

Por conseguinte, o ensino superior em África, como área de estudo, enfrenta problemas relativos à escassez de conhecimento científico. A área continua dependente de consultores e/ou investigadores sazonais, que surgem ocasionalmente, em função da oportunidade de consultoria, falta de apoio de doadores para pesquisas sobre o ensino superior e inexistência de uma coordenada e cooperativa capacitação institucional.

A Associação das Universidades Africanas (AAU), a União Africana e o Grupo de estudo da NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento de África) concordaram, em 2005, sobre a necessidade urgente de produzir pesquisa mais analítica sobre o ensino superior e introduzir mais programas ao nível de mestrado e doutoramento. Um *workshop* organizado pela AAU em Acra em 2003 concluiu que:

A situação actualmente vivida em África não permite um bom e linear desenvolvimento de redes de estudos de ensino superior, porque ainda faltam coisas básicas, nomeadamente o estabelecimento de uma área de estudos de ensino superior firmemente enraizada nos vários centros de pesquisa que têm uma longa tradição de cooperação internacional. Daí que uma nova iniciativa seja necessária para construir uma rede de especialistas de ensino superior em África, com capacidade para:

- Produzir conhecimento – realizar pesquisas que sejam mais analíticas e programáticas;
- Reproduzir conhecimento – introduzir programas de Mestrado e Doutoramento, gerir e capacitar as lideranças através de programas de treinamento direccionados;

- Disseminar conhecimento – disseminar conhecimento nos círculos académicos, através de publicações, desenho de políticas e consultoria (Bawa, Cloete & Sawyer., 2003, p. 4).

O programa mais amplo de pós-graduação em estudos de ensino superior em África é oferecido pelo Departamento de Ensino Superior da Universidade de Makerere (Uganda), estabelecido em 1990. O departamento oferece os seguintes programas: mestrado em gestão do ensino superior; mestrado em gestão dos recursos humanos no ensino superior; mestrado em estudos de ensino superior; mestrado em educação, especialização em informação e comunicação em educação; mestrado em políticas e planificação do ensino superior; doutoramento em gestão, planificação e administração do ensino superior. Para além do programa da Makerere, na África do Sul, existe um número de programas de mestrado em ensino superior, sendo os mais conceituados oferecidos pelas universidades de Cape Town e de Western Cape. Para além destes dois países, não existem outros programas de formação de gestores, líderes e pesquisadores de ensino superior que sejam dignos de realce (Langa, 2010c).

#### DA NECESSIDADE DOS ESTUDOS DE ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, o ensino superior registou um crescimento significativo na década de 1990, particularmente a partir de 1995. Até 1994, havia apenas 3 instituições de ensino superior, nomeadamente a Universidade Eduardo Mondlane, o Instituto Superior Pedagógico. Actualmente, contamos cerca de 46 IES entre públicas e privadas e mais de 150 mil estudantes contra os pouco mais de 4000 no início da década de 1990. Não obstante este crescimento, o ensino superior ainda não é estudado, de forma sistemática, como área científica. As instituições de ensino superior moçambicanas ainda não oferecem, pelo menos até ao presente ano (2010), programas de graduação e/ou pós-graduação em estudos de ensino superior e não têm desenvolvido, de forma sistemática e institucionalizada, pesquisa sobre o ensino superior. À semelhança do que acontece por quase toda a África, existem estudos dispersos, geralmente feitos por académicos singulares, como, por exemplo, Langa (2006), Beverwijk (2005), Mário, Fry, Lisbeth *et al.* (2003). No entanto, estes estudos ainda não se constituíram num corpo generalizável e sistematizado.

Dado o ritmo acelerado das transformações do ensino superior em Moçambique, seria imprescindível que estudos sistematizados fossem feitos, de modo a dar a conhecer, entre outros aspectos, a natureza, o funcionamento, a evolução, as tendências, a eficiência, a eficácia, os custos, os benefícios, a equidade, a relevância, a quali-

dade, os actores interessados, as políticas do sector do ensino superior em Moçambique. O conhecimento destes e de outros aspectos inerentes ao ensino superior ajudariam os diferentes intervenientes, nomeadamente o governo, os gestores das instituições de ensino superior, estudantes e financiadores externos a tomarem decisões mais informadas e actualizadas. O conhecimento científico do ensino superior também ajudaria o governo a delinear melhores acções para concretizar os objectivos preconizados nos seus planos estratégicos do ensino superior, designadamente o acesso e equidade, a satisfação das exigências de mercado e das necessidades nacionais, a garantia da eficiência e sustentabilidade financeira, a diversificação da oferta de oportunidades de formação, a garantia de qualidade e a redefinição do papel do governo.

Por conseguinte, as transformações estruturais do ensino superior e da sociedade em Moçambique colocam, para além da necessidade de produção sistemática de conhecimento científico sobre o ensino superior, o desafio da formação de técnicos capazes não só de formular, analisar e implementar políticas de ensino superior compatíveis com as capacidades, necessidades e prioridades de desenvolvimento do país, mas também de gerir o sector do ensino superior tanto a nível do governo (nos departamentos centrais do Ministério de Educação e nas direcções provinciais de educação), como a nível das próprias instituições de ensino superior.

A necessidade de técnicos de ensino superior e desenvolvimento afigura-se particularmente imprescindível, uma vez que o governo tem vindo a aprovar instrumentos para regular o sector do ensino superior. Alguns dos instrumentos já aprovados incluem o Quadro Nacional de Qualificações de Ensino Superior (QUANQES), o Sistema Nacional de Acumulação e Transferência de Créditos (SNATCA), o Sistema Nacional para a Avaliação da Qualidade (SINAQES) e a estratégia de Financiamento do Ensino Superior. A implementação, com sucesso, destes e de outros instrumentos já aprovados, assim como de outros ainda por aprovar, vai exigir que o Ministério da Educação e as instituições de ensino superior disponham de técnicos formados em diversas sub-áreas do ensino superior.

## O MESTRADO DE ESTUDOS DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO (MESD)

É no contexto acima exposto que criámos o Curso de Mestrado em Estudos do Ensino Superior e Desenvolvimento na Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane. No entanto, o desafio da produção de conhecimento científico sobre o ensino superior em Moçambique ainda é premente.

## INCONCLUSIVA CONCLUSÃO

Neste artigo apontámos alguns desafios que se colocam ao ensino superior em Moçambique. Longe estava a pretensão de abordar todos os desafios. Aliás, todos os desafios seriam sempre uma parte do todo. Procurei elaborar sobre as razões por detrás do que considero desafios do ensino superior. Não os apresentei em ordem hierárquica nem de prioridade, nem de urgência. Existe uma relação de imbricação entre todos os desafios, ainda que considere o primeiro, o desafio do des/conhecimento, como sendo transversal e universal. De facto, se se pode estabelecer algum princípio de hierarquia, então, o desafio da produção de conhecimento seria o mais premente. A resposta para o desafio do conhecimento do ensino superior está, em parte, no último desafio, o dos estudos do ensino superior. Só quebrando o círculo vicioso do conhecimento experiencial participativo pela virtuosidade da dúvida metódica podemos almejar algum conhecimento sobre o cada vez mais complexo fenómeno educacional que é o ensino superior.

## REFERÊNCIAS

- Altbach, P. G. (2011) (ed) *Leadership for World-Class Universities: Challenges for Developing Countries*. Chestnut Hill, Boston College.
- Altbach, P. G. (1984) “The management of decline: An international perspective”. *Higher Education in Europe*. 9 (4), 58-64.
- Bawa, C. Cloete, K. & Sawyerr, S. (2003) *Towards a Sustainable Higher Education Expertise Network*. Cape Town, CHET.
- Beverwijk, J. (2005) *The genesis of a system: a coalition formation in Mozambican higher education, 1993-2003*. Doctoral thesis. CHEPS/University of Twente, Netherlands.
- Bok, D. (2003) *Universities in the Marketplace: The commercialization of higher education*. New Jersey, Princeton University Press.
- Castel-Branco, C.N (2010) “Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (orgs) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-110.
- Cloete, N., Bailey, T., Pillay, P. , Bunting, I. & Maassen, P. (2011) *Universities and Economic Development in Africa*. Cape Town, CHET.

- Cloete, N., Maassen, P. , Muller, P. , Pillay, P. & Teferra, D. (2005) *Multilateral and Bilateral Efforts to Contribute to Higher Education in Africa*. Cape Town, CHET.
- Court, D. (1999) *Financing Higher Education in Africa: Makerere, the Quiet Revolution*. Tertiary Education Thematic Group publication n.º 22883. The World Bank and the Rockefeller Foundation.
- Do Rosário, L. (2012) “Universidades moçambicanas e o futuro de Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 89-102.
- Do Rosário, L. (2013) “Universidades moçambicanas e o futuro de Moçambique”. *Revista Ensino Superior* n.º10 (Julho-Setembro). Ensino Superior UNicamp, Universidade Estadual de Campinas. Disponível: <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/universidades-mocambicanas-e-o-futuro-de-mocambique>
- Gioan, P. A (2007) “Higher Education in French-Speaking Africa: What Levers for Financially Sustainable Policies?” *Working Paper* n.º 13. Washington, DC, World Bank.
- Johnstone, D. B. (2006) ”Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans”. In: J. Tres & F. Segrera (eds) *Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities*. Barcelona, Palgrave Macmillan.
- Johnstone, D. B. (2003) “Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility” *Czech Sociological Review* 39 (3), 351-74.
- Johnstone, D. B. (2004) “The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives”. *Economics of Education Review* 20 (4), 403-10.
- Johnstone, D. B & Mercucci, P. (2007) *Financially Sustainable Student Loan Programs: The Management of Risk in the Quest for Private Capital*. Washington, DC: Educational Policy Institute, Global Center on Private Financing of Higher Education
- Johnstone, D.B & Mercucci, P. (2010) *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?* Baltimore: John Hopkins University Press
- Kehm, M. B & Musselin, C. (2013) (eds) *The Development of higher education Research in Europe: 25 Years of CHER*. Rotterdam, Sense Publishers.

- Kinyanjui, K. (1994) “African education: Dilemmas, challenges and opportunities”. In: U. Himmelstrand, K. Kinyanjui & Mburugu, E. (eds) *African perspectives on development*. New York, St. Martin’s Press.
- Kyvik, S. (2009) “The Dynamics of Change in higher education: Expansion and Contraction in an organizational field”. *Higher Education Dynamics* 27. Springer.
- Langa, P. (2006) “*The Constitution of the Field of Higher Education Institutions in Mozambique*”. Unpublished Master’s Dissertation. Cape Town, University of Cape Town.
- Langa, P. V. (2010a) “Poverty Fighters in Academia: The Subversion of the Notion of Socially Engaged Science in Mozambican Higher Education.” In: M. Burawoy, M. Chang & F. Hsieh (eds) *Facing an Unequal World: Challenges for a Global Sociology*. Taipei, Academia Sinica. vol. 1, 245-467.
- Langa, P. V. (2010b) “O ensino superior não é estudado no país....”. Entrevistado por João Fumo. *Jornal Notícias*. Maputo. Disponível em: [http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/g\\_etxml/pt/contentx/1079054](http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/g_etxml/pt/contentx/1079054) [Acedido em 01Julho 2013].
- Langa, P. V. (2010c) Proposta de Introdução do Programa de Mestrado em Estudos do Ensino Superior e Desenvolvimento na Universidade Eduardo Mondlane. Maputo, Faculdade de Educação/Universidade Eduardo Mondlane.
- Langa, P. V. (2011) “The Significance of Bourdieu’s Concept of Cultural Capital to Analysing the Field of Higher Education in Mozambique”. *International Journal of Contemporary Sociology* 48 (1), 93-116.
- Langa, P. V. (2012) “A Mercantilização do Ensino Superior e a relação com o saber: a Qualidade em Questão”. *Revista Científica UEM, Ser: Ciências da Educação* 1(0), 21-41.
- Langa, P. V (2013). *Mapping Higher Education Landscape in the Portuguese Speaking Countries*. Cape Town: African Minds.
- Langa, P. V. (no prelo) “A Case study of the National Accreditation and Quality Assurance Council, the Council on Higher Education and the National Council on Higher Education in Mozambique”. In: T. Bailey (ed.) *The role and functions of higher education councils and commissions in Africa*. Cape Town, Centre for Higher Education Transformation (CHET).
- Langa, P. & Zavale, C. (2012) “Using branding to gain competitive advantage in Higher Education: the Mozambican case”. In: The Africa Higher Education Branding and Governance Forum, Johannesburg (South Africa), 14 August 2012.

- Locke, W., Cummings, W. K., & Fisher, D. (2011) (eds) “The Perspectives of the Academy”. *Changing Governance and Management in Higher Education* 2(XVIII). Springer.
- Maassen, P. & Pausits, A. (2013) “Higher Education Management Programmes in Europe: From Grassroots to sustainable developments”. In: M. Kehm & Musselin, C. (eds) *The Development of higher education Research in Europe: 25 Years of CHER*. Rotterdam, Sense Publishers. pp. 69-86.
- Macdonald, K. M. (1995) *The Sociology of the Professions*. London, SAGE Publications.
- Mamdani, M. (1993) “University crisis and reform: A reflection on the African experience”. *Review of African Political Economy* 58, 7-19.
- Mário, M., Fry, P., Lisbeth, L. & Chilundo, A. (2003) *Higher Education in Mozambique*. Oxford, James Curry.
- Materu, P. (2007) *Higher education quality assurance in Sub-saharan Africa: Status, challenge, opportunities, and promising practices*. Washington, DC, World Bank.
- Matos, N. & Mosca, J. (2010) Desafios do Ensino Superior. In: L. de Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, IESE. pp. 297-318. Disponível: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE\\_Des2010\\_13.EnsSup.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_13.EnsSup.pdf)
- Meek, V.L., Goedegebuure, L., Santiago, R. & Carvalho, T., (2010) The Changing Dynamics of Higher Education Middle Management. Series: *Higher Education Dynamics* 33. Springer
- MINED/DICES (2007a) Avaliação das Comissões Provinciais de Bolsas de Estudo (Cabo Delgado, Gaza, Nampula, Niassa, Sofala, Tete e Zambézia). Maputo.
- MINED/DICES (2007b) Proposta do Modelo de Financiamento do Sub-sistema do Ensino Superior. Maputo.
- Mook, P. (2007) An Analysis of Unit Costs at Mozambique’s Eduardo Mondlane University, 2003-2005. Maputo, MINED/DICES
- Mosca, J. (2009) *Práticas e desafios do ensino superior em Moçambique: ECONOMI-CANDO*. Maputo, Alcance Editores.
- Murteira, M. (2004) *Economia do Conhecimento*. Lisboa, Quimera.
- Pillay, P. (2008) “Higher Education Funding Frameworks in SADC”. In: P. Kotecha (ed.) *Towards a Common Future: Higher Education in the SADC Region; Research Findings from Four SARUA Studies*. Johannesburg, Southern African Regional Universities Association.

- Teichler, U. (2000) "The Relationships between Higher Education Research and Higher Education Policy and Practice: The Researchers' Perspective". In: U. Teichler & J. Sadlak (eds) *Higher Education Research. It's Relationship to Policy and Practice*. Oxford, Pergamon. pp. 3-37.
- Trow, M. (1973) *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley (California), Carnegie commission on Higher education.
- Wangenge-Ouma, G. & Langa, P. V. (2010) "Accountability as a disciplinary power in African higher education systems" In: Bjorn, S. & H. Lee. New York, Accountability in Higher Education. pp. 49-69.
- Westerheijden, D & Kozinska, A. (2013) "The European Higher Education Advanced Training Course". In: B.M: Kehm, & C. Musselin (eds) *The development of Higher Education Reserach in Europe*. Rotterdam, Sense Publishers. pp. 61-67.
- World Bank (2010) *Financing Higher Education in Africa*. Washington DC., The World Bank.



PARTE IV  
MOÇAMBIQUE  
NO MUNDO



# JUVENTUDE, WAITHOOD E PROTESTOS SOCIAIS EM ÁFRICA

Alcinda Honwana

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema principal as experiências de muitos jovens africanos que se debatem com os problemas de desemprego, dificuldade de encontrar meios de subsistência sustentáveis, marginalização e ausência de liberdades civis. A instabilidade política, a má governação e políticas sociais e económicas desajustadas têm agravado os problemas existentes em muitas sociedades africanas e têm também reduzido consideravelmente a capacidade de os jovens se tornarem cidadãos “responsáveis” e independentes. Muitos jovens são hoje incapazes de atingir os pré-requisitos da idade adulta. No plano global, a onda de movimentos sociais de protesto protagonizados por jovens nos últimos anos enquadra-se no contexto da luta desta geração pela sua emancipação económica, social e política.

O artigo desenvolve três argumentos fundamentais: Primeiro, grande parte dos jovens africanos vive uma fase que chamo *waithood*, (*wait* = espera + o sufixo *hood*, como em *childhood* ou *adulthood*) que pode ser traduzido como idade de espera. *Waithood* representa um prolongado período de suspensão entre a infância e a idade adulta. As transições da juventude à idade adulta tornaram-se tão incertas que um número crescente de jovens, rapazes e raparigas, vê-se obrigado a improvisar formas de subsistência e relações inter-pessoais fora das estruturas económicas e familiares dominantes. A sua situação é particularmente difícil, mas também inspira muitos deles a engendrar soluções criativas. Nos últimos anos, o crescimento económico acelerado tem gerado grandes expectativas quanto à resolução dos graves desafios socioeconómicos que assolam o continente africano. Contudo, muitos jovens africanos não acreditam que o crescimento económico por si só, sem equidade e justiça social, possa trazer soluções para os seus problemas.

O segundo argumento sublinha a ideia segundo a qual os recentes movimentos de protesto, liderados principalmente por jovens, resultam directamente das pressões socioeconómicas que estes sofrem e também da sua marginalização política. E nos últimos anos, os jovens parecem estar a abandonar actos sociais e políticos individuais, muitas vezes dispersos e isolados, em favor de protestos colectivos na esfera pública.

E o terceiro argumento salienta que, apesar de alguns destes movimentos sociais terem levado à queda de regimes, as transformações sistémicas levam tempo a efectuar-se e exigem mais do que uma mera mudança na liderança. Os processos de transição e criação de uma nova ordem política e social confrontam-se com grandes desafios, como está a ser o caso no norte de África. Nestas circunstâncias, os jovens activistas encontram sérias dificuldades em traduzir as suas reivindicações socioeconómicas numa agenda política mais ampla. Claramente, os jovens parecem mais unidos na definição daquilo que não querem, do que na articulação colectiva dos objectivos a que aspiram. Deste modo, os jovens activistas deparam-se com o desafio de criar o espaço de participação que lhes permita jogar um papel construtivo na transição política e no processo de governação, para além dos mediáticos protestos de rua.

Esta análise baseia-se em pesquisas efectuadas em Moçambique, África do Sul, Senegal e Tunísia, entre 2008 e 2011, com jovens de vários extractos sociais e com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos. A partir dos depoimentos desses jovens, o artigo oferece uma apreciação compreensiva do surgimento de uma camada social crescente de jovens excluídos do mercado de trabalho formal que encontram sérias dificuldades em aceder à idade adulta. Com base nesta pesquisa publiquei dois livros: *O Tempo da Juventude: Emprego, Política e Mudanças Sociais em África* (2013, Maputo, Kapicua) ou *The Time of Youth: Work, Social Change and Politics in Africa* (2012, Kumarian Press, USA) e *Youth and Revolution in Tunisia* (2013, Zed Books, London).<sup>1</sup>

## WAITHOOD: A IDADE SUSPENSA

Mais de 50% da população em África tem menos de 25 anos de idade, o que faz dos jovens africanos uma maioria marginalizada, em grande parte excluída dos processos socioeconómicos e políticos dominantes. O *liggey*, que significa trabalho em Wolof,

<sup>1</sup> A autora tem também publicados os seguintes livros: *Espíritos Vivos Tradições Modernas: Possessão de Espíritos e Reintegração Social Pós-Guerra no Sul de Moçambique* (2002), Maputo, Promédia; *Makers & Breakers: Children and Youth in Postcolonial Africa*, ed. (2005), Oxford, James Currey Publishers; *Child Soldiers in Africa* (2006), Philadelphia, Pennsylvania University Press.

a língua nacional do Senegal, é celebrado como um marco importante da transição para a vida adulta. A possibilidade de trabalho condigno e de providenciar, para si e os seus, define o amor próprio e a posição do indivíduo na família e na sociedade. No entanto, a maioria dos jovens no Senegal, e nos outros países africanos onde trabalhei, é incapaz de alcançar o sentido de dignidade incorporado na noção de *liggey*.

No sul de Moçambique, no passado, ser trabalhador emigrante na África do Sul, por exemplo, constituía um rito de passagem para a idade adulta. O trabalho nas minas sul-africanas permitia que os jovens moçambicanos se tornassem provedores das suas famílias, maridos e pais. As raparigas, por sua vez, podiam tornar-se esposas, mães e donas de casa. Hoje, no entanto, as sociedades africanas já não oferecem as rotas que tradicionalmente conduziam os jovens à vida adulta e também não conseguem providenciar novas trajetórias para o alcance da independência e autonomia que caracterizam uma cidadania produtiva.

O conceito de *waitthood*, ou idade de espera, codifica precisamente este prolongado período de suspensão em que o acesso dos jovens à vida social adulta é adiado ou negado. Ainda que possam ser considerados adultos do ponto de vista da sua idade cronológica, estes jovens continuam dependentes do ponto de vista social, pois ainda não alcançaram plenamente os requisitos que lhes permitem assumir as responsabilidades da vida de adulto, ou seja, ter emprego ou formas de sustento estável, ser independente, ter recursos para criar e providenciar para a sua família e ser capaz de contribuir para o bem social comum pagando impostos.

*Waitthood*, como conceito, foi inicialmente usado por Dianne Singerman (2007) no seu estudo sobre o casamento e a crise de desemprego jovem no Médio Oriente. *Waitthood*, de facto, capta de forma vívida este estágio intermédio em que os jovens vêem-se aprisionados num prolongado estado de “juventude” e com sérias dificuldades de aceder ao estatuto social de “adulto”. *Waitthood* também evidencia a realidade multifacetada da difícil transição que os jovens enfrentam, que vai para além de garantir um emprego e estende-se a vários aspectos da sua vida social e política.

Bongani, um jovem de 30 anos de Soweto, na África do Sul, nunca teve emprego seguro desde que acabou a *Matric* (diploma do ensino médio) há vários anos. Ele sobrevive graças a empregos temporários, principalmente reabastecendo prateleiras em lojas e supermercados. Ele não é casado, mas tem um filho e, sem um salário regular, Bongani não consegue sustentar o seu filho. O caso de Bongani é bastante comum um pouco por todo o continente. Em vários países da África ocidental, o termo *youthman* (jovem-homem) é comumente usado para descrever os jovens que se encontram

nesta idade suspensa (Abdullah, 1998; Momoh, 2000). De facto, estes jovens vivem numa zona de penumbra, nos interstícios entre a adolescência e a idade adulta. Por um lado já não são adolescentes e por outro ainda não são adultos independentes.

Deste modo, em vez de usar uma definição baseada em grupos etários, o artigo considera a juventude como uma categoria socialmente construída baseada em expectativas sociais e responsabilidades do indivíduo (Honwana & De Boeck, 2005). Aos 40 anos de idade, um indivíduo solteiro e desempregado ainda é considerado um *youthman*. Mas, em contraste, aos 10 anos de idade, crianças órfãs da SIDA, crianças-soldado e crianças envolvidas em trabalho infantil assumem papéis de adultos, mesmo que muitos deles vejam-se mais tarde aprisionados na *waitthood*.

Enquanto o uso do conceito de *waitthood* no estudo de Singerman (2007) sugere um sentido de passividade por parte dos jovens, a minha pesquisa indica que grande parte dos jovens em *waitthood* não está passivamente à espera de que a sua situação mude. Pelo contrário, estes jovens fazem um esforço enorme para descobrir, inventar e criar novas formas de ser e de interagir com a sociedade. De facto, esta idade de espera constitui um longo processo de negociação de identidade pessoal e independência financeira; e representa as contradições de uma modernidade em que as expectativas dos jovens são simultaneamente ampliadas pelo acesso às novas tecnologias de informação e comunicação que os ligam ao mundo e à cultura global, e estrangidas pelas limitadas perspectivas e oportunidades nas sociedades em que vivem.

A gravidade do impacto de *waitthood* na vida dos jovens depende do carácter, temperamento, capacidades e competências de cada indivíduo. Mas esse impacto deriva também, em grande medida, do seu extracto social, do nível de educação e do acesso a recursos económicos e conexões políticas. Os jovens de classe média, com acesso a recursos e bem relacionados, têm uma trajectória mais suave para a vida adulta. Mas a experiência de *waitthood* também varia com o género. Geralmente, os rapazes enfrentam pressões fortes para obter um emprego estável, arranjar casa, pagar as despesas do casamento e sustentar a família. Embora as raparigas tenham agora um acesso cada vez maior à educação e combinem as tarefas domésticas tradicionais com uma participação crescente no mercado de trabalho, o casamento e a maternidade continuam a ser marcos importantes da vida adulta feminina. Mesmo se dar à luz pode fornecer as raparigas uma entrada na idade adulta, a sua capacidade de alcançar o estatuto de adulto depende, muitas vezes, da saída dos rapazes desta fase de espera (Calvès *et al.*, 2007).

## SOBREVIVENDO A WAITHOOD

Os jovens são especialmente vulneráveis às condições estruturais que geram pobreza e limitam a mobilidade socioeconómica. O declínio das oportunidades nas zonas rurais leva muitos jovens, homens e mulheres, a migrar para as cidades, onde têm poucas oportunidades de encontrar emprego e formas de subsistência estáveis. Embora um número crescente de jovens tenha acesso a educação formal e consiga completar o ensino secundário e universitário, o desajustamento entre os sistemas educacionais e os mercados de trabalho deixa muitos jovens desempregados ou sub-empregados. Muitos acabam sendo empurrados para uma economia informal saturada ou tornam-se trabalhadores informais em sectores formais da economia (Chen, 2006).

Os jovens africanos desenvolveram os seus próprios termos para transmitir a natureza extemporânea e precária de suas vidas. Os jovens moçambicanos usaram a expressão “desenrascar a vida”; os jovens senegaleses e tunisinos empregaram o termo francês *débrouillage* ou *se débrouiller*, e os jovens sul-africanos utilizaram a expressão inglesa *I am just getting by*, ou seja, vou-me safando. A ideia de “desenrascar” uma vida ou *débrouillage* situa a experiência de *waithood* no contexto da improvisação e implica um esforço diário de avaliar desafios e possibilidades e conceber cenários propícios para alcançar objectivos específicos (Vigh, 2009). Estes jovens operam como aquilo que Lévi-Strauss (1962, 1966) chamou *bricoleur*, um “faz-tudo”, que manipula situações e tira proveito das circunstâncias, sempre que possível, para tentar safar-se e atingir os seus fins. De facto, as acções destes jovens são predominantemente táticas e não estratégicas (de Certeau, 1984), uma vez que representam lutas diárias que respondem a necessidades imediatas, ao invés de estratégias de longo prazo (Honwana, 2006).

Estas têm sido as experiências de vida quotidiana de vários jovens que encontrei nestes quatro países; rapazes e raparigas que se dedicam à venda de produtos na rua, ao comércio e tráfico transfronteiriço; os que tentam emigrar ilegalmente para a Europa em pequenas pirogas; e os que acabam em gangs e redes criminosas. Esta é também a realidade dos jovens e das jovens que se envolvem em relações íntimas com homens e mulheres mais velhos com recursos – conhecidos como patrocinadores, ou *sugardaddies* e *sugarmamas* – para ter dinheiro, para pagar propinas ou mesmo para favores especiais e acesso a artigos de luxo e da moda (Groes-Green, 2011; Hunter, 2010). Estes novos tipos de relacionamento íntimo tem estado a substituir padrões existentes de intimidade e a gerar novas

formas de encarar e compreender noções de masculinidade e feminilidade entre os jovens (Honwana, 2012).

Mas, mesmo no contexto dos desafios de *waitthood*, alguns jovens conseguem tornar-se empresários bem-sucedidos dedicando-se à reparação de aparelhos electrónicos, à compra e venda de artigos de moda (vestuário, jóias, mechas e artigos de beleza.). Outros dedicam-se à criação de novas formas artísticas no domínio da música, teatro e pintura e escrevem blogs tornando-se usuários experientes da Internet.

Neste sentido, os jovens em *waitthood* desenvolvem os seus próprios espaços de acção. Eles criam novas formas e esquemas de vida à margem das estruturas dominantes, a partir das quais tentam subverter a autoridade e o aparato legal criado pelo Estado. Estes espaços jovens estimulam a criatividade, como diz Henrietta Moore (2011), criam possibilidades de *self-styling* (auto-estilização), ou seja, “uma busca obstinada por um estilo de existência e uma maneira de ser [próprios]” (ibid.). O processo de *self-styling* é facilitado pelo uso que os jovens fazem das redes sociais cibernéticas como o YouTube, o Facebook, o Twitter e o Instagram.

Na década de 1970, pesquisadores britânicos da escola de estudos culturais de Birmingham (Cohen, 1972; Hall & Jefferson, 1976 e outros) examinaram os espaços criados pelos jovens à margem do sistema, que chamaram *youth subcultures* (sub-culturas juvenis). Eles argumentaram que as sub-culturas juvenis constituíam espaços de resistência contra-hegemónica, baseada nas experiências de subordinação e de marginalização desses jovens. Não há dúvidas de que as teorias sobre sub-culturas juvenis continuam a ser relevantes hoje para a compreensão das práticas e experiências de jovens em *waitthood*. No entanto, em vez de gerar grupos sociais facilmente identificáveis e relativamente estáveis,<sup>2</sup> estes novos *youthscapes* (Maira & Soep, 2005), ou espaços de escape juvenis, assemelham-se ao conceito de *urban tribes* (tribos urbanas) introduzido por Michel Maffesoli (1996), entendido como grupos que compartilham interesses comuns, mas cuja associação é em grande parte informal e marcada por grande “fluidez, encontros ocasionais e dispersão” (p. 98).

De facto, a *waitthood* situa-se num espaço intersticial, onde a fronteira entre o lícito e o ilícito, o correcto e o incorrecto é muitas vezes ténue. E é precisamente nesta conjuntura social e política que os jovens são forçados a fazer escolhas; e as decisões que tomam tornam-se determinantes na definição da sua relação

<sup>2</sup> Como eram na época as sub-culturas jovens dos “Mods”, dos “Rockers” e os “Skinheads”.

com o trabalho, a família e a intimidade, bem como do tipo de cidadãos que se tornarão no futuro. Ao invés de ser uma curta interrupção da sua transição para a idade adulta, para muitos jovens, a *waithood* está gradualmente a substituir a idade adulta convencional.

Muitos jovens vêem a *waithood* como decorrente de políticas nacionais e globais que não conseguiram reduzir a pobreza e promover uma redistribuição equitativa do crescimento económico. De acordo com vários analistas, os programas de ajustamento estrutural enfraqueceram consideravelmente a capacidade dos Estados africanos de determinar as prioridades e políticas nacionais e implementar o contrato social com os seus cidadãos (Rogerson, 1997; Manji, 1998; Potts, 2000). Os desafios internos como a ausência de boa governação, a corrupção e a ausência de liberdades individuais exacerbaram o problema. As taxas de crescimento acelerado no continente nos últimos anos podem oferecer alguma esperança. No entanto, sem equidade, o crescimento económico por si só não garante a inclusão social e uma vida melhor para a maioria da população. Na verdade, os jovens rebelam-se contra o crescente fosso entre os ricos e os pobres e contra a corrupção desenfreada que eles observam enquanto as elites se enriquecem e eles enfrentam dificuldades cada vez maiores.

## WAITHOOD E PROTESTOS SOCIAIS

Hoje os jovens africanos são geralmente melhor educados e estão melhor conectados com o mundo global do que a geração dos seus pais. Os jovens que entrevistei não constituem uma “geração perdida”, nem estão apáticos aos desafios que as suas sociedades enfrentam. Estão conscientes da sua posição estrutural marginal e não confiam na vontade e capacidade do Estado em encontrar soluções para os seus problemas. E nesta marginalização compartilhada, alguns jovens desenvolvem um sentido de identidade comum e de uma consciência crítica que os leva, por vezes, a desafiar a ordem política e social estabelecida (Honwana, 2012, 2013).

Como outros grupos sociais, a juventude esteve sempre envolvida em processos de transformação social através de acções de intervenção individuais e colectivas na vida quotidiana. Asef Bayat (2010) considera estas acções diárias dispersas e desprezíveis que se agregam ao activismo político como *non-movements* (não-movimentos) por serem levadas a cabo “fora dos canais institucionais formais” (p. 5). Com efeito, jovens de ambos os sexos engajam-se em associações da sociedade

civil, no espaço da cultura, do desporto, em debates nas redes sociais cibernéticas e noutros tipos de manifestações sociopolíticas. Se prestarmos atenção cuidadosa às letras das suas canções, aos versos dos seus poemas, aos roteiros das suas peças, e às ideias que os jovens propagam através das suas páginas no facebook, blogues, tweets e sms, poderemos encontrar um forte engajamento e compromisso desta geração com as sociedades e grupos em que estão inseridos.

É de referir que grande parte da literatura académica sobre África tem prestado pouca atenção aos debates e teorias mais gerais sobre movimentos sociais, entendidos como grupos colectivos “agindo com algum grau de organização e continuidade” fora dos canais institucionais para desafiar ou defender a autoridade existente (Snow *et al.*, 2007, p. 11). Uma das razões para tal pode ser o facto de vários analistas considerarem que as formas de protesto político não-violento em África não se conformam com os padrões ocidentais dominantes que inspiraram as teorias existentes sobre movimentos sociais (Wignaraja, 1993; Thompson & Tapscott, 2010; Bayat, 2010). No meu entender, esta abordagem é questionável e acredito que as ciências sociais em África devem prestar maior atenção aos silêncios das lutas diárias dos jovens fora dos canais políticos formais.

Contudo, nos últimos anos, os jovens passaram desta penetração subtil do espaço público e impuseram-se de uma forma clara e mais aberta na cena política nacional, questionando o seu estatuto de *waithood* e exigindo um futuro melhor. Em vários países, os jovens saíram à rua, confrontaram a polícia e em alguns casos forçaram governos a reverter decisões controversas, como foi o caso nas manifestações em Maputo, em Fevereiro 2008 e Setembro 2010 contra o aumento dos preços de produtos de primeira necessidade; também impediram a reeleição de candidatos impopulares, como foi o caso dos jovens senegaleses do movimento *Y'en a Marre!* (Basta!) que desencadearam uma campanha eleitoral de sucesso contra a reeleição do Presidente Abdoulaye Wade em Fevereiro de 2012; e até chegaram a derrubar ditaduras políticas estabelecidas, como aconteceu na Tunísia onde jovens de diversos estratos sociais saíram à rua e mobilizaram o povo tunisino para derrubar o regime do Presidente Ben Ali em Janeiro de 2011. No entanto, apesar de seus protestos de sucesso, os jovens moçambicanos não viram mudanças fundamentais nas suas condições socioeconómicas; os jovens senegaleses mostram-se decepcionados com o novo governo de Macky Sall; e os jovens tunisinos permanecem profundamente insatisfeitos com a direcção e o ritmo lento de mudança.

Nos últimos três anos, além de eventos conhecidos no Egito e na Líbia, os jovens tomaram as ruas em protestos contra o governo no Sudão e em Angola, em Burkina Faso, Malawi, Nigéria, entre outros países do continente africano. O Oriente Médio, o Irão, o Bahrein, o Iémen, a Síria e a Turquia também tiveram jovens protestando nas ruas.

Mas a *waitthood* não é apenas um problema africano, e os protestos de jovens tornaram-se um fenómeno global. Em Portugal, em Março de 2011, a chamada “geração à rasca” saiu à rua para denunciar as altas taxas de desemprego e o elevado custo de vida. Desde Maio de 2011 o movimento *los indignados* em Espanha tem protestado contra as crescentes desigualdades socioeconómicas e a falta de perspectivas para a juventude. No Reino Unido, em Agosto de 2011, jovens de bairros mais pobres (e não apenas das comunidades de imigrantes) desencadearam motins violentos, queimaram e saquearam lojas de luxo, apoderando-se dos símbolos de uma cultura de consumo da qual se sentem excluídos. Em Santiago do Chile, os estudantes saíram à rua para exigir uma melhor educação pública de baixo custo. E nos Estados Unidos, o movimento *Occupy Wall Street* reuniu milhares de jovens americanos para protestar contra a ganância corporativa e a influência das multinacionais sobre o governo.

## WAITHOOD E MUDANÇAS SOCIAIS

Karl Mannheim (1952) afirma que as gerações mais novas são capazes de imaginar a sociedade de uma forma inovadora precisamente porque possuem aquilo que chama *fresh contact* (contacto fresco), ou seja, um olhar renovado e reformador que surge à medida que estes assimilam, desenvolvem e alteram o repositório social, cultural e político das gerações anteriores.

Muitos jovens activistas que entrevistei são críticos em relação às acções dos partidos políticos e recusam-se a ser manipulados por líderes políticos que eles consideram ser corruptos e apenas preocupados com o seu bem-estar pessoal. Grande parte dos jovens rejeita a transformação dos seus movimentos de protesto em forças políticas partidárias. Na Tunísia, por exemplo, jovens activistas, rapazes e raparigas, continuam a exercer o seu poder de veto nas ruas e muitos recusam-se a participar nas manobras políticas que tem preocupado o governo de transição e os partidos da oposição durante a transição (Honwana, 2013). Da mesma forma, os activistas do movimento *Y'en a Marre* no Senegal recusaram ser parte do elenco governamental

do novo Presidente Macky Sall ou a formar o seu próprio partido político. Até mesmo os jovens que são membros de partidos políticos, muitas vezes, queixam-se que as suas vozes são ignoradas.

Mas, ao mesmo tempo, os jovens activistas percebem e debatem-se com as dificuldades que encontram em transformar os seus movimentos em presenças políticas mais permanentes que possam contribuir para uma mudança significativa da ordem política existente (Honwana, 2013). Após os protestos de rua, com a queda dos antigos regimes, o entusiasmo e a energia da rua dissipam-se gradualmente e os movimentos juvenis tornam-se vulneráveis e aparecem mais divididos; a unidade forjada durante a fase de protesto enfraquece enquanto os jovens procuram articular um novo discurso e definir novos objectivos políticos por si próprios. Por outro lado, o carácter horizontal e não hierárquico destes movimentos de protesto dificulta o surgimento orgânico de lideranças políticas que permitam a tomada do poder formal. Enquanto isso, o *vacuum* político existente é ocupado pelas forças políticas “tradicionais” que, de certa maneira, bloqueiam a participação da juventude e o acolhimento de ideias transformadoras. De tal modo que, na sequência dos movimentos de protesto, os jovens activistas parecem recuar para a periferia da política formal, revertendo aos seus “não-movimentos” (Bayat, 2011).

O filósofo britânico Simon Critchley (2012) sugere que a desconexão entre a juventude e a cultura política actual deriva da dissociação entre a política e o poder. “O poder é a capacidade de fazer as coisas”, e a “política é o meio que permite fazer as coisas” e a democracia é o sistema que permite que o poder seja exercido pelo povo. Hoje assiste-se globalmente a um divórcio entre o poder e a política, porque o poder tem sido capturado por corporações financeiras supranacionais e por sindicatos transnacionais de crime organizado. Assim, a política fica desprovida de poder, mas serve o poder. Critchley (2012) lembra-nos que esta separação entre política e poder não acontece por acaso, mas resulta da convivência dos políticos que abraçaram o capitalismo de livre mercado como o motor para o crescimento e seu enriquecimento pessoal. Na mesma onda, Aditya Nigam (2012) sugere que, na sequência das revoluções do norte de África, essas sociedades “estão a viver [uma fase] de interregno em que formas antigas de fazer política se tornaram obsoletas e moribundas, mas novas formas ainda estão por emergir... Alguma coisa, claramente, está à espera de ser articulada nesta recusa implacável do político” pela geração mais jovem (p. 175).

Os jovens já estão desenvolvendo formas alternativas para a intervenção social e política, fora de partidos políticos e em organizações da sociedade civil. Eles estabelecem e envolvem-se em associações que desenvolvem acções políticas sem necessidade de filiação partidária. Lutam pela liberdade de expressão nos mundos reais e virtuais; lideram campanhas públicas contra a corrupção e pela boa governação, pelos direitos da mulher, protecção do meio ambiente, entre outros assuntos.

Na Tunísia, jovens activistas desfrutam hoje da liberdade de engajamento cívico e político independente, após a revolução, o que lhes era proibido durante o antigo regime. Mas, ao mesmo tempo, a decepção com a transição política e as lutas entre partidos políticos leva alguns jovens a recorrer a formas politizadas do Islão para responder aos seus anseios. Por exemplo, o famoso cantor de rap da revolução, El General, é hoje um grande defensor para a instauração da *Sharia*. A letra da sua canção mais recente, intitulada “Desejo”, apela para que a Tunísia se torne um Estado islâmico. Na verdade, jovens islâmicos que se uniram a grupos radicais Salafistas<sup>3</sup> acreditam que a *Sharia* trará a solução para os seus problemas, porque consideram que a “Sharia não é política, mas um estilo de vida, com suas leis e sua ciência”.

No Senegal, os activistas do movimento *Y'en a Marre* orgulham-se de ser apártidários e estão determinados a continuar a trabalhar para tornar os líderes políticos responsáveis perante aqueles que os elegeram. Após os protestos, o movimento concentrou os seus esforços numa campanha nacional pública para criar um “novo tipo de Senegalês” que seja politicamente consciente e que assuma as suas responsabilidades como cidadão na luta pelo bem-estar do povo senegalês.

Assim, o grande desafio para esta geração será como encontrar formas construtivas e eficazes de contribuir para a mudança e para o desenvolvimento económico, social e político das suas sociedades? Como transformar o dinamismo e a energia dos protestos de rua em presenças políticas e sociais activas que contribuam para uma sociedade mais equitativa e justa que garanta um futuro melhor para os seus filhos? Mais ainda, como é que esta geração pensa e imagina uma nova arena política e social? Curiosamente, os meus jovens interlocutores nestes países acreditam que a sua geração será capaz de efectuar transformações políticas e sociais significativas, embora eles próprios ainda não sejam capazes de articular como fazê-lo. Na

---

<sup>3</sup> O Salafismo constitui uma forma de extremismo islâmico que propõe uma interpretação conservadora do Islão, fazendo da *Sharia* a lei que dirige a vida política e social do Estado e dos cidadãos.

sua opinião, as transições e mudanças sociais não são lineares; levam tempo e apresentam avanços e recuos ao longo do processo. E não há dúvidas de que a geração *waihood* se engaja, de forma cada vez mais activa, na busca de soluções para os desafios que enfrenta.

## REFERÊNCIAS

- Abdullah, I. (1998) “Bush path to destruction: The origin and character of the Revolutionary United Front/Sierra Leone”. *Journal of Modern Africa Studies* 36(2), 203-34.
- Bayat, A. (2010) *Life as Politics: How ordinary people change the Middle East*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- Calvès, A.-E., Kobiane, J.-F. & Martel, E. (2007) “Changing transitions to adulthood in urban Burkina Faso”. *Journal of Comparative Family Studies* 38(2), 265-83.
- Chen, M. (2006) “Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment”. In: B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur & E. Ostrom (eds.) *Linking the formal and informal economy: Concepts and policies*, Oxford, Oxford University Press. pp. 75-92.
- Cohen, S. (1972) *Folk devils and moral panics: The creation of the Mods and Rockers*. London, MacGibbon and Kee.
- Critchley, S. (2012) “Occupy and the Arab spring will continue to revitalize political protest”. *Guardian*, 22 March. Disponível em: [www.guardian.co.uk/commentis-free/2012/mar/22/occupy-arab-spring-political-protest](http://www.guardian.co.uk/commentis-free/2012/mar/22/occupy-arab-spring-political-protest) [Acedido a: 25 de Fevereiro de 2013].
- De Certeau, M. (1984) *The practice of everyday life*, trans. Steven Rendall. Berkeley, University of California Press.
- Fanon, F. (1961/1963) *The Wretched of the Earth (Les Damnés de la Terre)*. Paris, Presence Africaine.
- Groes-Green, C. (2011) “The bling scandal: Transforming young femininities in Mozambique”. *Young: Nordic Journal of Youth Research* 19(3), 291-312.
- Hall, S. & Jefferson, T. (eds.) (1976) *Resistance through rituals*. London, Hutchinson.
- Honwana, A. (2006) *Child soldiers in Africa*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- (2012) *The Time of Youth: Work, social change and politics in Africa*. Sterling, VA, Kumarian Press.

- (2013) *Youth and Revolution in Tunisia*. London, Zed Books.
- Honwana, A. & De Boeck, F. (eds.) (2005) *Makers and breakers: Children and youth in postcolonial Africa*. Oxford, James Currey.
- Hunrter, M. (2010) *Love in the time of AIDS: Inequality, gender, and rights in South Africa*. Bloomington, Indiana University Press.
- Lévi-Strauss, C. (1966) *The Savage Mind (La Pensée Sauvage 1962)*. Chicago, University of Chicago Press.
- Maffesoli, M. (1996) *The time of the tribe: The decline of individualism in mass society*. Translated by Don French. London, Sage Publications.
- Maira, S. & Soep, E. (eds.) (2005) *Youthscapes: The popular, the national, the global*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Manji, F. (1998) “The depoliticization of poverty”. In: D. Eade (ed) *Development and rights*. Oxford, Oxfam. pp. 12-33.
- Mannheim, K. (1952/1927) “The problem of generations”. In: P. Kecskemeti (ed) *Essays on the sociology of knowledge*. London, Routledge.
- Momoh, A. (2000) “Youth culture and area boys in Lagos”. In: A. Jega (ed) *Identity Transformation and Identity Politics under Structural Adjustment in Nigeria*. Stockholm, Nordic Africa Institute. pp. 181-203.
- Moore, H. (2011) *Still Life: Hopes, Desires and Satisfaction*. Cambridge, Polity Press.
- Nigam, A. (2012) “The Arab upsurge and the “viral” revolutions of our times”. *Interface* 4 (1), 165-77.
- Potts, D. (2000) “Urban unemployment and migrants in Africa: Evidence from Harare, 1985-1994”. *Development and Change* 31, 879-910.
- Rogerson, C. (1997) “Globalization or informalization? African urban economies in the 1990s”. In: C. Rakodi (ed) *The urban challenge in Africa: Growth and management of its large cities*. Tokyo, United Nations University Press. pp. 337-70.
- Singerman, D. (2007) The economic imperatives of marriage: Emerging practices and identities among youth in the Middle East. *Working Paper* n.º 6. Washington DC., Wolfensohn Centre for Development and Dubai School of Government.
- Snow, D., Soule, S. & Kriesi, H. (2007) “Introduction”. In: D. Snow, S. Soule & H. Kriesi (ed) *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford, Blackwell Publishing. pp. 1-16.

- Thompson, L. & Tapscott, C. (2010) "Introduction: mobilization and social movements in the south – the challenges of inclusive governance". In: l.Thompson & c.Tapscott (eds.) *Citizenship and Social Movements: Perspectives from the global south*. London, Zed Books. pp. 1-34.
- Wignaraja, P. (ed) (1993) *New Social Movements in the South: Empowering the people*. New Delhi, Vistaar Publications.
- Vigh, H. (2009) "Youth mobilization as social navigation: Reflections on the concept of *dubriagem*". *Cadernos de Estudos Africanos* 18/19, 140-64. Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE).

# ACUMULAÇÃO NUM CONTEXTO DE LÓGICAS E DINÂMICAS NEO-PATRIMONIAIS. O CASO DA ARPONE EM XAI-XAI

Sérgio Chichava

## INTRODUÇÃO

Por diversas vezes, já foi demonstrado que a actual elite política dirigente moçambicana ligada ao partido Frelimo tem usado o controlo e o acesso ao Estado ou a influência político-partidária para se auto-enriquecer, fragilizar os partidos da oposição ou para tirar outro tipo de vantagens. Ser membro do partido Frelimo ou ser alto funcionário do Estado, – o que sempre vai de par com ser membro da Frelimo – parece ser o caminho certo para obter diversos privilégios nomeadamente participação em empresas, acesso fácil à terra, ao crédito, entre outros.

Através do exemplo da Associação dos Agricultores e Regantes do Baixo Limpopo (ARPONE), constituída por um grupo de cidadãos moçambicanos em 2008, na cidade de Xai-Xai, província de Gaza, com o objectivo de desenvolver agricultura no bloco de Ponela no Regadio do Baixo Limpopo (RBL), pretende-se mostrar como a elite estatal e frelimista continua a servir-se da sua posição privilegiada para beneficiar dos diferentes projectos de desenvolvimento em detrimento da maioria. Para entender este processo, analisar-se-á a participação da ARPONE num projecto de produção de arroz em Ponela, a sua relação com duas empresas chinesas, Hubei Lianfeng Mozambique Co., LDA (HLMO, CO, LDA) e Wanbao Africa Agriculture Development LDA (WAADL), que também estão a produzir arroz no mesmo regadio e com a RBL, empresa pública gestora do regadio com o mesmo nome.

Dividido em três partes, o artigo tem como base entrevistas realizadas em Xai-Xai, entre 2012 e 2013, aos membros da ARPONE, a funcionários da empresa RBL e aos gestores das empresas HLMO, CO, LDA e WAADL. A primeira parte procura

mostrar como a elite política moçambicana ligada à Frelimo tem usado o Partido e o Estado como fontes de acumulação e de legitimação política. A segunda analisa a relação entre a ARPONE e as empresas chinesas HLMO, CO, LDA e WAADL. A terceira e última mostra como a elite frelimista constituiu a ARPONE para seu próprio benefício e como isso tem sido obstáculo à emergência de uma classe de agricultores moçambicanos fortes e independentes no Regadio do Baixo Limpopo.

## O PARTIDO E O ESTADO COMO FONTES DE ACUMULAÇÃO E DE LEGITIMAÇÃO POLÍTICA

Analisando as transformações políticas e económicas que estão a ocorrer em Moçambique desde os finais dos anos 1980, diversa literatura tem mostrado que a elite política local tem usado o acesso e o controlo do Estado para seu próprio benefício, ou seja, para realizar a sua acumulação primitiva e para se perpetuar no poder (Harrison, 1999; Hanlon, 2004; Dinerman, 2006). Este processo tem ocorrido de diferentes formas, como se pode ler neste extracto de Castel-Branco:

Investidores nacionais, particularmente os que investem em grandes projectos, ou pedem empréstimos bancários (o que é registado como empréstimos e não como IDN<sup>1</sup>), ou investem com “*capital político*”, isto é, com a sua capacidade de controlar o acesso a recursos naturais (água, terra, recursos minerais), de influenciar decisões, organizações, instituições (incluindo políticas, leis e pacotes de incentivos fiscais e outros), de antecipar projectos de infra-estrutura associados à exploração de recursos naturais e de “*facilitar*” o acesso dos investidores estrangeiros aos recursos naturais (Castel-Branco, 2011, p. 58).

É preciso sublinhar que vários dirigentes da Frelimo ou pessoas próximas a este partido foram os principais beneficiários do processo de privatização das antigas empresas estatais iniciado em 1987 no quadro das reformas económicas impulsionadas pelas instituições de Bretton Woods.

Reagindo a críticas vindas de diversos quadrantes contra o uso de posições estatais ou partidárias para o auto-enriquecimento, alguns dirigentes da Frelimo como o antigo ministro da defesa, Alberto Chipande, afirmam que têm direito a serem ricos ou a ter participações em empresas porque foi graças à Frelimo que Moçambique alcançou a independência (O País, 2009). Outros há, à semelhança do actual dirigente da Frelimo, Armando Guebuza, que afirmam que há os que criticam a riqueza dos dirigentes da Frelimo e que a consideram proveniente de actos ilícitos sem, no entanto, apresentarem provas, portanto, fazem-no por inveja (Domingo, 2004).

---

<sup>1</sup> Investimento Directo Nacional.

Como se disse, o Estado é também usado para fragilizar os partidos políticos da oposição, cooptando os seus membros e influenciando as elites locais a votarem na Frelimo e a mobilizarem a população a favor deste partido. Explicando as razões da ascensão política da Frelimo em Vunduzi, distrito de Gorongosa, província de Sofala, região outrora completamente dominada pela Renamo, Forquilha (2009) mostra que tal se deveu, em grande medida, à cooptação de alguns notáveis locais da Renamo, tal como se pode ver neste extracto de entrevista a um antigo delegado da Renamo por ele entrevistado:

“Durante a guerra [civil] fui uma pessoa importante para a Renamo... Eu mobilizava a população para apoiar os soldados da Renamo... Quando a guerra terminou em 1992, a Renamo disse para eu ser o delegado do partido a nível de todo o PADM de Vunduzi... Fiz muito trabalho para a Renamo em todas as campanhas eleitorais... até 2004. A Renamo sempre ganhou aqui em Vunduzi. Mas todo esse trabalho que fiz não foi reconhecido pela Renamo. A Renamo não me deu nada, nem sequer uma lapiseira, nem subsídio... uma vez, quando fui pedir subsídio para alimentar as minhas crianças, a Renamo disse-me que não tinha nada. Como eu via que não ganhava nada, decidi sair da Renamo em 2005. Fiquei um ano sem fazer política... em 2007 apresentei-me na Frelimo. Quando veio a ministra em 2007 aqui na Casa Banana, eu contei toda a minha história aos jornalistas e toda a gente aplaudiu. O administrador trouxe 5 litros de óleo, 2 sacos de arroz para a minha família... eu vi a diferença com a Renamo. Daí comecei a trabalhar para a Frelimo, a mobilizar as pessoas para se juntarem à Frelimo... muita gente que me conheceu como delegado da Renamo antigamente, ao ver-me a fazer campanha para a Frelimo, também abandonaram a Renamo e começaram a fazer campanha para a Frelimo. Hoje sou secretário da célula da Frelimo aqui em Muche” (Entrevistado por S. Forquilha, 2009).

Recorrendo à teoria neo-patrimonialista desenvolvida por Médard (1990, 1991), Van de Walle (2001) e Chabal e Daloz (1999) para caracterizar o funcionamento do Estado africano, Einar e Orre (2001), Forquilha (2009) e Forquilha e Orre (2011) designam ao tipo de práticas acima descritas de “neo-patrimonialismo”.

O conceito de neo-patrimonialismo deve necessariamente ser ligado ao conceito de patrimonialismo, inicialmente desenvolvido por Max Weber e retomado em seguida por muitos investigadores trabalhando sobre os países em vias de desenvolvimento. Weber utilizava a expressão para designar um estilo específico de autoridade nas chamadas sociedades tradicionais, onde o senhor ou *Big Man* dominava essencialmente graças ao seu poder e prestígio pessoal. Os dominados eram tratados como partes integrantes do seu património individual. Largamente personalizada, a autoridade era mais determinada pelas preferências do *Big Man* do que pelo sistema de justiça. Mas, como a sobrevivência do *Big Man* dependia da estabilidade política, este recorria à distribuição e redistribuição selectivas de favores e benefícios materiais aos seus seguidores que constituíam a sua clientela. O patrimonialismo distingue-se do neo-patrimonia-

lismo no sentido de que se trata de um sistema primitivo de gestão baseado puramente em relações e regras informais, diferenciando-se também de um sistema burocrático legal racional, onde a autoridade repousa estritamente sobre regras formais.<sup>2</sup> Por sua vez, o neo-patrimonialismo é um fenómeno moderno ou uma forma moderna de patrimonialismo, que contrasta com o patrimonialismo clássico estudado por Weber.

De acordo com Médard (1990, 1991), por neo-patrimonialismo deve entender-se a relativa ausência de distinção entre a esfera pública e a esfera privada, tendo como denominador comum algumas práticas, nomeadamente a corrupção, seja ela puramente económica, seja ligada a uma troca social ou ainda o clientelismo, o nepotismo, o tribalismo. Ou seja, o neo-patrimonialismo é a coexistência de práticas de dominação patrimonial e da legal racional. Segundo este autor, esta distinção é relativa porque, numa gestão neopatrimonial, há um princípio de diferenciação formal e subjectiva entre a esfera privada e a esfera pública, característico de todo o sistema burocrático legal racional. Mais do que falar de uma confusão absoluta entre a esfera pública e privada, deve falar-se de um grau variado de confusão.

Entretanto, para Cahen (2011), quando o que está em causa não é a mistura da esfera privada e estatal dentro do Estado, mas sim o uso do Estado para fragilizar a oposição política cooptando os seus membros através da concessão de certos privilégios, como, por exemplo, no caso do administrador da Frelimo e do antigo delegado da Renamo em Vunduzi, estamos em presença de “estatismo clientelista” (*statism clientelist*), que é uma das variantes específicas do neo-patrimonialismo. Segundo Cahen (2011, p. 4), “neste caso, não há um neo-patrimonialismo típico-ideal na medida em que o administrador local não recebe nenhum benefício pessoal em troca deste presente, mas apenas o reconhecimento dos seus superiores estatais pelo seu sucesso na implantação do partido Frelimo nesta área remota de influência da Renamo. Ao mesmo tempo de “estatismo clientelista” em relação ao antigo delegado da Renamo que recebe “arroz e óleo” e de neopatrimonialismo em relação à Frelimo que graças aos meios do Estado coopta o antigo delegado da Renamo”.

## A ARPONE, HLMO, CO, LDA, WAADL E A FRELIMO

Como já referido, os principais actores do regadio do Baixo Limpopo, em particular do bloco de Ponela, são a ARPONE, a empresa pública RBL as empresas chinesas HLMO, CO, LDA, (2007-2011) e WAADL.

<sup>2</sup> Para mais detalhes ver Weber (1968).

Reabilitado a partir de 2006 e terminado em finais de 2007 graças a um financiamento do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), o Regadio do Baixo Limpopo (RBL) é o segundo mais importante de Gaza depois do de Chókwè. Para gerir o regadio, foi constituída a empresa pública RBL através do decreto 5/2010 (Decreto n.º 5/2010).

Era preciso acautelar que a parte reabilitada do regadio não ficasse apenas em mãos de investidores estrangeiros, ou seja, que os moçambicanos também pudessem beneficiar dele. É neste sentido que se deve entender a emergência da ARPONE, uma associação constituída por um grupo de moçambicanos que se organizou de modo a usufruir do regadio de Xai-Xai, mais concretamente no bloco de Ponela.

Portanto, a expectativa era grande por parte das autoridades moçambicanas que esperavam um ganho da parceria com os chineses, como se pode notar neste pronunciamento do primeiro-ministro de Moçambique, Aires Ali, em Dezembro de 2011, onde incitava os moçambicanos a aproveitarem-se do regadio de Xai-Xai para aumentar a produção “*através do uso de conhecimentos e técnicas resultantes da cooperação entre Moçambique e a República Popular da China*” (AIM, 2011). A ideia era, que graças aos conhecimentos dos chineses, a produtividade dos moçambicanos passasse das actuais quase três toneladas por hectare para cerca de dez toneladas (idem).

Constituída em 2008, e reconhecida juridicamente em 2010, a ARPONE tem como objectivo oficial “*a exploração agrícola, pecuária, desenvolvimento da mecanização bem como a defesa de interesses dos seus associados a partir do esquema do regadio de Xai-Xai (bloco de Ponela)*” (Despacho do Governo da Província de Gaza/2012). Neste momento, a principal actividade da ARPONE é o cultivo e o plantio de arroz numa área de 285,5ha, atribuída pelo governo de Moçambique através de um concurso público.

Para desenvolver a agricultura, a ARPONE conta, entre outros, com a ajuda dos chineses segundo o acordo firmado entre o governo de Moçambique e o governo chinês através das províncias de Gaza e de Hubei em 2007. Renovado em 2008, a este acordo atribuída à empresa HLMO Co., LDA, 300ha e previa, entre outros, (i) *apoiar as comunidades locais no incremento da produtividade agrícola com base em transferências de tecnologias...*; (ii) *no processo de transferências de tecnologias e apoiar as comunidades locais a aceder a créditos específicos monetários ou em espécie para a agricultura...* (DPAG, 2008).

Entretanto, isto não chegou a acontecer por razões de vária ordem, dentre as quais se pode destacar duas: primeiro, porque a transferência de tecnologia chinesa

para os agricultores moçambicanos não é gratuita, tem de ser paga, e a maior parte dos agricultores da ARPONE não possui capacidade financeira. Com efeito, toda e qualquer actividade realizada pela HLMO Co., LDA tem de ser paga e, para pagar, é preciso aceder ao crédito bancário. *A época da “ajuda solidária” passou para a história. Hoje, a ajuda só funciona quando ligada à possibilidade de lucro; de fazer negócio.* É o conceito chinês de win-win. Com efeito, uma das auto-críticas que os chineses fizeram ao falhanço das suas políticas de ajuda dos anos 1970 e 1980 à agricultura africana foi que a maioria delas tinham falhado porque não era auto-sustentável (Bräutigam & Xiaoyang, 2009). O argumento actual sublinha que é imperioso ajudar a desenvolver a agricultura africana, mas essa ajuda não deve continuar a ser totalmente gratuita e apenas dependente de financiamento chinês, os africanos devem participar. Entretanto, os acordos entre os dois governos pecavam por não especificar as modalidades da transferência da tecnologia chinesa para os agricultores moçambicanos nem qual é o conceito de transferência de tecnologia ou ainda quais eram os direitos e as obrigações dos agricultores moçambicanos perante a HLMO CO, LDA. Igualmente, os acordos nada diziam sobre como a empresa chinesa devia apoiar as comunidades locais a aceder a créditos!

A tabela a seguir adaptada a partir de um acordo assinado entre a ARPONE e a HLMO Co., LDA em 2011 para assistência técnica dá uma ideia dos custos inerentes à obtenção de tecnologia chinesa.

**TABELA 1** CUSTO DA ASSISTÊNCIA DA HLMO CO., LDA

Actividade	Custo (mt/\$)
Assistência na abertura de valas	5 000 mts p/m
Nivelamento de solos	3 000 mts/m
Fornecimento de sementes	24 mts/kg
Assistência no processo de sementeira	Não indicado
Fornecimento e aplicação de herbicidas	3000 mts/m
Ceifa e debulhas mecânicas	3000 mts/ha
Transporte do arroz do campo para a fábrica	1 000 mts/ha

FORTE: ARPONE, 2011

O segundo aspecto tem que ver com as dificuldades de acesso ao crédito bancário por parte da maior parte dos agricultores da ARPONE. Para atribuir crédito, os bancos comerciais precisam de garantias que muitos agricultores da ARPONE estão longe de satisfazer. Das poucas vezes que conseguem ter acesso ao crédito, este é

sempre concedido fora da época consagrada ao plantio do arroz. Isto tem conduzido a enormes perdas, pois invariavelmente coincide com a época das pragas de pássaros e ratos. Estas dificuldades de acesso ao crédito levaram à desistência de alguns agricultores e ao endividamento da quase maior parte deles.

É preciso sublinhar que, mesmo se os agricultores da ARPONE tivessem capacidade financeira para pagar a assistência técnica chinesa, a HLMO Co., LDA não teria tido capacidade material para lidar com todos eles ao mesmo tempo. Aliás, ao longo dos três anos em que esteve em actividade, nem capacidade para explorar os 300ha que lhes tinham sido concedidos pelas autoridades moçambicanas teve (Tabela 2).

**TABELA 2** EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ARROZ HLMO CO LDA (2007-2010)

Campanha	Área (hectares)	Produtividade (toneladas/hectare)	Produção (toneladas)
2007/2008	20	9	180
2008/2009	30	9	270
2009/2010	40	9,5	380

FONTE: DPAG, 2010.

No seu informe, a Direcção Provincial de Agricultura de Gaza (DPAG) reconhecia, entre outros, que a HLMO CO LDA não estava a transferir tecnologia aos camponeses locais como tinha sido combinado e recordava também que a extensão da área de cultivo da HLMO CO LDA dependia da capacidade desta empresa em mostrar se conseguia usar a actual área, conforme estipulavam os acordos oficiais.

Isto levaria à compra das acções da HLMO Co., LD pela WAADL, filial da Wanbao Grain & Oil Investment Limited, uma empresa privada mais virada para o agro-processamento e com mais poderio financeiro. Graças a este acordo, foi atribuída à WAADL uma área de 20 000ha por um período de 50 anos para a produção e instalação de fábricas de agro-processamento de arroz.

À WAADL foi incumbida a tarefa de continuar a trabalhar com a ARPONE, mas também com outro grupo de camponeses não filiados a esta organização. Estes camponeses estão a ser treinados em técnicas de produção chinesa a fim de que, mais tarde, lhes seja concedida terra dentro da área concessionada à WAADL, onde irão produzir arroz e vendê-lo em seguida a esta empresa, num sistema de produção sob contrato. Por esta razão, e diferentemente da ARPONE, a empresa chinesa é responsável pelo treinamento e concessão de terra a estes novos camponeses, que apenas irão pagar com a venda da sua produção à empresa. Porém, à semelhança da

ARPONE, estes camponeses também deverão recorrer ao crédito bancário a fim de realizar sua actividade agrícola.

## O ASSALTO DA ARPONE PELA ELITE DA FRELIMO E ESTATAL

É preciso sublinhar que nem todos os agricultores da ARPONE se podem queixar desta situação, havendo aqueles que ou nunca precisaram de crédito bancário ou, se dele precisaram, tiveram poucas dificuldades em obtê-lo, ou sempre foram capazes de pagar a assistência técnica dos chineses com meios próprios. Para entender isto, é preciso olhar para o perfil sociológico de algumas figuras fundadoras da ARPONE, bem como para alguns membros que apareceram num segundo momento para ocupar o lugar dos desistentes. O aspecto comum entre estes dois grupos é o facto de serem compostos por destacadas figuras do partido Frelimo e por altos funcionários do Estado ao nível da província de Gaza.

Dos membros fundadores da ARPONE, encontram-se figuras como um dos actuais vice-ministros da Administração estatal que, na altura da constituição da ARPONE, era 1.º Secretário Provincial da Frelimo na província de Gaza; familiares de altos dirigentes da Frelimo a nível provincial ou central; alguns vereadores da Assembleia Municipal de Xai-Xai, altos funcionários do Estado, em particular directores provinciais e secretários permanentes. Todos estes membros fundadores da ARPONE possuem, desde o início do projecto, uma parcela no regadio de Ponela onde têm desenvolvido as suas actividades agrícolas.

Ainda com o mesmo perfil, está um segundo grupo, composto pelos que, não aparecendo na lista de membros fundadores publicada no Boletim da República, fazem parte dos primeiros a obter terras aquando do processo inicial de selecção, e são quase todos membros do governo e do partido Frelimo ou altos quadros do Estado. Pode citar-se os casos de um irmão de um dos antigos presidentes da República, do actual secretário do comité da Frelimo em Conhane, bem como de um antigo Director da Cadeia provincial de Gaza.

O terceiro e último grupo é composto por pessoas que estão a obter parcelas nos Blocos de Ponela graças ao infortúnio de alguns membros da ARPONE que, desprovidos de meios e com pouca ou nenhuma ligação com o partido ou com o Estado, tiveram de abandonar o projecto. À semelhança dos outros, também este grupo de “substitutos é composto por membros do partido Frelimo ou altos funcionários do Estado. Podem citar-se aqui os casos do actual administrador do distrito de Gaza,

da actual secretária permanente do governo desta província; o director provincial da Agricultura, alguns funcionários da empresa RBL. Estes são os únicos que quase não têm tido problemas de maior na sua actividade, como ilustra esta afirmação de um agricultor que, entre outros, explica os prejuízos causados pela concessão tardia de crédito bancário:

“Se eu quero semear em Setembro, nesta altura do ano [Julho], tinha que ter feito a primeira lavoura para, em Agosto, fazer a segunda lavoura nos meados e, logo em Setembro, na primeira semana, fazer a gradagem e lançamento de sementes... pronto marrachamento e começar a fazer a rega. Em Outubro, Novembro e Dezembro. Em Janeiro estou a preparar-me para tirar o arroz; se agora, em Fevereiro, eu tirar o arroz, no máximo dos máximos em Março já não tenho arroz. Olha, vou dizer-lhe, a Sra. esposa do Governador não teve problemas de pássaros, o Sr. Eng. X não teve problemas de pássaros, porque semearam a tempo e horas e tiraram o seu arroz antes dos pássaros.

P: E o Sr. Á?

R: Não, também não teve problemas de pássaros. Teve um pouquinho na primeira semana, só isso. Porque semearam a tempo e horas. Só isso.

P: e a dona P?

R: Teve um bocadinho só, ela teve um bocadinho. Também teve esse bocadinho por essa causa, das máquinas que estavam avariadas...

Conforme eu disse, eu ... ausentei-me sem ter pago os trabalhadores que estavam a guardar os pássaros, porque ainda esperava o Banco. Quando venho pagar, eles abandonam, porque pensam que se continuam a trabalhar para ter dinheiro vão ter o mesmo problema que tiveram. Mas eles, o primeiro secretário, o secretário permanente, o senhor administrador não têm esses problemas, de esperar o Banco, conseguir cativar os trabalhadores a tomar conta dos pássaros...” (E.M, entrevista com E.M., Xai-Xai, Julho de 2012).

É preciso sublinhar também que este grupo de “poderosos” dita a maneira como as coisas devem funcionar no regadio, como ilustra este testemunho de um funcionário da RBL, a propósito de um conflito de acesso à água no regadio:

“Nalguns casos temos estado a ter alguns conflitos com pessoas que tomam decisões nesta província. Para resolver o problema, vamos parar o funcionamento do regadio para embutir isto... há um que, vamos meter em todos, mas em particular neste. Isto mexe muito connosco. É um problema já antigo. Lembro-me que eu ainda não estava no regadio. Estava na direcção provincial na altura, tivemos que arranjar uma motobomba para resolver o problema. Portanto... criámos condições para a pessoa ficar independente. Pusemos uma motobomba na vala Ponela para a pessoa regar directamente e os outros poderem usar esta caixa. Neste ano controlamos o problema assim, mas agora achamos que temos que atacar a coisa.

P: Mas essa pessoa que disse... tem algum poder aqui?

R: Heee, ya, nós temos um regadio que tem funcionários, tem políticos, que tem todo o tipo de produtores, então é preciso lidar com isto” (Entrevista com A. L, Xai-Xai, Julho de 2012).

Igualmente, a maneira como os membros do Partido Frelimo e os altos funcionários do Estado conseguiram parcelas de terra em Ponela, no processo de substituição dos agricultores que se revelaram incapazes de desenvolver actividade agrícola em

virtude de não terem conseguido aceder ao crédito bancário, parece não ter seguido o que estava previsto pelo regulamento de selecção dos candidatos. Conforme anteriormente dito, do grupo dos candidatos a agricultores em Ponela, foram inicialmente seleccionados 46 e, aos que não foram seleccionados nesta fase, foi prometida futura selecção em caso de desistência ou infracção às regras por parte de um dos agricultores. O regulamento previa, entre outros, que os que não tinham sido seleccionados na primeira fase e que estavam na lista de espera seriam os prioritários em caso de abandono ou de incapacidade em usar a terra. Ora, a maior parte dos dirigentes da Frelimo ou funcionários da RBL que entraram nesta não constavam da lista de “espera”, como se pode ver nestas declarações:

“O que fizeram o secretário permanente provincial, depois do governador é ela, o que fez, qual foi o critério para o primeiro secretário provincial, qual foi o critério para o administrador, dono do território, não seguiu rigidamente nem escrupulosamente aquilo que está na lista.

P: E os outros agricultores que estão na lista de espera, o que acharam disso?

R: Outros agricultores estão zangados. Nós que não somos dirigentes estamos perto deles, isso eu sei que estão zangadas as pessoas, mas oh pá, o critério foi esse” (Entrevista com A. M., Xai-Xai, Maio de 2012).

Entretanto, a entrada em actividade da WAADL em 2012 em substituição da HLMO não alterou o *status quo*, tendo as elites políticas e burocráticas locais continuado a ser os principais beneficiários do projecto. Não admira que na marcha de 16 de Agosto de 2013, protagonizada pelos camponeses do Baixo Limpopo que se queixavam de usurpação de terras pelo projecto chinês, estes acusassem, entre outros, os altos dirigentes locais de estarem a beneficiar do projecto (FONGA, 2013).

Esta percepção é também partilhada pela empresa WAADL, para quem a hostilidade das populações locais em relação a este projecto tem que ver com a maneira como os dirigentes locais têm gerido o processo. Por exemplo, aquando do início das suas actividades, a WAADL pediu às autoridades para seleccionarem um grupo de camponeses que deviam beneficiar de treinamento em técnicas chinesas de cultivo de arroz e que futuramente beneficiariam do projecto vendendo a sua produção à empresa chinesa. Mas o processo de selecção dos camponeses não foi transparente, de acordo com a WAADL, o que explica, entre outros, as razões dos protestos dos camponeses:

“Dos 25 que nós pedimos, 23 vêm da cidade; apenas dois são daqui de Chimbonhanine [um dos locais abrangidos pelo projecto]. É por isso que temos este conflito. A RBL seleccionou pessoas que não eram daqui... Também eles não informaram o povo sobre o objectivo do projecto... o problema é deles, [d] o governo” (Entrevista com L. H., Xai-Xai, 15 de Agosto 2013).

Por isso, não é de admirar que o nome do Governador de Gaza, entre outros, tenha sido apontado pela população do Baixo Limpopo como sendo um dos que está a usurpar terra em parceria com os chineses da WAADL para benefício próprio (FONGA, 2013).

## CONCLUSÃO

Tendo como base a ARPONE, mostrou-se aqui essencialmente que a captura do projecto de produção do arroz no Regadio do Baixo Limpopo pela elite da Frelimo (i) impede o surgimento de uma classe de agricultores moçambicanos fortes e independentes e (ii) favorece o contínuo enriquecimento de um pequeno grupo graças a posições ocupadas no partido (Frelimo) e/ou no Estado.

A falta de apoio consistente por parte do Estado, aliada às dificuldades de acesso ao crédito, impede o surgimento de uma classe de agricultores em Ponela. Desprovidos de meios, com pouca ou nenhuma ligação com o Estado ou com o partido, os camponeses locais estão condenados a desaparecer ou a apenas servir de mão-de-obra para a empresa chinesa ou para a elite da Frelimo. A continuar assim, apenas a elite estatal e política, muitas vezes sem experiência e tempo para fazer agricultura, ficará em Ponela: só ela continuará a pagar pela assistência técnico-agrícola dos chineses em virtude da facilidade de acesso ao crédito bancário ou da possibilidade de utilização dos meios do Estado para realizar as suas actividades. Através deste exemplo, ficou uma vez mais provado que, actualmente, quem mais beneficia dos investimentos estrangeiros em Moçambique é apenas uma minoria. O exemplo da ARPONE em Ponela é um, de entre vários, que mostram que a “burguesia” moçambicana se forja à custa das suas ligações políticas e da captura do Estado, que ela gere a seu bel-prazer.

## REFERÊNCIAS

- AIM (2011) “Primeiro-Ministro convida empresários e jovens a explorarem oportunidades na agricultura”. *AIM*. Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/agricultura/dezembro-2011/primeiro-ministro-convida-empresarios-e-jovens-a-explorarem-oportunidades-na-agricultura/> [Acedido a: 6 de Março de 2014].
- ARPONE (2011) *Contrato de Assistência Técnica e compra e venda*. Xai-Xai, Associação dos Agricultores e Regantes de Ponela.

- Bräutigam, D. & Xiaoyang, T. (2009) “China’s Engagement in African Agriculture: Down to the Countryside”. *The China Quarterly*. 199, 686-706.
- Cahen, M. (2011) “The Enemy as a model. Patronage as a crisis factor in constructing opposition in Mozambique”. *Oxpo Working Papers* n.º10. Oxford.
- Castel-Branco, C. (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.
- Chabal, P. & Daloz, J.-P. (1999) *L’Afrique est partie! Du désordre comme instrument politique*. Paris, Economica.
- Decreto n.º 5/2010. *Boletim da República*. I Série, n.º11, 5.º Suplemento, de 23 de Março.
- Despacho do Governo da Província de Gaza/2012. *Boletim da República*. I Série, n.º 11, 2.º Suplemento. 15 de Julho.
- Dinerman, A. (2006) *Revolution, Counter-Revolution and Revisionism in Post-Colonial Africa: The Case of Mozambique*. Milton Park and New York, Routledge.
- Domingo (2004) “Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos”. Maputo. Domingo, 28 de Novembro.
- DPAG (2008) *Acordo de Gemelagem específica para a área da agricultura entre a Direcção Provincial de Gaza e a Direcção 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, Direcção Provincial de Agricultura de Gaza.
- DPAG (2010) *Informe do estágio de cooperação entre Moçambique e República Popular da China em Gaza*. Xai-Xai, Direcção Provincial de Agricultura de Gaza.
- Einar, B. & Orre, A. (2001) “Can a patrimonial democracy survive? The case of Mozambique”. *Forum for Development Studies* (2), 199-239.
- FONGA (2013) *Mais de 400 camponeses erguem enxadas e catanas para impedirem usurpação das suas terras pelos chineses*. Xai-Xai, Fórum de Organizações Não Governamentais de Gaza.
- Forquilha, S. (2009) “Reformas de descentralização e redução de 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. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz> [Acedido a: 5 de Março de 2014].

- Forquilha, S. e 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.
- Hanlon, J. (2004) “Do donors promote corruption?: The case of Mozambique”. *Third World Quarterly*. 25 (4), 747-767.
- Harrison, G. (1999) “Corruption as ‘Boundary Politics’: The State, Democratisation, and Mozambique’s Unstable Liberalisation”. *Third World Quarterly*. 20 (3), 537-550.
- Médard, J.-F. (1991) “L’État néo-patrimonial en Afrique noire”. In: J.-F. Médard (ed.). *États d’Afrique Noire: formation, mécanisme et crise*. Paris, Karthala. pp. 323-353.
- Médard, J.-F. (1990) L’État neopatrimonialisé. *Politique Africaine*. (39), 25-36.
- O País (2009) “Somos ladrões porque estamos vivos?” Maputo. 4 de Agosto.
- Van de Walle, N. (2001) *African Economies and the Politics of Permanent Crisis: 1979-1999*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Weber, M. (1968) *Economy and Society*. New York, Bedminster Press.



## OUTRAS PUBLICAÇÕES DO IESE<sup>1</sup>

### LIVROS

***Desafios para Moçambique 2013.*** (2013)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Forquilha e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

***Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados.*** (2012)

Bernhard Weimer (organizador)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE\\_Decimalizacao.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf)

***A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva.*** (2012)

Sérgio Chichava e Chris Alden (organizadores)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/MozChin/IESE\\_Mozam-China.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/MozChin/IESE_Mozam-China.pdf)

***Desafios para Moçambique 2012.*** (2012)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE\\_Des2012.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012.pdf)

***Desafios para Moçambique 2011.*** (2011)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE\\_Des2011.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011.pdf)

***Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos.*** (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE\\_Economia.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE_Economia.pdf)

---

<sup>1</sup> Muitas outras publicações do IESE estão disponíveis no site do IESE, [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz), seguindo os links para publicações ou para investigação. As publicações do IESE podem ser livremente descarregadas do seu site, existindo somente uma parede temporal de 6 meses para os livros.

***Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos.*** (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE\\_ProteccaoSocial.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProteccaoSocial.pdf)

***Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos.*** (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo.

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/pobreza/IESE\\_Pobreza.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/pobreza/IESE_Pobreza.pdf)

***Desafios para Moçambique 2010.*** (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE\\_Des2010.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010.pdf)

***Cidadania e Governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos.*** (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE\\_Cidadania.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania.pdf)

***Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies.*** (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/ref/IESE\\_QEcon.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/ref/IESE_QEcon.pdf)

***Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies.*** (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/South/IESE\\_South.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/South/IESE_South.pdf)

## CADERNOS IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas.)

***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](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](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\\_AFrancoisco.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFrancoisco.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](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](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](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](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](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf)

***Cadernos IESE n.º 3: Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE.* (2010)**

Carlos Nuno Castel-Branco

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad\\_iese/CadernosIESE\\_03\\_CNCB.pdf](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf)

**WORKING PAPERS**

(Artigos em processo de edição para publicação. Colecção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

***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. Colecção descontinuada e substituída pela série “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](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](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](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf)

**DP n.º 1: Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique.** (2008)

Sérgio Inácio Chichava

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp\\_2008/DP\\_01\\_ArtigoEtnicidade.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf)

## BOLETIM IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

**N.º 63p: Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita** (2014)

António Francisco e Moisés Siúta

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias\\_63p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias_63p.pdf)

**N.º 63e: Mozambican domestic savings: 2000-2010, an unprecedented decade** (2014)

António Francisco and Moisés Siúta

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_63e.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_63e.pdf)

**N.º 62: Médias e campanhas eleitorais** (2014)

Crescêncio Pereira

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_62.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_62.pdf)

**N.º 61: Indignai-vos!** (2014)

Egídio Chaimite

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_61.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_61.pdf)

**N.º 60: Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento** (2014)

Oksana Mandlate

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_60.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_60.pdf)

**N.º 59: A Política Macroeconómica e a Mobilização de Recursos para Financiamento do Investimento Privado em Moçambique (2014)**

Fernanda Massarongo e Rogério Ossemane

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_59.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_59.pdf)

**N.º 58: As “revoltas do pão” de 2008 e 2010 na imprensa (2013)**

Crescêncio Pereira, Egidio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_58.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_58.pdf)

**N.º 57: Cheias em Chókwê: um exemplo de vulnerabilidade (2013)**

Crescêncio Pereira, Michael Sambo e Egidio Chaimite

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_57.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_57.pdf)

**N.º 56: Haverá Possibilidade de Ligação Entre Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais?**

Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_56.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_56.pdf)

**N.º 55: Ligações com mega projectos: oportunidades limitadas a determinados grupos (2013)**

Epifania Langa

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_55.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_55.pdf)

**N.º 54p: Viver mais para viver pior? (2013)**

Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_54e.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54e.pdf)

**N.º 54e: Is living longer living better? (2013)**

Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_54p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54p.pdf)

**N.º 53: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (3). (2013)**

Sayaka Funada-Classen

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_53.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_53.pdf)

**N.º 52: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (2). (2013)**

Sayaka Funada-Classen

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_52.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_52.pdf)

**N.º 51: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann. (2013)**

Sayaka Funada-Classen

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_51.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_51.pdf)

**N.º 50: Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013.** (2013)

Domingos M. Do Rosário

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_50.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_50.pdf)

**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](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](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](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](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](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf)

**N.º 44: Taxas Directoras e Produção Doméstica.** (2012)

Sófia Armacy

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_44.pdf](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf)
- N.º 24: Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo.** (2009)  
António Francisco  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_24.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf)
- 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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf)
- N.º 22: Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009.** (2009)  
Luis de Brito  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_22.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf)
- 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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf)
- N.º 20: Sobre a Transparência Eleitoral.** (2009)  
Luis de Brito  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_20.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf)
- 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](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](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: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza?** (2009)  
Emílio Dava  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_17.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf)

- 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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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 Ossemane, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias\\_4.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf)

**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](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](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](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf)

## OUTRAS PUBLICAÇÕES

***Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza*** (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/IESE\\_DinPob.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf)

***Growing old in Mozambique: Dynamics of well-being and Poverty*** (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/IESE\\_DynPov.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DynPov.pdf)

***Governança em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia*** (2012)

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de Partilha de Informação,

IESE

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/cd\\_ppi/index.html](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)

Zaqueo Sande (Adaptação)

IESE: Maputo

[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE\\_PPI\\_Man.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_PPI_Man.pdf)

***Pequeno Guia de Inquérito por Questionário*** (2012)

Luís de Brito

IESE: Maputo

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

***Ciências Sociais e Comunicação: Algumas Reflexões do Grupo de Investigação População, Pobreza e Protecção Social do IESE*** (2013)

António Alberto da Silva Francisco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/TD/TD-AF.pdf>

***Inquérito de Terreno É possível falar de rigor em metodologias qualitativas? Em que condições e usando que critérios?*** (2013)

Salvador Forquilha

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/TD/TD-SF.pdf>

## COMUNICAÇÕES DE CONFERÊNCIAS

(Disponíveis no link [http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=publications\\_conference\\_papers](http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_conference_papers))

***III Conferência Internacional do IESE - Moçambique: Acumulação e Transformação num Contexto de Crise Internacional*** (2012)

46 Papers

***China em África*** (2010)

6 Papers

***Ação Social Produtiva em Moçambique: Que Possibilidades e Opções*** (2010)

8 Papers

***Processos Eleitorais, Movimentos de Libertação e Mudança Democrática em África*** (2010)

16 Papers

***II Conferência Internacional do IESE - Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique*** (2009)

51 Papers

***Conferência inaugural do IESE - Desafios para a investigação social e económica em Moçambique*** (2007)

40 Papers

## MATERIAL DOS PROJECTOS

***Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-estar e da Pobreza***

[http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=project&projectid=99](http://www.iese.ac.mz/?__target__=project&projectid=99)

*Diversificação da base produtiva e comercial em Moçambique*

10 Background Papers

[http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=project&projectid=100](http://www.iese.ac.mz/?__target__=project&projectid=100)