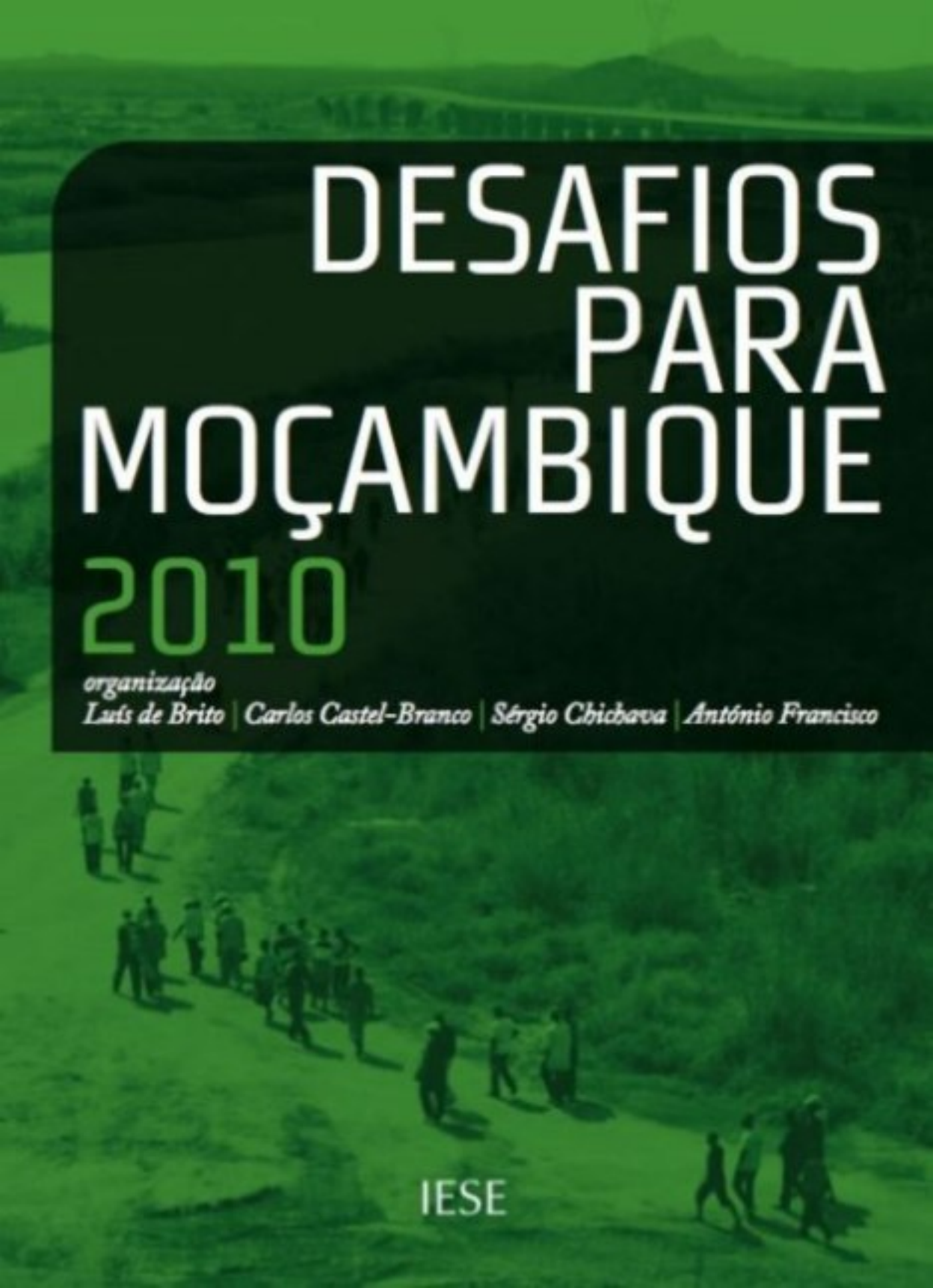


DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2010

organização

Luis de Brito | Carlos Castel-Branco | Sérgio Chichava | António Francisco

IESE



DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2010

organização

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

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2010

organização

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



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2010

ORGANIZAÇÃO

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

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE – CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

EDITOR EXECUTIVO

NELSON SAÚTE

DESIGN GRÁFICO E PAGINAÇÃO

ATELIER 004

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

SUSANA BAETA

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

PERES-SOCTIP

NÚMERO DE REGISTO

6146/RLINLD/2009

ISBN

978-989-96147-3-4

TIRAGEM

1500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA PATRICE LUMUMBA, Nº 178, MAPUTO, MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: +258 21 328 894

FAX: + 258 21 328 895

MAPUTO, DEZEMBRO DE 2009

AUTORES

Abdul Magid Osman

Licenciado em Economia e Finanças, ex-Ministro de Finanças, ex-Presidente do Conselho de Administração do BCI, Presidente do Grupo Epsilon e Presidente do Banco Tchuma.

António Francisco

Director de investigação do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália. antónio.francisco@iese.ac.mz

Carlos Nuno Castel-Branco

Director de investigação, Director do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Economia (Economia Política da Industrialização e Política Industrial) pela Universidade de Londres. carlos.castel-branco@iese.ac.mz

João Carlos Trindade

Investigador associado do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e do Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, é licenciado em Direito pela Universidade Eduardo Mondlane. Juiz-Conselheiro do Tribunal Supremo jubilado e ex-Director do Centro de Formação Jurídica e Judiciária; tem como áreas de pesquisa: administração da justiça, sociologia judiciária, pluralismo jurídico.

João Mosca

Professor Catedrático e investigador na Universidade Politécnica, é doutorado em Economia Agrária e Sociologia Rural pela Universidade de Córdoba e Agregado pela Universidade Técnica de Lisboa. joao.mosca@yahoo.com

João Noronha

Director Geral da EUROSIS – Consultoria e Formação em Gestão, é formado em Engenharia Electrotécnica. É gestor, consultor e docente nas áreas de planeamento estratégico, desenvolvimento e transformação organizacional, desenho de programas e projectos, sistemas de informação, gestão do conhecimento e comportamento organizacional.

Jonas Pohlmann

Investigador associado do IESE e representante da Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA) em Moçambique, é mestre em Estudos de Desenvolvimento pela London School of Economics and Political Science, Reino Unido. As suas áreas de pesquisa incluem: direitos humanos, instituições do sector de justiça, democracia, sociedade civil e governação local. masjop@gmail.com

Júlio Carrilho

Professor Auxiliar e Director do Centro de Estudos do Desenvolvimento do Habitat da Faculdade de Arquitectura da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Arquitectura e Ambiente pela Universidade de Roma “La Sapienza”. Foi Ministro das Obras Públicas e Habitação. Tem-se dedicado ao estudo da arquitectura de matriz swahili em Moçambique e aos processos de “regularização” da ocupação nas cinturas não planificadas dos núcleos urbanos. juliocarrilho@yahoo.com

Lídia Brito

Professora Auxiliar da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorada em Ciências Florestais pela Universidade Estadual do Colorado, EUA. Foi Vice-Reitora da Universidade Eduardo Mondlane, Ministra da Educação Superior, Ciência e Tecnologia, Consultora Sénior da empresa EUROSIS e é actualmente Directora da Divisão de Políticas de Ciência da UNESCO. A sua área de pesquisa abrange, para além de temáticas relativas à madeira, o impacto de políticas públicas do ensino superior, ciência e tecnologia no desenvolvimento.

Luís de Brito

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

Luís Lage

Professor Auxiliar e Director da Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em “Levantamento, Análise e Representação da Arquitectura e Ambiente” pela Universidade de Roma “La Sapienza”. As suas áreas de pesquisa são os processos do “reassentamento” humano e a análise de tipologias arquitectónicas. genas1@hotmail.com

Miguel Buendía

Professor Auxiliar da Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Filosofia e História da Educação pela Universidade de São Paulo, Brasil. Tem como área de pesquisa os processos de concepção, desenvolvimento e implementação de políticas públicas de educação, particularmente, relativas à educação básica.

Narciso Matos

Director Executivo da Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade e Professor Associado da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Química Orgânica pela Universidade de Humboldt, Alemanha. Foi Reitor da Universidade Eduardo Mondlane, Secretário Geral da Associação das Universidades Africanas e Director do Programa de Desenvolvimento Internacional da Corporação Carnegie de Nova Iorque. Estuda e escreve sobre questões de política e gestão de ensino, investigação e gestão educacional.

Nelsa Massingue

Assistente de investigação do IESE, é licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa estão ligadas a ajuda externa, indústria extractiva e desenvolvimento rural. nelsa.massingue@iese.ac.mz

Nelson Saúte

Licenciado em Comunicação pela Universidade Nova de Lisboa, é mestrando em Sociologia na Universidade de São Paulo. Ex-Administrador Executivo dos CFM, onde é actualmente Consultor. Escritor. Editor Executivo da Marimbique.

Roland Brouwer

Professor Auxiliar na Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Ciências Agrárias e Ambientais (Política Florestal) pela Universidade de Wageningen, Países Baixos. As suas áreas de pesquisa são os processos de inovação e a governação em relação aos recursos naturais e meio ambiente.

Rogério Ossemane

Investigador do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres. A sua área de investigação é: comércio e finanças internacionais.

Rosimina Ali

Assistente de investigação do IESE, é licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa são: desigualdade, pobreza, desenvolvimento rural e desenvolvimento económico. rosimina.ali@iese.ac.mz

Salvador Cadete Forquilha

Investigador associado do IESE e Oficial do Programa de Governação da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação, 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@sdc.net

Sérgio Chichava

Investigador do IESE, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre a China e a África lusófona. sergio.chichava@iese.ac.mz

Virgílio Cambaza

Investigador associado do IESE e docente do Instituto Superior de Relações Internacionais, é mestrado em Direito e Desenvolvimento pela Universidade de Warwick, Grã-Bretanha. As suas áreas de pesquisa são: terra, indústria extractiva e economia política do desenvolvimento em Moçambique.

Zélia Menete

Professora Auxiliar da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorada em Ciências Agronómicas, de Solos e Atmosféricas pela Universidade de Cornell, EUA. As suas áreas de pesquisa são: processos de educação, ciências ambientais, teledeteção/GIS, gestão de recursos naturais e governação de sistemas educativos. z.menete@pirep.gov.mz

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

Carlos Nuno Castel-Branco 11

PARTE I POLÍTICA

DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA 15

O SISTEMA ELEITORAL:

UMA DIMENSÃO CRÍTICA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE

Luís de Brito 17

GOVERNAÇÃO DISTRITAL NO CONTEXTO DAS REFORMAS
DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM MOÇAMBIQUE
LÓGICAS, DINÂMICAS E DESAFIOS

Salvador Cadete Forquilha 31

SOCIEDADE CIVIL EM MOÇAMBIQUE

EXPECTATIVAS E DESAFIOS

António Francisco 51

DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL

DE UMA LÓGICA ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL PARA UMA LÓGICA
DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL E SUSTENTABILIDADE

João Noronha | Lúcia Brito 107

UMA BREVE ANÁLISE DA IMPRENSA MOÇAMBICANA

Sérgio Chichava | Jonas Pohlmann 127

PARTE II ECONOMIA

DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UMA ECONOMIA SUSTENTÁVEL 139

CRISES CÍCLICAS E DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO DO PADRÃO
DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE

Carlos Nuno Castel-Branco | Rogério Ossemane 141

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL EM MOÇAMBIQUE

Carlos Nuno Castel-Branco | Nelsa Massingue | Rosimina Ali 183

A TERRA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA MINEIRA PRESSÕES E CONFLITOS EM TORNO DOS DUATS Virgílio Cambaza	217
FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO Abdul Magid Osman	229
PARTE III SOCIEDADE	
DESAFIOS DE CIDADANIA, EDUCAÇÃO E URBANIZAÇÃO	241
CONSTITUIÇÃO E REFORMA DA JUSTIÇA UM PROJECTO POR REALIZAR João Carlos Trindade	243
OS DESAFIOS DA LEITURA Miguel Buendía	257
EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO PROFISSIONAL E PODER Roland Brouwer Lídia Brito Zélia Menete	273
DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR Narciso Matos João Mosca	297
DESAFIOS NO DOMÍNIO DA HABITAÇÃO Júlio Carrilho Luís Lage	319
PARTE IV MOÇAMBIQUE NO MUNDO	
DESAFIOS DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO	323
MOÇAMBIQUE NO MUNDO A COMPETIÇÃO SUBTIL Abdul Magid Osman Nelson Saúte	325
MOÇAMBIQUE NA ROTA DA CHINA UMA OPORTUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO? Sérgio Chichava	337
Outras publicações do IESE	353

INTRODUÇÃO

A publicação deste livro pretende ser um contributo do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) para as reflexões e para os debates sobre o presente e o futuro de Moçambique. O livro é intitulado *Desafios para Moçambique* por várias razões. Por um lado, este volume traz uma colectânea de desafios nas esferas política, económica, social e internacional. Estes desafios são construídos discutindo, em cada um dos artigos, onde é que o País se encontra e as direcções que podem ser seguidas para construir diferentes cenários de futuro.

Por outro lado, os desafios discutidos no livro são para Moçambique (e, por conseguinte, para os cidadãos de Moçambique) e não apenas para uma parte de Moçambique. Quer dizer, não são desafios apenas para o governo, para os académicos, para as organizações sociais ou trabalhadores. São desafios para todos e para toda a sociedade. O desafio de pensar, discutir abertamente, avançar pontos de vista fundamentados na vida prática e na análise mais académica, o desafio de não cruzar os braços ou baixar a cabeça perante obstáculos e dificuldades, o desafio de questionar o presente pensando e acreditando em diferentes futuros possíveis, de procurar os caminhos e identificando os desafios para lá chegar, de remover os obstáculos, de pensar de novo e de acreditar, de procurar os pontos nevrálgicos que fazem funcionar o corpo, de definir o que é prioritário em cada longa marcha que se inicia, esses desafios pertencem a todos os cidadãos de Moçambique.

Por consequência, o título deste livro aponta para o primeiro grande desafio, o da mobilização, organização e participação política dos cidadãos, e a publicação do livro é um contributo para esse desafio. A prática de cidadania é a forja dos cidadãos e de uma sociedade dinâmica, democrática e progressista. A cidadania não se circunscreve ao exercício do direito de voto, embora o inclua. A sua essência é a participação responsável na reflexão, debate e luta política sobre as opções, caminhos e direcções para a vida política, económica, social e cultural, e no exercício de influência directa sobre as decisões públicas e sociais, e sua implementação, monitoria e avaliação. A cidadania requer um ambiente de pluralismo, mas é temperada e forjada na luta pela conquista e construção desse espaço plural.

Assim, a primeira parte do livro é dedicada a desafios de participação política. “*Até hoje, não conhecemos esses que elegemos.*” Com esta citação de um cidadão de Ancuabe, província de Cabo Delgado, Luís de Brito lança bases para uma discussão ampla e crítica do sistema eleitoral em Moçambique: “*O desafio da inclusão é provavelmente em termos políticos aquele que se coloca de forma mais urgente para a democratização da sociedade moçambicana na fase actual. Porém, deve ser entendido que inclusão não significa partilha de poder, de postos públicos, ou acesso a vantagens e recursos pelas forças políticas da oposição, como parece ser vista por alguns políticos e intelectuais, mas a definição de regras de jogo que permitam uma maior e mais efectiva representação dos interesses dos cidadãos em geral e, ao mesmo tempo, de diferentes grupos sociais com interesses específicos.*” (Brito 2009: 26) Esta secção inclui mais quatro artigos que desafiam o debate sobre aspectos particulares da democratização, inclusão e participação política, nomeadamente sobre: a governação local participativa, as organizações da sociedade civil, a gestão municipal e os meios de comunicação social.

A segunda parte do livro é focada em desafios económicos. Os relatórios do Governo de Moçambique (GdM) e dos seus principais parceiros bilaterais e multilaterais apresentam a economia de Moçambique como um exemplo de sucesso na promoção de rápido crescimento económico e redução da pobreza. O grau de sucesso está associado à magnitude das taxas de variação (por quanto é que a economia cresce ou a pobreza reduz) e a robustez do crescimento económico é assumida da aparente estabilidade dos indicadores macroeconómicos monetários e do seu aparente sucesso na redução da pobreza. Paradoxalmente, a economia nacional mantém elevadas taxas de dependência em relação a fluxos externos de capitais, tanto oficiais (ajuda externa) como privados (investimento directo estrangeiro e empréstimos no sistema bancário internacional). Mais de duas décadas após o início da implementação das medidas de estabilização e ajustamento estrutural em Moçambique, a estabilidade e a solidez dos indicadores monetários (inflação, taxa de câmbio) e estruturais (défice fiscal, défice da balança de pagamentos, reservas externas) continuam a depender da ajuda externa e da substituição do crédito doméstico para o investimento pelos fluxos externos de capital privado. Como é que este nível de dependência pode ser consistente com a história de sucesso? Até que ponto é que a aparente estabilidade dos indicadores monetários e a aparente redução da pobreza não depende mais dos fluxos externos de capitais do que da composição do crescimento económico? Se o investimento é tão dependente de fluxos externos de capitais, e estes reflectem sobretudo os interesses globais dos grandes investidores, que padrão de produção e comércio está sendo criado? Não será a continuação desta dependência profunda um indicador da fragilidade estrutural da base produtiva, comercial e fiscal da economia? Quais serão os impactos no comportamento e opções dos investidores nacionais das tentativas de gerir a massa monetária para estabilizar os indicadores monetários e estruturais por via da compensação dos fluxos externos de capital com recurso à esterilização da ajuda externa, aumento das reservas externas e outras medidas

monetárias para enxugar a liquidez? Até que ponto é que tais efeitos não constroem as opções, o comportamento e os interesses dos agentes económicos nacionais, encorajando-os a optarem por actividades de alto retorno a curto prazo, a engajarem-se na luta por rendas relacionadas com política pública e capital estrangeiro? (Castel-Branco e Ossemane 2009).

Esta parte económica do livro inclui quatro artigos. O primeiro descreve os padrões de acumulação económica em Moçambique, na tentativa de compreender e explicar o paradoxo do sucesso dependente, analisar as suas implicações económicas e políticas e lançar o desafio da diversificação e articulação da economia e ampliação dos centros de acumulação (condição para se construir a independência económica e se gerarem padrões de produção e distribuição mais progressistas e benéficos para todos). O segundo artigo enfrenta o desafio da diversificação e articulação da base económica, discutindo os desafios do desenvolvimento rural numa perspectiva de industrialização articulada do País. O terceiro artigo coloca a questão da terra no contexto do debate de desenvolvimento diversificado e amplo, e identifica e descreve o efeito dos conflitos sobre opções de desenvolvimento na natureza dos conflitos sobre a posse e utilização da terra. O quarto artigo discute desafios do financiamento da economia.

A terceira parte do livro aborda desafios sociais. O seu enfoque é o desafio da qualidade da educação como dinâmica e determinante fundamental da cidadania e do desenvolvimento mais geral de Moçambique. Assim, três dos cinco artigos desta parte são dedicados à qualidade da educação geral, formação profissional e educação universitária. O título de um dos artigos, «Os Desafios da Leitura» (Buendía 2009), ilustra o grande ponto de partida deste debate. Como fazer o País ler, pois sem ler, pouco ou nada mais é possível fazer. O primeiro artigo desta parte discute a reforma da justiça e o seu papel na cidadania e democratização, e o último discute um dos maiores desafios enfrentados por Moçambique, o da habitação, que se relaciona profundamente com a direcção das opções de desenvolvimento económico e social.

A quarta parte do livro discute desafios derivados da relação entre Moçambique e o Mundo, os quais estão organicamente ligados com as opções escolhidas por Moçambique e com as possibilidades de Moçambique escolher opções. Discutindo as recentes relações económicas com a China e uma perspectiva de Moçambique no Mundo, os dois artigos desta parte lançam bases para investigação, reflexão e debates muito mais profundos.

Neste final da introdução, há quatro aspectos importantes a mencionar. Primeiro, a identificação de desafios reflecte escolhas, e estas reflectem interesses, aspirações, debates e conflitos sociais, económicos e políticos. Portanto, as escolhas de desafios apresentadas neste livro reflectem essas tensões e essa procura de abordagens que ajudem a mais claramente discutir e escolher opções de políticas públicas e sociais. Além disso, as escolhas fundamentais da equipa editorial do livro (que incidiram sobre a questão da participação política vista como prática de cidadania e não apenas eleitoral, os desafios de transformação dos padrões de acumulação, os desafios da qualidade da educação e da urbanização, e a contextualização internacional das opções e desafios de

Moçambique) tiveram de ser ajustadas às possibilidades práticas de produzir artigos que contribuam para o debate e à produção de um livro de tamanho maneável. Portanto, muito fica para analisar sobre cada um dos temas discutidos, e muitos outros temas fundamentais ficaram por discutir (como, por exemplo, o das opções e qualidade da saúde). Mas este é apenas o primeiro da série de livros sobre desafios para Moçambique que o IESE pretende produzir.

Segundo, os artigos deste livro não são homogêneos: nem desenvolvem as suas análises com base nas mesmas abordagens, leituras e metodologias, nem se apresentam com a mesma forma rigorosa e severa da academia. Uns reflectem experiências de forma mais empiricista, outros são o reflexo de opiniões construídas ao longo dos anos, e alguns são rigorosamente académicos. Esta variedade de abordagens e de formas faz parte do mosaico em que Moçambique se reconstrói todos os dias. A riqueza dessa contínua reconstrução, e o direito inalienável a essa diferença resultam da prática de cidadania e temperam e forjam a cidadania.

Terceiro, este livro é o resultado da combinação do trabalho dos investigadores permanentes e associados do IESE com equipas multidisciplinares de outras instituições. Economistas académicos ou ligados ao mundo de negócios, sociólogos e historiadores, consultores, juristas, arquitectos e engenheiros, todos contribuíram com a sua experiência e conhecimento para a produção desta obra. Portanto, ao produzir o livro, o IESE e os que no livro colaboraram enriqueceram as bases e redes de investigação e reflexão em Moçambique.

Quarto, este livro tem a intenção de contribuir para um debate lançando alguns desafios. O desafio será tornar o debate tão abrangente, inclusivo, pluralista, multidisciplinar, heterodoxo, inovador e útil quanto possível. Este é um dos papéis fundamentais dos intelectuais e investigadores na luta pela conquista, construção e exercício da cidadania em Moçambique.

Carlos Nuno Castel-Branco
Dezembro de 2009

PARTE I POLÍTICA

DESAFIOS
DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

O SISTEMA ELEITORAL UMA DIMENSÃO CRÍTICA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM MOÇAMBIQUE

Luís de Brito

“Até hoje, não conhecemos esses que elegemos!”

Um cidadão de Ancuabe, Cabo Delgado

Se quisermos definir de uma forma rápida e simples o que é a representação política nas sociedades contemporâneas que se reivindicam da democracia, seguindo a linha de análise de Bourdieu (1989, 1987a e 1987b), diremos que se trata da forma como o poder político se constitui, a partir de um processo de delegação através do qual a maioria dos cidadãos transfere – pelo voto e por um período limitado – o seu poder a um pequeno número de profissionais, ou quase profissionais, da política. Nesse processo, a competição pelo poder de representação política é protagonizada no essencial pelos partidos, empresas especializadas na luta pelo exercício do poder político (Offerlé, 1987), que tendem a monopolizar a formulação, ou expressão, de interesses sociais no campo político.

A eleição, ou seja, a decisão sobre os decisores, que constitui o mecanismo central de construção da representação política, embora não a esgote, é um processo complexo de luta concorrencial entre os pretendentes ao exercício de cargos políticos e obedece a um conjunto de regras que formam o sistema eleitoral. Sublinhe-se, no entanto, que este não é um simples instrumento, neutro, capaz de traduzir mecanicamente uma pretensa vontade expressa pelos cidadãos no voto, mas um arranjo institucional que cria essa vontade e lhe dá forma, influenciando directamente a representação política e, como tal, motivo de lutas pela definição da configuração mais favorável aos diferentes agentes políticos em competição. Note-se que, dependendo do sistema eleitoral em vigor, a mesma votação pode produzir resultados diferentes. Assim, deve-se relativizar a ideia segundo a qual a eleição seria uma expressão fiel da “vontade popular”, que na realidade não existe a não ser como produto de um trabalho de construção operado pelos actores políticos.

Neste artigo vamos apresentar uma breve perspectiva histórica da evolução do sistema de representação política em Moçambique, a formação do actual sistema eleitoral e discutir alguns aspectos críticos deste e seus efeitos.

A CAMINHO DA INDEPENDÊNCIA

Para se compreender a questão da representação política em Moçambique no período de partido único, que se seguiu à proclamação da independência e durou até ao início dos anos 1990, é necessário olhar para os seus antecedentes, isto é, para alguns aspectos da história do movimento independentista, pois a forma como - e as condições em que - este nasceu e se desenvolveu social e ideologicamente foram determinantes para as opções políticas tomadas na formação do Estado independente.

Em primeiro lugar, destaque-se o próprio processo de formação da Frelimo. Segundo a versão oficial, esta foi formada em 1962, em Dar Es Salaam, como resultado da fusão de três movimentos, a Makonde (mais tarde, Mozambique) African National Union (MANU), a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO) e a União Nacional de Moçambique Independente (UNAMI), que se tinham desenvolvido nos finais dos anos 1950 e início dos anos 1960 no seio dos emigrantes moçambicanos nos países vizinhos de Moçambique, respectivamente na Tanzânia e Quênia, na Rodésia e no Malawi. Na realidade, entre 1962 e 1964, a maioria dos dirigentes dessas organizações já tinham abandonado - ou sido expulsos - da Frelimo e tentavam reconstituir os seus antigos movimentos.

Se considerarmos com atenção o processo da sua formação e em especial os novos actores que surgem em cena, vemos que a Frelimo é, mais que a adição das organizações acima referidas, um novo movimento construído à volta de um grupo de intelectuais e “assimilados”, que vão formar a sua direcção, e de jovens de origem camponesa, que na altura fogem do interior de Moçambique para a Tanzânia e vão formar o grosso do seu exército. Porquê então dar tanto relevo à “fusão” dos três movimentos? A insistência neste aspecto explica-se numa perspectiva de legitimação política e social: ao apresentar-se dessa maneira, a Frelimo apropria-se ao mesmo tempo da “representação parcial” de cada um dos movimentos¹ e aparece como o movimento da “unidade nacional”. Não só isso lhe permite reivindicar-se como representante de todo o “povo moçambicano”, como afirmar-se como depositária da legitimidade nacional, por oposição ao “regionalismo” daqueles movimentos (Brito, 1988).

Em segundo lugar, considere-se o monopólio da Frelimo no processo de luta pela independência. A sua capacidade de organizar de forma efectiva a luta anticolonial, tanto no interior do país como na arena internacional, a par da fraqueza política e organizativa dos outros grupos concorrentes², permitiram à Frelimo ser reconhecida pela Organização da Unidade Africana como “único legítimo representante do povo moçambicano”. Ao mesmo tempo, no decorrer do processo da luta (armada, a partir de 1964), a hegemonia de um grupo revolucionário inspirado pelo marxismo foi-se consolidando, tendo-se afirmado definitivamente no início dos anos 1970.

Finalmente, note-se o papel da ideologia. A referência ao marxismo proporcionou aos dirigentes da Frelimo não só um quadro teórico para pensarem a luta pela independência, mas

sobretudo o instrumento que lhes permitiu conceberem o Estado-nação a construir. Para o grupo dirigente, composto por militantes originários da elite colonizada, maioritariamente estudantes e funcionários, sem enraizamento popular, a expressão das suas aspirações nacionalistas através de um discurso revolucionário de inspiração marxista, discurso universalista e modernista, permitiu não só justificar o seu poder no seio do movimento independentista, a sua afirmação como vanguarda das classes populares, mas permitiu igualmente conceber o seu projecto de poder para o Moçambique independente (Brito, 1991).

REJEIÇÃO DO PLURALISMO

Com o golpe de Estado em Portugal, a 25 de Abril de 1974, a Frelimo consegue rapidamente impor negociações ao novo poder português, cujo teor se circunscreveu à discussão das modalidades de transferência do poder, para a proclamação da independência sob a sua liderança, num processo que foi designado por Bragança (1986) como “independência sem descolonização”³. Assim, passados apenas quatro meses do golpe em Portugal, foram celebrados, a 7 de Setembro de 1974, entre o Governo Português e a Frelimo, os Acordos de Lusaka, que previam a instalação de um governo de transição dirigido por esta última, cuja tarefa principal era preparar o país para a proclamação da independência a 25 de Junho de 1975. Embora alguns grupos políticos se tenham formado, ou reaparecido, na cena moçambicana logo depois do 25 de Abril, os seus esforços no sentido de participarem no processo de descolonização foram vãos. A independência seria proclamada pela Frelimo, partido único consagrado na primeira Constituição como “força dirigente do Estado e da sociedade”.

Ainda durante o período do governo de transição, a Frelimo, cuja implantação pouco excedia a sua presença nas “zonas libertadas” situadas nas regiões mais remotas de Cabo Delgado e Niassa, viu-se obrigada a responder à necessidade de garantir a sua presença efectiva em todo o território nacional. Para tal, foi lançado um movimento de formação de Grupos Dinamizadores, compostos por militantes e simpatizantes da Frelimo, abrangendo tanto os locais de residência como os locais de trabalho. Dependentes das sedes distritais do partido, estes tornaram-se os órgãos de base da Frelimo fora das “zonas libertadas”⁴.

O papel dos Grupos Dinamizadores pode ser resumido em quatro aspectos principais: 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 controle da máquina burocrática⁴; em terceiro lugar, nos locais de residência (incluindo as zonas rurais), garantiram o controle da população e a difusão das mensagens do partido no seio da maioria da população; finalmente, ao mesmo tempo que funcionavam como órgãos de controle do partido, eles ofe-

receram 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. Em suma, pode-se dizer que os Grupos Dinamizadores estabeleceram um espaço onde o controle social e político exercido pelo partido e a participação dos cidadãos se confundiam.

Em 1977, a Frelimo declarou-se partido de vanguarda marxista-leninista. Ao mesmo tempo, no processo de construção do partido e do novo Estado independente, foi iniciado um processo de transformação dos Grupos Dinamizadores. Com a criação de células do partido nos locais de residência e de trabalho que se seguiu ao congresso de 1977, os Grupos Dinamizadores foram mantidos apenas nas zonas de residência como órgãos de base da administração local⁵. Em paralelo, foi iniciado um processo de formação de Assembleias do Povo, numa organização piramidal cujo topo era a Assembleia Popular (nacional). A escolha dos membros das assembleias de base era feita em consulta com a população local a partir de listas de cidadãos propostas pelo partido, havendo seguidamente um processo de eleição indirecta através de delegados para as assembleias dos escalões superiores. Contrariamente à vivacidade e abertura participativa dos Grupos Dinamizadores na sua fase inicial, a implantação das novas estruturas compostas por militantes e servidores fiéis do partido teve como efeito esterilizar e burocratizar o embrião de participação cidadã que se tinha esboçado.

Beneficiando de um prestígio e apoio quase unânime no seio da população moçambicana por altura da independência, a Frelimo levou às últimas consequências a lógica de partido único, preocupando-se em eliminar todas as formas de organização política ou social autónomas. Não só as associações do tempo colonial foram dissolvidas quase sem excepção⁶, mas mesmo as formas de organização e representação social, nomeadamente sindicais, que se tinham desenvolvido imediatamente após o 25 de Abril, se viram impossibilitadas de continuar em benefício de organizações satélites do partido Frelimo, sendo de destacar as grandes “organizações democráticas de massas” como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Organização da Juventude Moçambicana (OJM)⁷ e a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM). Na mesma linha de organização e enquadramento partidário do movimento social, foram ainda criadas outras organizações representativas em sectores-chave da vida social como, por exemplo, a Organização Nacional dos Professores (ONP) e a Organização Nacional dos Jornalistas (ONJ). Em termos mais amplos, a rede de poder local composta pelos chefes tradicionais (régulos) foi igualmente marginalizada, a pretexto do combate contra os vestígios da sociedade tradicional-feudal e o obscurantismo. As formas de organização social das comunidades rurais, devido à sua autonomia relativa em relação ao Estado, constituíam para a Frelimo um obstáculo ao seu projecto nacional e foram um dos seus alvos principais em termos de transformação social e económica, sendo a dissolução das relações sociais e estruturas tradi-

cionais e a sua substituição por formas modernas de organização sob a direcção do partido um dos seus principais objectivos desenvolvimentistas.⁸

Quanto aos líderes dos movimentos políticos que se tinham manifestado depois do 25 de Abril e cuja maioria tinha acabado por aderir a uma tentativa de golpe liderado por forças coloniais no próprio dia de assinatura dos Acordos de Lusaka (7 de Setembro de 1974), aqueles que não foram presos (e mais tarde, fuzilados) fugiram do país.

É evidente que o processo de edificação do Estado independente, na mesma linha de orientação que tinha sido a da luta anticolonial, foi fundado na rejeição do pluralismo e da diversidade em nome da unidade nacional, representada pela Frelimo, fonte única de legitimidade social e política⁹. Embora houvesse, a partir de 1978, um processo de eleições para as Assembleias do Povo, os moldes em que estas eram conduzidas, ou seja, sob os auspícios do partido único, reduziam drasticamente o sentido e o alcance de delegação e representação do voto, um voto exercido sob a supervisão e tutela do partido.

CRISE, GUERRA E NEGOCIAÇÕES

Com a independência, a Frelimo viu-se confrontada com dois grandes desafios intimamente ligados entre si: por um lado, assegurar a gestão e a transformação da economia colonial e, por outro, enfrentar a reacção dos poderes brancos da Rodésia e da África do Sul, que se sentiam ameaçados pelo avanço das forças de libertação, agora instaladas directamente nas suas fronteiras.¹⁰

A saída rápida da maior parte dos colonos, empresários, gestores e quadros qualificados, ou simplesmente trabalhadores e funcionários públicos, imediatamente antes e logo depois da independência, desarticulou o funcionamento da economia moçambicana, um processo que foi reforçado pela redução drástica das receitas dos serviços de portos e caminhos-de-ferro e das transferências de trabalhadores migrantes¹¹. A própria agricultura camponesa foi afectada pela saída dos colonos que asseguravam, através de uma ampla rede de pequenos estabelecimentos comerciais (as cantinas), a comercialização rural.

Foi nesse contexto de tentativa de construção de um poder político monopartidário, de crise económica interna e de confrontação política regional que surgiu a Renamo logo depois da proclamação da independência. Organizada inicialmente com o apoio da Rodésia e posteriormente da África do Sul¹², a Renamo conduziu uma guerra que se espalhou rapidamente a todo o país, agravando a situação económica e destruindo uma parte da infra-estrutura económica e social, sendo as aldeias comunais, as cooperativas, as escolas, os centros de saúde, as fábricas, as estradas e as pontes, os alvos privilegiados dos ataques da guerrilha.

Se a guerra foi no início um processo exógeno, rapidamente ela serviu para a expressão interna de clivagens e conflitos sociais, o que lhe acrescentou uma dimensão de guerra civil. Em parti-

cular nas regiões do Centro e do Centro Norte do país, pôde-se observar que a polarização das populações, entre a subordinação ao Estado da Frelimo e a adesão à guerrilha da Renamo, era em grande medida condicionada por dois elementos históricos: de um lado, as divisões entre grupos relacionadas com o processo de intervenção do Estado independente no seio das comunidades rurais, particularmente simbolizado pelas aldeias comunais, e de outro lado, as clivagens entre grupos na sua relação histórica com o Estado (numa primeira fase, o Estado colonial e, depois, o Estado da Frelimo) (Geffray, 1991).

Depois de várias tentativas para cessar o conflito, nomeadamente com a celebração do Acordo de Nkomati em 1984¹³ e depois com várias ofertas de amnistia aos combatentes da Renamo, a solução da guerra acabaria por ser negociada directamente entre os dois protagonistas, que viariam a assinar o Acordo Geral de Paz, em Roma, a 4 de Outubro de 1992. Embora a paz tenha sido obtida através de um longo processo negocial, o que por si só significava o reconhecimento da Renamo como força política, a Frelimo nunca reconheceu verdadeiramente - e isso transparece recorrentemente no seu discurso - que esta representava mais que um instrumento ao serviço de interesses externos.

ROMA: DOIS PASSOS EM FRENTE, UM PASSO ATRÁS

O final dos anos 80 e início da década seguinte foi marcado por uma dinâmica internacional que teve repercussões imediatas nos processos políticos africanos: a dissolução do Bloco de Leste, simbolizada pela queda do Muro de Berlim, e a sua perda de influência internacional criou as bases para um processo amplo de mudanças políticas em África. No caso de Moçambique, observa-se que foi em 1989 que a Frelimo decidiu abandonar oficialmente o marxismo-leninismo e, na mesma dinâmica, foi iniciado o processo de revisão constitucional que acabaria por resultar, em 1990, na aprovação de uma constituição multipartidária. Este processo estava também relacionado com os esforços de negociação com a Renamo, mas que só iriam produzir frutos com o Acordo Geral de Paz, assinado em Roma, em 1992. Um outro elemento de peso no processo que conduziu ao acordo de paz, também no contexto da nova dinâmica política internacional, tem que ver com o processo de desmantelamento do sistema de *apartheid* e da democratização na África do Sul. Ou seja, cada uma das partes beligerantes em Moçambique não só estava numa situação de impasse porque uma vitória definitiva de uma ou outra das partes no terreno militar era pouco provável, mas também porque os seus apoios internacionais tradicionais (o Bloco de Leste para a Frelimo¹⁴ e o regime do *apartheid* para a Renamo) estavam em vias de desaparecer.

O acordo de Roma, ao estabelecer a paz e as regras de incorporação da Renamo na sociedade moçambicana, significou a possibilidade prática de aplicar os novos princípios constitucionais,

nomeadamente a realização de eleições multipartidárias e, nesse sentido, foi um avanço sem precedentes para a possibilidade da construção de uma sociedade democrática pluralista. Porém, o facto de as negociações e o processo de transição política até às eleições terem sido conduzidos apenas pelas duas partes beligerantes, cada uma delas preocupada em garantir o máximo de vantagens para si própria, significou também uma polarização do espaço político nascente à sua volta. Num certo sentido, pode-se dizer que a democracia foi confiscada por estes dois partidos, não tendo havido um ambiente favorável à expressão de outras forças e interesses provenientes da sociedade civil.¹⁵

A vontade de restringir o acesso ao espaço político de outras forças era particularmente notória da parte da Renamo. Com efeito, no acordo de Roma, estava previsto que haveria uma barreira à representação parlamentar que poderia variar de 5% a 20%. Ora, a proposta de estabelecer a barreira ao nível de 20% foi da Renamo, em total contradição com o espírito do sistema de representação proporcional, ele próprio adoptado em Roma sob proposta da Renamo.¹⁶

Desde o início que a aplicação do acordo de Roma enfrentou dificuldades e atrasos motivados por um clima de desconfiança entre os protagonistas da nova ordem política. As comissões mistas previstas naquele texto foram formadas tardiamente, trabalharam com dificuldade, e as eleições previstas para o ano seguinte (1993) só viriam a acontecer um ano depois, em Outubro de 1994. Os resultados destas primeiras eleições multipartidárias, que registaram um elevado nível de participação (87% dos eleitores registados) dos cidadãos, exprimiram e ao mesmo tempo consagraram a bipolarização política no país. Assim, Joaquim Chissano venceu a eleição presidencial com 53% dos votos (34% para Afonso Dhlakama) e a Frelimo obteve uma maioria absoluta no parlamento, não obstante ter tido apenas 44% dos votos expressos (38% para a Renamo).¹⁷

Uma vez adquirida a vitória em condições que não exigiam nenhuma concessão política em termos de governação, ou seja, com uma maioria absoluta parlamentar que lhe permitia fazer aprovar as leis sem nenhuma negociação, a Frelimo adoptou também uma linha de consolidação do seu poder, sem partilha. Foi assim que a política de descentralização, inicialmente concebida com base na transformação dos distritos em distritos municipais dotados de governos eleitos (Lei 3/94, de 13 de Setembro), sofreu uma modificação radical depois das eleições presidenciais e legislativas. A distribuição e a concentração espacial do voto deixava antever uma forte probabilidade de um grande número de municípios das regiões do Centro e Centro Norte serem ganhos pela Renamo.

Foi a própria Renamo que proporcionou a oportunidade de uma revisão radical dessa orientação descentralizadora ao levantar no parlamento problemas de constitucionalidade em relação a algumas das disposições legais estabelecidas nesse âmbito. A revisão que se seguiu (emenda constitucional pela Lei 9/96, de 22 de Novembro, completada pela Lei 2/97, de 18 de Fevereiro) permitiu substituir o modelo de municipalização inicial pela criação gradual de municípios (na

altura, 33 cidades e vilas, 43 desde 2008) com base nos centros urbanos, reduzindo assim de maneira drástica a possibilidade de a Renamo se instalar de forma ampla como poder local. Em termos práticos, isto significou a exclusão de uma grande parte da população rural dos benefícios da representação política a nível local, ou seja, da possibilidade de influir na governação e participar nos programas de desenvolvimento local num ambiente competitivo aberto¹⁸.

A instalação dos dois grandes partidos numa lógica de defesa dos seus interesses particulares mais imediatos teve duas consequências: por um lado, na ausência de um consenso sobre as regras de convivência e mesmo sobre a sua legitimidade¹⁹, reproduziu a tensão entre eles e, por outro, impediu a formação de um espaço de efectiva liberdade e de exercício da cidadania para uma grande parte dos cidadãos. Um estudo efectuado depois das eleições gerais de 2004 mostrou que os cidadãos ainda não se exprimem livremente (Brito, *et al*, 2005).²⁰ Assim, embora tenha havido uma abstenção nestas eleições da ordem dos 50%, apenas 7% reconheceram não ter votado. Ao mesmo tempo, sendo conhecido que a Frelimo obteve 60% dos votos, 82% dos inquiridos declararam ter votado neste partido e, inversamente, apenas 8% reconheceram ter votado pela Renamo, quando este partido obteve 30% do voto. Estas discrepâncias em relação à realidade do escrutínio e em favor do partido no poder são uma indicação de um clima de desconfiança e de falta de liberdade de expressão pública das opiniões que prevalece no seio da sociedade moçambicana, mais de dez anos depois do fim da guerra e da instauração de um sistema político democrático e multipartidário.

OS LIMITES DO SISTEMA ELEITORAL

A análise das eleições desde 1994 mostra um crescimento significativo da abstenção, que atingiu níveis muito altos em 2004 (oficialmente 64%, mas na realidade cerca de 50%). Este crescimento acelerado é revelador de um processo de desengajamento dos cidadãos em relação ao sistema político, sendo, portanto, um sintoma de crise do processo democrático.²¹

Uma das características da geografia eleitoral em Moçambique é uma clara polarização espacial do voto entre a Frelimo e a Renamo. Essa estrutura espacial manteve-se nas eleições de 1999 e 2004, sem alterações apreciáveis, a não ser as que resultaram do grande aumento da abstenção.²² A cartografia eleitoral²³ permite verificar que a abstenção afectou sobretudo zonas onde a Renamo tinha uma influência notória. Ao mesmo tempo, comparando as votações de 1999 e 2004, pode-se observar que a Frelimo manteve em 2004 praticamente o seu eleitorado de 1999, enquanto a Renamo perdia cerca de metade do seu voto. A conjugação destes dois elementos permite concluir que a maior parte dos abstencionistas de 2004 eram eleitores históricos da Renamo. Embora não seja possível, na ausência de um estudo dedicado ao assunto, tirar conclusões definitivas sobre a abstenção, podemos, à luz das constatações acima apontadas,

avançar com uma certa segurança a hipótese seguinte: uma parte dos eleitores da Renamo ficou desmobilizada depois de, em duas eleições, o seu voto ter sido aparentemente inútil. Pode-se admitir que seja difícil, para os eleitores de uma zona que votou massivamente na Renamo, compreender que o seu voto não tenha nenhuma implicação ao nível da governação local, mas não só. Isto é agravado pelo facto de, dado o sistema eleitoral em vigor, não existir nenhuma vinculação directa entre os deputados eleitos e os eleitores, o que impede estes últimos de se aperceberem do efeito do seu voto, que poderia ser visível se houvesse uma personalização do seu representante. Obviamente, uma tal situação cria um problema na forma como a representação política é percebida e vivida.

Embora o sistema eleitoral de representação proporcional adoptado em Roma seja bem adaptado para garantir uma representação parlamentar dos partidos próxima da votação obtida e, nesse sentido, proporcione uma representação adequada no parlamento da relação de forças entre os diferentes partidos na sociedade, ele tem limitações nas circunstâncias específicas de um país como Moçambique, onde a experiência democrática é não só historicamente recente como também ainda bastante limitada do ponto de vista do livre exercício da cidadania.

O principal defeito que se pode apontar a este tipo de sistema é o facto de ele desvalorizar o vínculo dos eleitos em relação ao eleitores e, por isso, ser fraco do ponto de vista da prestação de contas. Isto deve-se ao facto de a eleição dos deputados não ser feita nominalmente, mas, no caso moçambicano, através de listas partidárias fechadas. Assim, não só os deputados não dependem individualmente da confiança dos eleitores, mas sobretudo dependem para a sua eventual reeleição da sua boa relação com os responsáveis, ou com os seus colegas, do partido, que no seio do aparelho podem influenciar a sua inclusão nas listas e em posição elegível. Em suma, o serviço dos interesses do partido e dos seus líderes prevalece sobre os eventuais interesses do eleitorado.²⁴

O trabalho de auscultação promovido pelo EISA²⁵ (2006) depois das últimas eleições gerais mostrou que uma das críticas mais frequentes ao actual sistema eleitoral por parte dos cidadãos foi exactamente a distância e a fragilidade da ligação dos eleitos com os eleitores.

De alguma maneira, a reivindicação dos cidadãos sobre uma maior proximidade dos eleitos corresponde a uma característica dos sistemas eleitorais de tipo maioritário, especialmente no caso de eleição em círculos uninominais, que permitem uma ligação directa dos eleitores com um deputado, que, se representa um partido, também representa um território específico e por extensão os interesses particulares da população desse mesmo território.²⁶ Neste cenário, é evidente que o nível de prestação de contas do deputado e a sua ligação aos eleitores é muito maior que nos sistemas proporcionais.

A constatação depois desta breve panorâmica histórica é que o sistema eleitoral moçambicano parece estar adequado aos interesses das máquinas partidárias e dos profissionais da política, mas sofre ao mesmo tempo de um défice de confiança por parte dos cidadãos, que não sentem que os seus interesses e reivindicações sejam tomados em consideração pelos políticos. Ora,

como sublinha Edigheji (2006) na sua análise sobre a representação política em África, a reactividade do sistema político e das políticas públicas às necessidades e aspirações das populações depende da instauração de um sistema inclusivo que permita ao cidadão fazer-se ouvir ao nível da governação e das escolhas políticas.

O desafio da inclusão é provavelmente em termos políticos aquele que se coloca de forma mais urgente para a democratização da sociedade moçambicana na fase actual. Porém, deve ser entendido que inclusão não significa partilha de poder, de postos públicos, ou acesso a vantagens e recursos pelas forças políticas da oposição, como parece ser vista por alguns políticos e intelectuais, mas a definição de regras de jogo que permitam uma maior e mais efectiva representação dos interesses dos cidadãos em geral e, ao mesmo tempo, de diferentes grupos sociais com interesses específicos.

NOTAS

¹ A UDENAMO congregava sobretudo militantes originários do Centro Sul do país, a UNAMI do Centro Norte e a MANU do Norte.

² Vários desses pequenos grupos acabariam por formar em 1965 uma frente comum, o Comité Revolucionário de Moçambique (COREMO), que, beneficiando do apoio da Zâmbia, promoveu algumas acções armadas na província de Tete, mas nunca conseguiu ter uma acção consequente capaz de lhe garantir alguma legitimidade social e política.

³ Esta expressão visa significar que a iniciativa do processo se manteve do lado do movimento nacionalista e não da potência colonial e que por isso não teria havido campo para negociação de uma eventual solução de tipo neocolonial.

⁴ Nos anos que se seguiram imediatamente à independência, os Grupos Dinamizadores tiveram também um papel de relevo nas grandes e médias empresas (tanto as intervencionadas, como as privadas).

⁵ Eles mantêm-se de alguma forma ainda hoje nas cidades como parte da estrutura municipal, embora com uma tendência para se reduzirem à figura dos secretários de bairro. A sua natureza partidária nunca foi posta em causa, a não ser nos municípios que em 2003 passaram para a governação da oposição, e em particular na Beira. Nesta cidade, quando a nova administração municipal tentou reorganizar estes órgãos de base e ocupar as suas instalações, esta descobriu que as mesmas tinham sido alienadas pela Administração do Parque Imobiliário do Estado e estavam registadas como propriedade do partido Frelimo.

⁶ A maior parte das associações desportivas mantiveram-se, embora tendo mudado de designação em muitos casos, e foram colocadas sob tutela, mas também beneficiando do patrocínio, de ministérios e empresas estatais.

⁷ A OMM já tinha sido formada pela Frelimo durante a luta armada.

- ⁸ Na realidade, uma transformação muito mais anunciada e projectada que efectivamente realizada, mas omnipresente no discurso político.
- ⁹ Note-se que o processo de instituição do partido único e de uma sociedade por ele controlada, normalmente atribuída à concepção marxista-leninista adoptada pela Frelimo, se deve principalmente à sua natureza de movimento nacionalista. Isso permite compreender que, uma vez abandonado o marxismo-leninismo, o ideal do partido único nunca tenha sido realmente posto em causa pela Frelimo até aos dias de hoje.
- ¹⁰ Particularmente da Zimbabwe African National Union (ZANU), no caso da Rodésia, e do African National Congress (ANC), no caso da África do Sul, que passavam a dispor de bases estratégicas no território moçambicano para o desenvolvimento da sua luta no interior dos seus respectivos países.
- ¹¹ As receitas dos portos e caminhos-de-ferro eram resultantes sobretudo do trânsito de mercadorias de e para a África do Sul, Rodésia e, em menor escala, Malawi. Ao mesmo tempo, as transferências de uma parte dos salários dos trabalhadores moçambicanos, sobretudo nas minas da África do Sul, cujo recrutamento reduziu drasticamente a partir de 1975, era outra importante fonte de divisas para a economia moçambicana.
- ¹² Com a independência do Zimbabwe em 1980, o centro principal de apoio externo da Renamo deslocou-se para a África do Sul.
- ¹³ Do ponto de vista do conflito militar, o Acordo de Nkomati, celebrado com o governo sul-africano, era suposto retirar o apoio deste à Renamo, em contrapartida da eliminação por parte do governo moçambicano das facilidades concedidas no seu território à operação do ANC.
- ¹⁴ Confrontada com uma crise económica crescente, agravada pela guerra no início dos anos 80, a Frelimo tinha iniciado em 1984 o processo de liberalização económica, a sua adesão ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, e iniciado um processo de procura de apoios junto dos países ocidentais.
- ¹⁵ Toda a iniciativa, orientação e supervisão do processo político conducente às primeiras eleições multipartidárias ficaram nas mãos da Frelimo e da Renamo, apoiadas por uma operação das Nações Unidas, a ONUMOZ. A única concessão feita no processo a outras forças resumiu-se à previsão de uma consulta (sem carácter vinculativo, portanto, apenas formal) aos outros partidos políticos antes da aprovação da lei eleitoral.
- ¹⁶ Finalmente, a lei eleitoral posteriormente elaborada acabaria por estabelecer a barreira no mínimo definido em Roma, ou seja, 5%.
- ¹⁷ A Frelimo teria provavelmente obtido entre 45% e 47%, o que não aconteceu por uma parte dos seus eleitores ter votado por engano a favor da União Democrática, que assim conseguiu passar a barreira de 5% estabelecida pela lei e eleger 9 deputados.

- ¹⁸ A Frelimo procurou compensar este défice democrático tomando uma série de iniciativas em favor das “autoridades comunitárias” e, sobretudo, através do estabelecimento de conselhos consultivos locais, mas é evidente que este tipo de organização não é o mais adequado para a consolidação de práticas de governação democrática.
- ¹⁹ Até hoje é comum assistir a acusações mútuas de ilegitimidade, em função do passado e das alianças históricas de cada um deles, como se nada se tivesse passado depois de 1992.
- ²⁰ Este estudo baseou-se num inquérito realizado a uma amostra representativa nacional da população moçambicana maior de 18 anos.
- ²¹ Havia, no entanto, desde as últimas eleições municipais (2008), uma certa indicação de crescimento da participação eleitoral, não confirmado nas eleições gerais de 2009, que voltaram a registar uma abstenção superior a 50%. O eventual pequeno aumento de participação em relação às eleições de 2004 deve ser entendido mais como resultado da campanha eleitoral muito intensiva da Frelimo do que de uma verdadeira competição entre as forças políticas. O que parece estar a acontecer é que a Frelimo consegue mobilizar o seu eleitorado (processo a que não é alheio todo o trabalho de reactivação das células do partido nos locais de trabalho e de residência e a presença permanente no terreno dos governantes aos vários níveis, com destaque para o próprio Presidente da República e a sua prática das “presidências abertas”), enquanto os partidos de oposição enfrentam dificuldades crescentes de afirmar a sua existência e mesmo de elaborar um discurso político capaz de mobilizar os cidadãos.
- ²² Os resultados das eleições de 2009, embora ainda não definitivos, confirmam mais uma vez que a estrutura espacial do voto se mantém basicamente inalterada.
- ²³ Cartografia eleitoral de Moçambique disponível em www.iese.ac.mz/?__target__=rec_cart.
- ²⁴ Para além disso, contrariamente ao sistema maioritário uninominal, onde o capital individual do candidato é central, o sistema de representação proporcional baseado em listas fechadas fica centrado no capital colectivo do partido, o que constitui uma maior dificuldade para o desenvolvimento da democracia interna nas organizações políticas.
- ²⁵ Electoral Institute of Southern Africa.
- ²⁶ Dado o alto nível de analfabetismo que ainda caracteriza o eleitorado moçambicano e as previsíveis dificuldades dos próprios agentes de administração eleitoral na gestão de processos complexos, soluções dentro do modelo de representação proporcional, como, por exemplo, o recurso a listas abertas (onde cabe ao eleitor decidir sobre a ordem – e portanto a eleição – dos candidatos na lista) não são realistas.

REFERÊNCIAS

- Bragança, A. 1986. "Independência sem Descolonização: a Transferência do Poder em Moçambique". *Estudos Moçambicanos*, n.º 5/6, pp. 7-28.
- Bourdieu, P. 1987a. "Les usages du «peuple»". P. Bourdieu, *Choses Dites*. Paris. Les Éditions de Minuit, pp. 178-184.
- Bourdieu, P. 1987b. "La Délégation et le fétichisme politique". P. Bourdieu, *Choses Dites*. Paris. Les Éditions de Minuit, pp. 185-202.
- Bourdieu, P. 1989. "A Representação Política. Elementos para uma Teoria do Campo Político". P. Bourdieu, *O Poder Simbólico*. Lisboa. Difel, pp. 163-207.
- Brito, L. 1988. "Une relecture nécessaire: la genèse du parti-Etat FRELIMO". *Politique africaine*, n.º 29, pp. 15-27.
- Brito, L. 1991. *Le Frelimo et la construction de l'État national au Mozambique: le sens de la référence au marxisme (1962-1983)*. Vincennes, Université de Paris VIII, U.F.R. Territoires, Economies, Sociétés (tese de doutoramento).
- Brito, L., Pereira, J., Rosário, D. e Manuel, S. 2005. *Formação do Voto e Comportamento Eleitoral dos Moçambicanos em 2004*. Maputo. EISA.
- Edigheji, O. 2006. "Political Representation in Africa: Towards a Conceptual Framework". *Africa Development*, Vol. XXXI, n.º 3, pp. 93-119.
- EISA. 2006. *A Voz do Povo - Debates Públicos sobre a Legislação Eleitoral*. Maputo. EISA (mimeo).
- Geffray, Ch. 1991. *A Causa das Armas. Antropologia da Guerra Contemporânea em Moçambique*. Porto. Edições Afrontamento.
- Offerlé, M. 1987. *Les partis politiques*. Paris. PUF.

GOVERNAÇÃO DISTRITAL NO CONTEXTO DAS REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM MOÇAMBIQUE LÓGICAS, DINÂMICAS E DESAFIOS

Salvador Cadete Forquilha

INTRODUÇÃO

Na África sub-sahariana, os programas de ajustamento estrutural implementados a partir dos anos 1980 foram acompanhados por uma série de reformas focalizadas sobre “a necessidade de instituições públicas eficazes” (Chevallier 2003: 212). Inseridas no contexto das transições políticas dos anos 1990 e associadas à redução da pobreza, essas reformas cristalizaram-se sobretudo no processo de descentralização, que se propunha a criar um conjunto de instituições com vista a uma melhor governação a nível local.

Relativamente a Moçambique, a abertura do espaço político, consagrada na Constituição de 1990, criou as bases para uma governação local assente em princípios democráticos de inclusão e participação local. Neste contexto, o ainda Parlamento monopartidário aprovou em 1994 o quadro institucional dos distritos municipais, através da Lei 3/94. Todavia, os desenvolvimentos subsequentes do processo político moçambicano, nomeadamente os resultados eleitorais de 1994 e as discussões parlamentares que se seguiram, viriam a ditar o curso dos acontecimentos levando a que a Lei 3/94 fosse revogada. A revogação foi precedida por uma emenda constitucional em 1996 (Lei 9/96), que estabeleceu o actual quadro legal do poder local e conduziu à aprovação, em 1997, da Lei 2/97 sobre as autarquias locais.

Do ponto de vista da devolução do poder do centro para a periferia, a Lei 2/97 representou um recuo em relação à Lei 3/94, na medida em que de uma administração local circunscrita exclusivamente aos distritos municipais, enquanto espaços inteiramente autónomos, passou-se para uma administração onde o Estado pode manter a sua representação e os seus serviços lá onde a sua zona de jurisdição eventualmente coincida com a de uma autarquia (Decreto 52/2006)¹. Além disso, a introdução do princípio de gradualismo no processo de autarcização acabou instalando, de facto, dois modelos diferentes de descentralização no sistema político moçambicano: uma descentralização política, implicando a devolução de poderes para as 43 autarquias e uma descentralização administrativa, significando uma simples desconcentração para o resto dos órgãos da administração local, nomeadamente os distritos, maioritariamente em

zonas rurais, cujo quadro legal se encontra na Lei 8/2003 sobre os órgãos locais do Estado (LOLE) e o seu respectivo regulamento – o Decreto 11/2005.

Este artigo procura analisar o processo de governação local resultante da implementação das reformas de descentralização administrativa em curso em Moçambique, particularmente, no âmbito das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs)². O artigo analisa não só o processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitária, marcado por uma lógica de recentralização, cristalizada no controlo do Estado sobre o processo de constituição dos conselhos locais e na redução destes últimos em meras instâncias de consulta sem nenhum carácter deliberativo, como também identifica os principais desafios associados ao referido processo. Assim, partindo de pressupostos teóricos do neo-institucionalismo histórico (Hall & Taylor 1997; Thelen 2003), o artigo argumenta que a lógica de recentralização prevalente no processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitária tem que ver com a trajectória do próprio Estado pós-colonial em Moçambique, caracterizada por uma forte dinâmica centralizadora do poder, particularmente no período imediatamente a seguir à independência (Olowu & Wunsch 1990). Para desenvolver o argumento, procuraremos, numa primeira fase, trazer os principais aspectos ligados à institucionalização dos espaços de participação e consulta a nível local, no âmbito das IPCCs e, numa segunda fase, identificar os principais desafios relacionados com o processo de governação local.

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONSULTA COMUNITÁRIA

As IPCCs aparecem estritamente ligadas às primeiras experiências de planificação descentralizada dos finais dos anos 1990, com destaque particular para as zonas norte e centro do país. Assim, circunscritas ao processo de elaboração dos planos distritais, as experiências de participação comunitária viriam, num primeiro momento, a ser regulamentadas no âmbito do guião sobre participação comunitária publicado pelo despacho conjunto do Ministério da Administração Estatal (MAE), Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) e Ministério do Plano e Finanças (MPF) em 2003 (MAE/MADER/MPF 2003) e, num segundo momento, incorporadas no quadro jurídico-legal referente aos órgãos locais do Estado através da LOLE e do Decreto 11/2005. A incorporação destas experiências na LOLE e no seu regulamento visava a institucionalização de mecanismos de participação local e sua integração no exercício mais vasto de planificação distrital.

Com efeito, no capítulo dedicado à consulta aos cidadãos, o regulamento da LOLE, no artigo 100, número 1, estabelece que:

Os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos locais, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito. (Decreto 11/2005)

Embora a possibilidade de existência de outras formas de organização comunitária seja reconhecida pelo Estado, o regulamento da LOLE estabelece essencialmente quatro formas principais, nomeadamente conselho local, fórum local, comités comunitários e fundos comunitários (Decreto 11/2005). Destas quatro formas de organização comunitária, apenas o conselho local constitui o interlocutor directo do Estado a nível local, na defesa dos interesses das populações locais, no processo de planificação. Tal como determina o regulamento:

Os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam mobilizar recursos humanos materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito. (Decreto 11/2005)

Todavia, não obstante o conselho local constituir uma instituição que visa contribuir para a institucionalização dos mecanismos de participação e consulta comunitária, a legislação não é suficientemente clara no que se refere às suas funções no processo de tomada de decisão a nível local. Com efeito, se se analisa todo o artigo 122 do regulamento da LOLE, que trata das funções e tarefas do conselho local, não é obvio se o conselho local é um órgão deliberativo ou uma mera instituição de consulta. Para uma melhor compreensão do processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta local a nível dos distritos, é preciso fazer referência aos principais actores envolvidos no processo.

PRINCIPAIS ACTORES E SEU PAPEL

Com a aprovação da LOLE e do seu regulamento, a implementação das IPCCs conheceu um certo dinamismo em todo o país, no âmbito do exercício da planificação distrital. Refira-se, no entanto, que a qualidade de participação das populações locais no processo de planificação distrital através das IPCCs varia consideravelmente ao longo do país. De acordo com o Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), existem actualmente três cenários (MPD: 2007b):

- a) distritos com história de participação institucionalizada: aqueles em que houve as primeiras experiências de planificação participativa, no âmbito da implementação do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) Norte e da Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), nos finais dos anos 1990. São os casos de alguns distritos de Nampula, Sofala e Manica;

- b) distritos com menor história prática de participação: aqueles em que o processo de participação das populações locais na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento distrital está intimamente ligado ao início do PPFDD Centro com o financiamento do Banco Mundial. Trata-se aqui basicamente de distritos da zona centro do país (Sofala, Manica, Tete e Zambézia);
- c) distritos cuja adesão ao PPFDD é recente: aqueles em que a criação das IPCCs se deu num contexto profundamente marcado pelo uso do Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais (OIIL), vulgarmente designado por “7 milhões”. Aqui pode-se mencionar, por exemplo, o caso de distritos das províncias de Maputo e Niassa.

Em todos os três cenários acima mencionados, tratou-se de um processo interactivo com partilha de responsabilidades e, em geral, numa abordagem de cima para baixo. Este processo envolveu diferentes actores, nomeadamente Governo, populações locais, ONGs e parceiros de cooperação.

GOVERNO

No âmbito das experiências de planificação descentralizada, as IPCCs são parte integrante do processo de implementação do PPFDD. Por conseguinte, o Governo aparece como um dos actores importantes na institucionalização dos conselhos locais intervindo essencialmente a três níveis:

- Central: traçando linhas de orientação metodológica para a criação e o funcionamento das IPCCs (Ministério de Administração Estatal); elaborando material de capacitação dos conselhos locais em matérias de planificação distrital participativa (Ministério de Planificação e Desenvolvimento);
- Provincial: prestando assistência técnica aos governos distritais em matérias ligadas ao funcionamento das IPCCs, processos de elaboração dos planos distritais, Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD). Esta é uma tarefa que tem estado a cargo das Direcções Provinciais de Plano e Finanças, que contam com as equipas de PPFDD provinciais e as Equipas Provinciais de Apoio à Planificação (EPAPs).
- Distrital: institucionalizando os conselhos locais e prestando-lhes assistência técnica em matéria de planificação (PEDD e PESOD), através das Equipas Técnicas Distritais (ETDs). Refira-se, no entanto, que, dos três níveis acima mencionados, o nível distrital é o que mais directamente está envolvido no estabelecimento dos conselhos locais e concentra grande parte das responsabilidades do processo de institucionalização das IPCCs.

A legislação sobre os órgãos locais do Estado estabelece que o Governo distrital, na pessoa do administrador, é responsável pela institucionalização dos conselhos locais. O regulamento da LOLE formula esta ideia nos seguintes termos:

O Administrador distrital é o responsável pela institucionalização dos conselhos locais dos níveis distrital e inferiores. (Decreto 11/2005)

É um processo altamente centralizado na figura do administrador. A própria legislação não esclarece suficientemente o papel do Governo distrital (do administrador) na institucionalização dos conselhos locais: uma simples facilitação ou uma liderança efectiva com poderes exclusivos na tomada de decisão sobre o andamento do processo como um todo? Quando se olha para as experiências do estabelecimento dos conselhos locais pelos distritos do país, parece que o administrador do distrito não possui apenas um papel de facilitação. Em muitos casos, o administrador comandou inteiramente o processo, especialmente em distritos onde não existem organizações da sociedade civil a trabalhar na área de governação local. Ademais, o facto de a legislação conceder uma larga margem de manobra ao administrador na composição do conselho local do distrito, reforça a centralização do processo na figura do administrador. Com efeito, o n.º 2 do artigo 118 do regulamento estabelece que:

O dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o conselho local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores. (Decreto 11/2005)

Ora, isso aliado à própria abordagem do processo de implementação das IPCCs – de cima para baixo – reforça na base a ideia de um processo que pertence mais ao governo do que propriamente às populações locais. Além disso, em alguns casos, foi o próprio administrador que não só explicava às populações locais o mecanismo do funcionamento do processo, mas também influenciava directamente a selecção dos membros para o conselho local distrital (SNV & Sociedade Aberta 2007: 14–15).

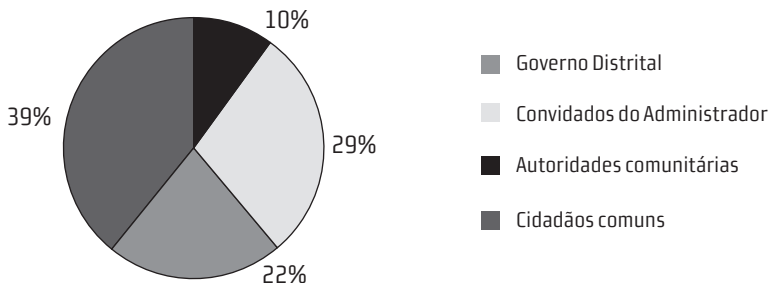
COMUNIDADES LOCAIS

A inclusão das comunidades locais no processo de tomada de decisão dos órgãos do Estado a nível local constitui o fundamento da criação das IPCCs. O regulamento da LOLE, no artigo 104, define uma comunidade local nos seguintes termos:

Conjunto de população e pessoas colectivas compreendidas numa determinada unidade de organização territorial, nomeadamente província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação, agrupando famílias, que visam a salvaguarda de interesses comuns, tais como a protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, quer sejam cultivadas ou em pousio, florestas, lugares de importância cultural, pastagens, fontes de água, áreas de caça e de expansão. (Decreto 11/2005)

Todavia, paradoxalmente, a legislação não dá suficiente realce ao lugar e papel das comunidades locais no processo de institucionalização das IPCCs. Com efeito, ao centralizar a institucionalização dos conselhos locais nos representantes do Estado a nível local e ao privilegiar uma abordagem de cima para baixo, a legislação acaba dando às comunidades locais um papel marginal e por conseguinte transformando-as em actor passivo no processo. Em termos de actores que compõem um conselho local distrital, por exemplo, os membros que supostamente representam as comunidades locais ronda os 50%. A este propósito, veja, por exemplo, o caso do conselho local do distrito de Gorongosa (gráfico 1), que “mostra claramente que 61% dos membros do conselho local vem de grupos sob controlo do administrador, distribuídos da seguinte maneira: 10% do governo distrital, 29% convidados do administrador, 22% autoridades comunitárias. Os considerados cidadãos comuns representam apenas 39% dos membros do conselho local.” (Forquilha, 2009: 21)³

GRÁFICO 1 REPARTIÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO LOCAL DE GORONDOSA POR CATEGORIAS



FONTE Forquilha, S. 2009b: 21.

Neste contexto, pode-se considerar que, no processo de estabelecimento dos conselhos locais, o papel das comunidades locais reduz-se essencialmente a:

- a) Constituição dos níveis mais baixos das instâncias de participação comunitária, Fóruns, Comitês de Desenvolvimento Comunitário (CDCs) e outros, de forma a garantir um diálogo mais efectivo e responsável com o Governo nos conselhos locais.
- b) Selecção de representantes comunitários para os escalões superiores dos conselhos (até ao nível do distrito e de acordo com a legislação em vigor). Ainda não existe um mecanismo de selecção uniforme, institucionalizado e praticado em todos os distritos do país. Com a aprovação do regulamento da LOLE, a prática da eleição foi sendo cada vez mais adoptada pelas comunidades como mecanismo de selecção dos membros para os escalões superiores dos conselhos locais. Todavia, é importante referir que as modalidades de eleição variam de comunidade para comunidade, sendo as mais comuns a eleição por voto secreto e a eleição pública por consenso dos membros da assembleia (CDCs, fórum, Conselho Local da Loca-

lidade – CLL, Conselho Local do Posto Administrativo – CLPA). No caso deste último tipo de eleição, os candidatos são publicamente apresentados à assembleia e esta, por consenso, aprova ou não a selecção do candidato para o conselho local. Destas duas modalidades, a eleição pública por consenso dos membros da assembleia é a mais frequente. Isto pode-se explicar pelo facto de ter sido uma prática generalizada nos processos de selecção de membros para os órgãos político-administrativos a nível local, durante o período do sistema monopartidário, com maior destaque para os primeiros anos do pós-independência. Este foi o caso, por exemplo, do processo de selecção de candidatos para as Assembleias do Povo, ou ainda da selecção de candidatos para membros dos antigos grupos dinamizadores.

c) Participação em cursos de capacitação em matéria de metodologias participativas e de planificação.

ONGs

Embora a legislação (LOLE e o seu regulamento) não reserve um papel específico às ONGs no processo de criação dos conselhos locais, elas têm estado ligadas às primeiras experiências de planificação distrital desde os finais dos anos 1990, particularmente na província de Nampula (Allen & Dupont 2006a). Em outras províncias, a intervenção das ONGs no processo de institucionalização dos conselhos locais evidenciou-se sobretudo com a publicação do regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado em 2005. Neste contexto, as ONGs apareceram como parceiras importantes não só dos PPFs como também de programas de desenvolvimento rural que privilegiavam a planificação distrital participativa, como por exemplo, o ex-GTZ-PRODER ou ainda o ex-Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) da Cooperação Suíça (Allen & Dupont 2005a: 3–9). Assim, em Nampula, o PPF Norte trabalhava em parceria com Concern, SNV, IBIS, Olipa, Facilidade para Desenvolvimento da Sociedade Civil (FDSC), Helvetas, Fórum Terra, Salama. Para o caso do PPF Centro, o ex-GTZ-PRODER e o ex-PDR da Cooperação Suíça, existia uma parceria com as seguintes ONGs: Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM), CARE/SCORE, Agência de Desenvolvimento Económico Local (ADEL), Agência de Desenvolvimento Económico de Manica (ADEM), Magariro, Helvetas, Associação Moçambicana do Ambiente (AMA), entre outras (Allen & Dupont 2005a).

A intervenção das ONGs no processo de institucionalização das IPCCs consiste essencialmente nas seguintes actividades.

Em primeiro lugar, a promoção de mecanismos de participação comunitária, não só junto das comunidades como também junto das autoridades administrativas locais, nomeadamente a nível dos distritos, postos administrativos e localidades. Dependendo do tipo de parceria com o PPF ou o programa de desenvolvimento rural, a promoção de mecanismos de participação comunitária tem sido sob forma de apoio às comunidades locais na criação dos CDCs e fóruns, capacitação técnica aos Conselhos Locais (CLs) e às ETDs em metodologias participativas.

Em segundo lugar, a facilitação do processo de constituição das IPCCs. Este foi o caso, por exemplo, de ONGs tais como SNV e Concern em Nampula e Manica, respectivamente, desde as primeiras experiências de planificação a nível local. Assim, quando a legislação sobre os Órgãos Locais do Estado foi aprovada em 2003, os conselhos locais em alguns distritos de Nampula, Manica e Cabo Delgado já estavam constituídos com a ajuda de ONGs. Todavia, como forma de responder às exigências do regulamento da LOLE, aprovado em 2005, começou em Nampula um processo de reconstituição das IPCCs existentes, na sequência de “uma série de lacunas encontradas na sua representatividade, função, mandato e compatibilidade com o regulamento da LOLE” (Allen & Dupont 2006b: 6). Relativamente a Nampula, o processo começou em seis distritos considerados pilotos, nomeadamente Angoche, Mossuril, Ribáue, Muecate, Memba e Nacarôa (SNV 2006). Sob a liderança das ONGs parceiras do PPF, este processo implicou uma capacitação das ETDs e representantes do Estado a nível dos postos administrativos e localidades. Neste contexto, um dos aspectos mais marcantes do processo da dissolução e reconstituição dos conselhos locais foi a extinção dos fóruns locais e a criação dos conselhos locais de povoação, previstos no regulamento da LOLE. Para a criação dos conselhos locais de povoação, a rede de parceiros do PPF em Nampula elaborou uma metodologia composta por três passos, nomeadamente “explicação do processo em cada comunidade e selecção dos seus representantes para o conselho local de povoação; composição da mesa do conselho local de povoação; eleição dos representantes do conselho local de povoação para os outros níveis dos conselhos locais” (SNV 2006: 2–3). Para o caso de Cabo Delgado, o exercício de reconstituição dos conselhos locais foi mais difícil, particularmente a nível das povoações. Contrariamente a Nampula, onde se assumiu que as aldeias que compõem uma povoação possuem uma liderança comunitária e interesses comuns, em Cabo Delgado, as aldeias não possuem necessariamente lideranças comunitárias comuns e em alguns casos são territórios completamente diferentes uns dos outros em termos de interesses sociais e económicos. Assim, pelo menos em Ancuabe e Chiúre, os conselhos locais de povoação ainda não existem, continuando a funcionar os antigos fóruns, instituições de onde saem os membros representantes das comunidades nos conselhos locais de postos administrativos.

Em terceiro lugar, a participação, em parceria com o PPF, no processo de capacitação das IPCCs. Aqui, em muitos casos, existe uma partilha de responsabilidade com o próprio PPF. Em quarto lugar, a participação no processo de elaboração de material de capacitação das IPCCs para o nível dos postos administrativos. Este é o caso, por exemplo, das ONGs filiadas à rede de parceiros do PPF Norte em Nampula (DPPF 2006).

Em quinto lugar, o apoio logístico para a realização das sessões dos conselhos locais, particularmente a nível das sedes distritais. Este foi o caso, por exemplo, da Helvetas nos distritos de Ancuabe e Chiúre.

PARCEIROS DE COOPERAÇÃO

Diferentemente dos outros actores acima mencionados, a intervenção dos parceiros de cooperação no processo de institucionalização das IPCCs tem sido de uma forma indirecta através de financiamento a programas de planificação e finanças descentralizadas ou programas/projectos de desenvolvimento rural em áreas específicas tais como agricultura, segurança alimentar, água e saneamento, crédito e poupança ou ainda planificação distrital descentralizada ou simplesmente participação comunitária (Allen & Dupont 2005a: 3–54).

MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS LOCAIS

No âmbito da legislação referente aos Órgãos Locais do Estado, a constituição e o funcionamento das IPCCs assenta no pressuposto segundo o qual os conselhos locais existem e funcionam em cadeia, em que os de níveis mais baixos alimentam os de nível superior, em termos de representação comunitária. Todavia, isso implica que o processo de constituição das IPCCs comece não pelo topo, como aconteceu em alguns distritos, mas pela base, onde os CDCs e outros tipos de organização comunitária a nível local constituem parte integrante do processo. A este propósito, o n.º 1 do artigo 118 do regulamento da LOLE estabelece que:

Integram os conselhos locais, as autoridades comunitárias, os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos conselhos locais ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial. (Decreto 11/2005)

A legislação prevê a existência de uma mesa em cada escalão do conselho local com a responsabilidade de presidir as sessões. A mesa é composta pelo dirigente do órgão local do Estado e dois vogais (Decreto 11/2005: art. 121, n.ºs 1–2). Os vogais provêm dos respectivos conselhos locais via eleições internas. Ao responsável de cada órgão local compete a convocação e a presidência das sessões dos conselhos locais. O número de membros dos conselhos varia de 5 a 10 para o conselho de povoação, de 10 a 20 para o conselho de localidade, de 20 a 40 para o conselho de posto administrativo e de 30 a 50 para o conselho do distrito. Com excepção do conselho de povoação, pelo menos 30% dos membros de cada um dos outros conselhos devem ser mulheres e o número de sessões deve ser de pelo menos duas sessões anuais. As sessões dos conselhos locais, particularmente dos distritos e dos postos administrativos, são preparadas pelas Equipas Técnicas Distritais e presididas de uma forma extremamente vertical sob a liderança do representante do órgão do Estado a nível local. Falando do distrito de Mogovolas, por exemplo, Allen & Dupont (2006a) sublinham que os assuntos tratados no conselho local do distrito não eram levados à votação, o que enfraquece a participação efectiva dos representantes das comunidades locais no processo de tomada de decisão a nível do conselho local (Allen & Dupont 2006a).

Um dos aspectos cruciais no funcionamento dos conselhos locais tem que ver com os mecanismos capazes de garantir o fluxo de informação e prestação de contas. Teoricamente, os representantes das comunidades nos conselhos locais deviam garantir a circulação de informação de e para as comunidades. Todavia, a experiência do funcionamento das IPCCs tem mostrado fraco fluxo de informação, particularmente dos conselhos locais para as comunidades. Duas razões principais, entre outras, podem explicar este cenário:

- Processo de selecção dos membros das comunidades para os conselhos locais viciado pela influência do representante do Estado a nível local. Em algumas comunidades, os cidadãos não conhecem os seus representantes nos diferentes níveis das IPCCs. A título ilustrativo, uma pesquisa realizada conjuntamente pela SNV e Sociedade Aberta sobre os conselhos locais, em quatro distritos da província de Maputo, revelou que cerca de 90% dos inquiridos não sabem quantas pessoas da sua povoação, localidade ou posto administrativo pertencem ao conselho local do distrito (SNV & Sociedade Aberta 2007: 17).
- Ausência de mecanismos de responsabilização dos seleccionados perante as respectivas comunidades. Não existe nenhum mecanismo que obrigue os representantes comunitários nos conselhos locais a prestar contas de uma forma regular e sistemática às comunidades que representam.

Assim, em muitos casos, as populações locais não têm conhecimento dos assuntos discutidos e das decisões tomadas a nível dos conselhos locais, pois os representantes comunitários nas IPCCs não estabelecem a ligação necessária entre os conselhos locais e as comunidades, o que pode contribuir para o enfraquecimento do próprio processo participativo a nível da base.

Nos últimos anos, a experiência de institucionalização dos espaços de participação e consulta nas diferentes regiões do país mostrou que os conselhos locais careciam de uma regulamentação interna. Foi neste âmbito que o MAE e o MPD aprovaram recentemente o guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais. Todavia, é importante referir que, em alguns assuntos, o novo guião é problemático, na medida em que introduz aspectos que podem afectar a transparência no funcionamento dos conselhos locais. Por exemplo, no que se refere às funções e tarefas dos conselhos locais (MAE & MPD 2008: art. 35, n.º 2), o novo guião não faz referência à aprovação do plano de actividades e do respectivo relatório de prestação de contas de gerência do desenvolvimento distrital como sendo uma das tarefas fundamentais dos conselhos locais, tal como vem preconizado no regulamento da LOLE (Decreto 11/2005: art. 122, n.º 2, alínea g).

Por conseguinte, ao sublinhar o carácter meramente consultivo dos conselhos locais (MAE & MPD 2008: art. 2; art. 35, n.º 2), ao centralizar o processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta nos representantes do Estado a nível local (MAE & MPD 2008: arts. 22, 25) e ao restringir a publicidade das sessões dos conselhos locais (MAE & MPD 2008: art. 29, n.º 2), este documento reduz sobremaneira o espaço de participação a nível local e faz tábua rasa de

todo um conjunto de oportunidades reais de uma governação local inclusiva, que se tinham criado ao longo dos últimos 10 anos. Assim, pode-se dizer que a aprovação do novo guião representa, de alguma forma, um retrocesso no processo de participação comunitária na governação local.

PRINCIPAIS ÁREAS DE ACTUAÇÃO DOS CONSELHOS LOCAIS

Embora a legislação mencione claramente como uma das tarefas dos conselhos locais a participação no processo de preparação, implementação e controlo dos planos distritais, na prática a principal área de actuação das IPCCs tem-se limitado essencialmente ao exercício de planificação, nomeadamente o processo de elaboração dos planos estratégicos e operacionais (PEDDs e PESODs, respectivamente).

Diagnósticos feitos no terreno sobre o funcionamento das IPCCs em Inhambane (Care 2006; Gonçalves et al 2008), Nampula, Cabo Delgado (Allen & Dupont 2006a) e mais recentemente em sete províncias, nomeadamente Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica e Inhambane (SAL-CDS & Massala Consult Lda 2009), mostram claramente que os conselhos locais não têm estado a participar no processo de execução e fiscalização dos planos distritais aprovados. A monitoria e avaliação dos PEDDs e PESODs ainda não fazem parte da área da actuação das IPCCs.

No que se refere ao exercício de planificação, as IPCCs têm trabalhado particularmente na identificação das necessidades, sua priorização e incorporação nos planos distritais. Este exercício envolve toda a cadeia de instituições de participação comunitária, que começa nos CDCs, passando pelos conselhos locais dos níveis mais baixos até à sede do distrito. Quanto às prioridades, a área de infra-estruturas constitui a que tem merecido mais atenção por parte das IPCCs, tal como se pode constatar, por exemplo, na tabela 1 referente ao distrito de Ancuabe.

TABELA 1 PROJECTOS PRIORIZADOS PELO CONSELHO LOCAL DISTRITAL DE ANCUABE (2005-06)

Sector	Nº de Projectos 2005-06	%	Observações
Saúde	2	25	1 centro concluído, 1 no PES 2006
Educação	1	12.5	Construções em curso
Água	4 (8 furos, 2 poços)	50	1 concluído, 2 pendentes, 6 no PES 2006
Estradas (D & M)	1	12.5	1 no PES 2006
Administração Distrital	-	-	-
Projectos	8	100	-

FONTE Allen, C. & Dupont, C. 2006B: 26

DESAFIOS DO PROCESSO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONSULTA COMUNITÁRIA

No âmbito da descentralização administrativa em Moçambique, os conselhos locais surgem como espaços de interacção entre o Estado e as populações locais, no processo de tomada de decisão. O estabelecimento e funcionamento dos conselhos locais pode assim ser enquadrado

num contexto mais vasto de governação local. O conceito de governação é empregue, neste artigo, para significar “*mecanismo de regulação de uma vasta série de problemas ou conflitos, pelo qual os actores, através de negociação e cooperação, chegam regularmente a decisões mutuamente satisfatórias e coercivas*” (2000 citado por Chevalier 2003: 207). Neste sentido, governação é o processo através do qual indivíduos fazem escolhas colectivas e implementam-nas (Olowu, & Wunsch 2004), o que significa que “*por um lado diferentes actores são envolvidos no processo de tomada de decisão e, por outro, as decisões consensuais são sistematicamente preferidas às fórmulas de tipo autoritário*” (Chevalier 2003: 207). Governação local tem assim que ver com a maneira como diferentes actores quer colectivos quer singulares participam localmente no processo de tomada de decisão com vista à provisão de serviços. Supõe-se, neste contexto, que a participação no processo de tomada de decisão seja valorizada e promovida pelas próprias autoridades políticas distritais. Neste sentido, o estabelecimento dos conselhos locais trouxe oportunidades para o processo de escolhas colectivas e sua implementação a nível local.

Relativamente a oportunidades, é notório sobretudo em regiões do país onde as experiências de participação comunitária no exercício de planificação datam dos finais dos anos 1990. Algumas dessas oportunidades têm que ver com a reactivação da mobilização social a nível local e a promoção da inclusão das comunidades locais no exercício da planificação distrital. Mas o contexto político em que as reformas têm estado a ocorrer dificulta a maximização das referidas oportunidades. Essa maximização passa por tomar em conta os principais desafios associados ao processo de institucionalização dos espaços de participação e consulta a nível local.

Com base em experiências de diferentes regiões do país, pode-se considerar que o estabelecimento de conselhos locais traz desafios para o processo de institucionalização dos espaços de consulta e participação local. Alguns desses desafios são, nomeadamente, a fraca capacidade de resposta dos governos distritais às prioridades definidas pelos conselhos locais, o risco de instrumentalização política dos conselhos locais, a capacitação dos membros dos conselhos locais e, por último, os fracos mecanismos de prestação de contas. Vejamos, ainda que resumidamente, cada um desses desafios.

FRACA CAPACIDADE DE RESPOSTA DOS GOVERNOS DISTRITAIS ÀS PRIORIDADES DEFINIDAS PELOS CONSELHOS LOCAIS

O exercício de planificação descentralizada implica a transferência não só do poder de decisão, em termos de priorização das necessidades locais, mas também de recursos financeiros para que os governos distritais possam responder pronta e eficazmente às prioridades que constam dos PESODs. A ideia do orçamento de investimento de iniciativa local (OIIL) ia certamente nesse sentido. Todavia, a gestão “centralizada” do OIIL consubstanciada nas sucessivas orientações presidenciais sobre o uso dos 7 milhões diminuiu a capacidade dos distritos em responder às acções localmente planificadas e enfraquece sobremaneira o mecanismo de planificação distrital participativa através dos conselhos locais.

Neste cenário, a decisão presidencial sobre a reorientação do OIIL exclusivamente para a produção de comida, geração de rendimento e emprego, trouxe frustrações e o risco de desacreditar todo o processo de planificação participativa e reintroduzir as antigas práticas de planificação centralizada. Aliás, comentando a mudança de orientação no uso do OIIL, um grupo informal das Organizações da Sociedade Civil, em 2007, considerava que “a nova direcção dada ao OIIL pressupõe uma recentralização dos sectores dos ministérios do distrito novamente para os departamentos sectoriais do nível provincial. Tal pode ter sido feito para procurar conservar ou recuperar os favores dos funcionários públicos, a este nível. No entanto, esta decisão enfraquece as conquistas significativas que ocorreram nos distritos em anos anteriores. Causou frustração generalizada entre os administradores distritais. Sentiram que o governo estava a interferir no que seria normalmente uma função parlamentar. E a participação da comunidade tornou-se órfã na árvore genealógica da descentralização; ninguém na administração central levou a sério o facto de que os planos distritais para 2007 tinham sido já negociados e aprovados através dos conselhos consultivos. Pedir aos conselhos para reverem os seus planos de forma repetitiva, significa que a sua legitimidade está a ser enfraquecida. Além disso, dentro das novas orientações do orçamento para o distrito, os fundos não estão mais disponíveis para financiar o modelo de consulta dispendioso projectado pelo governo central” (Grupo Informal das Organizações da Sociedade Civil na Governação 2007: 3). Ainda sobre as consequências da nova orientação na aplicação do OIIL, um administrador de um distrito do Niassa expressou a sua frustração afirmando:

*(...) agora que os 7 milhões são só para comida, rendimento e emprego, não sei como é que o governo distrital vai poder custear a realização das sessões do conselho consultivo distrital e como é que serão financiados os projectos aprovados pelo conselho consultivo para este ano... Penso que havemos de voltar a planificar como vínhamos fazendo, sem consultar as populações, sem os conselhos consultivos (...)*⁴

A nova orientação sobre o uso do OIIL retirou assim autonomia aos distritos relativamente à aplicação do dinheiro para financiamento dos planos distritais e trouxe o risco de enfraquecimento do processo de participação local e de recentralização no exercício de planificação, o que contradiz toda a filosofia da Lei dos Órgãos Locais do Estado.

RISCO DE INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHOS LOCAIS

Este risco aparece fundamentalmente como resultado do contexto moçambicano, onde a configuração do campo político é caracterizada pela prevalência de um sistema de poder dominante, no qual existe uma dificuldade em se estabelecer a distinção entre o Estado e o partido no poder, e, por conseguinte, o Estado, enquanto fonte de recursos financeiros, emprego,

serviços de informação pública e poder da polícia é gradualmente posto ao serviço directo do partido no poder (Carothers 2002: 5–21).

O risco de instrumentalização política dos espaços de participação e consulta local advém, igualmente, do facto de o processo de institucionalização dos conselhos locais estar centralizado na figura do administrador distrital. Assim, embora em alguns distritos haja representatividade na composição dos conselhos locais, em outros os conselhos são maioritariamente dominados pelo partido no poder.⁵ Num contexto em que as fronteiras entre o partido no poder e o Estado são praticamente inexistentes, os conselhos locais correm o risco de serem politicamente capturados, transformando-se em tentáculos do partido no poder a nível local. A experiência de campo mostra que quanto mais baixo é o nível da IPCC ou fórum, maior é a ausência de informação sobre o papel e o funcionamento das instituições de participação comunitária e maior é o risco de instrumentalização política.

Além disso, a ausência de mecanismos transparentes no processo de tomada de decisão durante as sessões dos conselhos locais pode conduzir à manipulação das decisões dos conselhos em benefício de interesses políticos das autoridades administrativas locais. Aliás, técnicos da IBIS que trabalhavam no processo do estabelecimento das IPCCs em Mecuburi, Muecate, Erati (Nampula), Muembe e Mavago (Niassa) sublinharam que, em alguns destes distritos, as decisões saídas dos conselhos locais nem sempre eram seguidas pelos governos distritais, sob o pretexto de que as IPCCs têm uma função meramente consultiva e não deliberativa.⁶

CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS DOS CONSELHOS LOCAIS

A consolidação do processo de planificação distrital participativa exige, por um lado, uma liderança política distrital com uma forte consciência da importância da participação das populações no processo de governação local e, por outro lado, a existência de IPCCs que funcionem plenamente. Isto significa a existência de conselhos locais que:

- *Compreendem as suas responsabilidades;*
- *Têm uma liderança transparente;*
- *Têm uma estruturação interna que responde à especificidade do distrito;*
- *São representativos de todos os grupos de interesse e estratos sociais do distrito;*
- *Compreendem o processo da planificação distrital e têm conhecimentos técnicos suficientes para apreciar o PEDD, o PESOD, incluindo os seus respectivos orçamentos;*
- *Conhecem instrumentos de monitoria e avaliação dos planos e exigem a prestação de contas.* (Paulino s/d)

Nas circunstâncias actuais, uma das dificuldades do processo de institucionalização dos conselhos locais tem que ver com a capacitação dos principais intervenientes, que é fraca e, em alguns casos, inexistente.

Os PPFs têm reservado para si a tarefa de capacitação dos conselhos locais, deixando para as ONGs, que trabalham na área de governação local, a capacitação dos níveis mais baixos, nomeadamente os fóruns locais, os comités de desenvolvimento comunitário, as organizações comunitárias de base. A ideia de investir na capacitação dos níveis mais baixos visa uma melhor preparação dos representantes das comunidades nos conselhos locais, de modo a participarem de uma forma efectiva e responsável no processo de planificação distrital. Todavia, a prática tem mostrado que os representantes do Estado nos conselhos locais também carecem de uma capacitação sólida, não só do ponto de vista técnico como também do ponto de vista do significado e da importância das IPCCs no processo de governação local. Num contexto em que a separação entre o Estado e o partido no poder é praticamente inexistente, particularmente a nível dos órgãos locais do Estado, uma capacitação dos representantes do Estado nos conselhos locais seria importante para favorecer uma participação local inclusiva, pois as experiências do funcionamento dos conselhos locais em diferentes regiões do país mostraram que os representantes do Estado a nível local constituem o grupo que oferece mais resistência à mudança para uma participação local que não seja com base em critérios político-partidários. Trata-se, assim, de providenciar uma capacitação que possa promover valores e atitudes de tolerância e inclusão políticas.

De modo a fazer face ao desafio de capacitação, as ONGs filiadas à rede de parceiros do PPF Nampula elaboraram um currículo de capacitação dos conselhos locais, com um enfoque particular no nível de posto administrativo. De acordo com os autores, o currículo está focalizado nos conselhos locais de postos administrativos, essencialmente por cinco razões:

- *O CLPA situa-se num nível intermédio que permite influenciar melhor os outros níveis;*
- *É o nível que dá forma às prioridades (há capacidade para priorização, definição e criação de consenso sobre a agenda do PA) que são levadas à discussão ao nível do distrito;*
- *Os membros a este nível (na sua maioria) têm mais capacidade de transmitir os conhecimentos e informação aos outros níveis abaixo;*
- *Recursos;*
- *Facilidade de comunicação e influência para os outros níveis dos CLs.* (DPPF 2006: 2)

Composto por cinco módulos, o currículo da rede de parceiros do PPF Nampula trata de diferentes temas tais como: governação local e descentralização; aspectos organizacionais dos conselhos locais, representatividade; participação e género; planificação distrital, monitoria e avaliação; comunicação e sensibilização ambiental (DPPF 2006: 8–10).

Partindo da experiência de Nampula, o MPD, por sua vez, elaborou um curso sobre os conselhos locais, a ser implementado a nível nacional. O curso comporta três módulos, nomeadamente, organização e funcionamento dos conselhos locais; planificação e projectos; monitoria e avaliação do funcionamento dos fóruns e conselhos locais. Os módulos subdividem-se em 8

capítulos: participação da comunidade; enquadramento legal; organização dos conselhos locais; funcionamento dos conselhos locais; processo de planificação; papel dos conselhos locais no processo de planificação; projectos comunitários; monitoria e avaliação do funcionamento dos fóruns e conselhos locais (MPD 2007a). No que se refere aos conteúdos, constata-se que o curso privilegia os aspectos técnicos em detrimento da dimensão cívica. Com efeito, o curso não sublinha suficientemente a ligação entre a planificação e o processo de governação; a importância da participação local no processo de governação. Ora, uma capacitação dos conselhos locais que não dê a devida atenção à dimensão cívica das IPCCs pode trazer o risco de reduzir o exercício de planificação distrital a uma actividade meramente técnica sem, no entanto, contribuir para o prolapado “empoderamento” das comunidades locais.

FRACOS MECANISMOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

No funcionamento dos conselhos locais, há falta de mecanismos institucionalizados de prestação de contas dos membros dos conselhos às comunidades locais. Muitas vezes os assuntos discutidos a nível dos conselhos locais não chegam ao conhecimento das próprias comunidades (não existem mecanismos que garantam o retorno de informação dos conselhos locais para as comunidades). Neste contexto, os conselhos locais correm o risco de funcionar não como espaços de diálogo entre o governo e as populações locais, mas unicamente como espaços de tomada de decisão do governo distrital.

Assim, pode-se considerar que os desafios identificados requerem uma atenção particular para o reforço de mecanismos capazes de garantir a qualidade dos conselhos locais, de forma a se poder “agarrar” a janela de oportunidades trazida pelo quadro jurídico-legal da institucionalização da participação e consulta comunitárias, no âmbito do desenvolvimento distrital. Esses mecanismos passam basicamente pela capacitação dos conselhos locais e pela promoção do diálogo permanente entre os diferentes actores do processo, nomeadamente Governo, Parceiros de cooperação, ONGs e Comunidades locais.

CONCLUSÃO

As reformas de descentralização administrativa criaram, nos últimos anos, um quadro jurídico-legal favorável à existência de espaços de participação e consulta a nível dos distritos, através dos conselhos locais. Todavia, o processo de institucionalização desses espaços tem sido marcado por uma lógica de recentralização, cristalizada no controlo do Estado sobre o processo de constituição dos conselhos locais e na redução destes últimos em meras instâncias de consulta sem nenhum carácter deliberativo. Esta lógica de recentralização tem que ver com a trajectória histórica do próprio Estado pós-colonial em Moçambique, caracterizada por uma forte dinâmica centralizadora do poder.

Além disso, o contexto sociopolítico em que as reformas de descentralização têm vindo a ser implementadas, caracterizado particularmente pelo reforço do sistema de poder dominante, traz consigo o risco de captura política dos espaços de participação e consulta local. Com efeito, a centralização do processo de institucionalização dos conselhos locais na pessoa do administrador distrital, a redução dos conselhos locais a meras instituições de consulta, contribuem para transformar estes últimos em espaços de participação controlada, esvaziando, assim, o significado das IPCCs no processo de governação local, assente em princípios democráticos de participação e inclusão.

A maximização das oportunidades de consulta e participação local trazidas pelo quadro jurídico-legal, no âmbito das reformas de descentralização administrativa, passa pela tomada em consideração dos principais desafios ligados ao processo de institucionalização dos conselhos locais, nomeadamente fraca capacidade de resposta dos governos distritais às prioridades definidas pelos conselhos locais, risco de instrumentalização política dos conselhos locais, capacitação dos membros dos conselhos locais e fracos mecanismos de prestação de contas. É fazendo face a estes desafios que os conselhos locais poderão transformar-se em elemento fundamental de governação distrital participativa e inclusiva.

NOTAS

¹ A representação do Estado nos espaços municipalizados é reforçada mais tarde com a publicação dos decretos 65/2003 e 52/2006.

² Neste artigo, entende-se por IPCCs o conjunto das instituições criadas a nível local no âmbito da implementação da Lei dos Órgãos Locais do Estado e do seu regulamento, nomeadamente os conselhos locais dos níveis de distrito, posto administrativo, localidade e povoação, fóruns locais e comités de desenvolvimento comunitário. Ao longo do artigo, IPCCs refere-se essencialmente aos conselhos locais, sendo os termos “conselho local” e “conselho consultivo” usados como sinónimos.

³ Um estudo encomendado pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) e realizado por SAL-CDS & Massala Consult Lda em 2009, em sete províncias do país, nomeadamente Niassa Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Inhambane e Gaza, considera que a sociedade civil constitui a maioria dos membros nos conselhos locais a todos os níveis. Para mim, há aqui dois aspectos que o estudo não tomou devidamente em consideração: Primeiro, ao longo do estudo, não existe nenhuma problematização do conceito de sociedade civil e, como consequência disso (e este é o segundo aspecto), os autores do estudo incluem na categoria da sociedade civil organizações com filiação a partidos políticos, nomeadamente OMM, OJM, antigos combatentes, etc. (SAL-CDS & Massala Consult Lda 2009: 17).

⁴ Entrevista com o administrador de Metarica, Metarica, 14 de Julho de 2007.

- ⁵ A título de exemplo, numa visita efectuada ao conselho local do posto administrativo de Chiulu, no distrito de Malema, na província de Nampula, quisemos saber o número de membros que compõem o conselho local e um dos presentes respondeu-nos dizendo que “o conselho é constituído por 30 camaradas...” – Entrevista colectiva com o conselho local do posto administrativo de Chiulu, Malema, 21 de Junho de 2007. Refira-se que o secretário do partido Frelimo a nível do posto administrativo participou nesta sessão de entrevista, na sua qualidade de secretário da Frelimo, no âmbito da prerrogativa que os representantes dos órgãos locais do Estado têm de convidar pessoas influentes para participar nas sessões dos conselhos locais.
- ⁶ Debate durante o workshop sobre governação local realizado pela IBIS no distrito de Malema, província de Nampula, de 18 a 22 de Junho de 2007.

REFERÊNCIAS

- Allen, C. & Dupont, C. 2005a. *Support by Development Agencies to the Decentralized Planning and Finance Programme, Mozambique. Vol 1 – Directory of Programmes and Projects*, Maputo, Ministério de Planificação e Desenvolvimento.
- Allen, C. & Dupont, C. 2005b. *Support by Development Agencies to the Decentralized Planning and Finance Programme, Mozambique, Vol. 2 – Report*, Maputo, Ministério de Planificação e Desenvolvimento.
- Allen, C. & Dupont, C. 2006a. *Estudo das IPCCs em Momba, Mogovolas, Ancuabe e Chiúre. Vol 2*, Nampula, PPFDF.
- Allen, C. & Dupont, C. 2006b. *Estudo das IPCCs em Momba, Mogovolas, Ancuabe e Chiúre. Vol 3*, Nampula, PPFDF.
- CARE. 2006. *Relatório de Pesquisa sobre Poder e Representatividade: Diagnóstico das IPCCs e CBOs*, Inhambane.
- Carothers, T. 2002. “The end of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, 13. (1).
- Chevalier, J. 2003. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, 1-2 (105-106), p. 203-217.
- Diamond, L. 2002. “Elections without Democracy: Thinking about Hybrid regimes”, *Journal of Democracy*, 13: 2, 2002, pp. 21–35.
- Decreto 65/2003, *Boletim da República*, I Série, Suplemento, 31 de Dezembro de 2003.
- Decreto 11/2005, *Boletim da República*, I Série n.º 23, 10 de Junho de 2005.
- Decreto 52/2006, *Boletim da República*, I Série, Suplemento, 26 de Dezembro de 2006.
- DPPF – PPFDF NAMPULA, *Workshop para elaboração do currículo para capacitação das IPCCs/CLs*, Nampula, Maio de 2006.
- DPPF – PPFDF, *Capacitação dos CLPAs. Manual do Facilitador. Módulo 1 (Draft)*, Nampula, Rede de Parceiros do PPFDF – Nampula, Novembro de 2006.

- Forquilha, S., 2009a. “Remendo novo em pano velho: O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique”, in Brito et al, *Cidadania e Governação em Moçambique*, Maputo, IESE.
- Forquilha, S. 2009b. “Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neopatrimonial. Um Olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique”, *paper apresentado na II Conferência do IESE*, Maputo.
- Grupo Informal das Organizações da Sociedade Civil na Governação, *Orçamento Distrital Politizado*, Maputo, Maio de 2007.
- Hall, P. & Taylor, R., 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, 47 (3–4).
- Lei 2/97, *Boletim da República*, I Série n.º 7, 2.º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.
- Lei 3/94, *Boletim da República*, I Série, n.º 37, 2.º Suplemento, 13 de Setembro de 1994.
- Lei 8/2003, *Boletim da República*, I Série n.º 20, 1.º Suplemento, 19 de Maio de 2003.
- Lei 9/96, *Boletim da República*, I Série, n.º 47, 1.º Suplemento, 22 de Novembro de 1996.
- MAE, *Proposta de Regulamento sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais*, Maputo, Maio de 2007.
- MAE/MADER/MPF, *Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital. Guião para Organização e Funcionamento*, Maputo, Junho de 2003.
- MAE, *Proposta de Guião sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais*, Maputo, 2008.
- MPD, 2007a. *Curso sobre os Conselhos Locais*, Maputo.
- MPD, 2007b. Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas PPF. *1.º Draft do Documento do Programa*, Maputo.
- Olowu, D. & Wunsch, J. 1990. *The Failure of the Centralised State: Institutions and self-Governance in Africa*, Boulder, Westview Press.
- Olowu, D. & Wunsch, J. 2004. *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder e London: Lynne Rienner Publishers.
- Paulino, E. F. s/d. *Capacitação das IPCCs. Experiências e desafios*, Maputo, T&B Consult.
- SAL-CDS & Massala Consult Lda 2009. *Analysis of Experiences Relating to Community Participation and Consultation in District Planning in Mozambique. Final Consolidated Report*, Maputo, MPD.
- SNV & Sociedade Aberta, 2007. *Pesquisa Diagnóstica: Envolvimento da Sociedade Cível da Província de Maputo no Processo de Governação Local*, Maputo.
- SNV, 2006. *Capacitação das Instituições de Participação e Consulta Comunitária em Nampula à Luz da Lei 8/2003 de 19 de Junho*, Nampula, DPPF/PPFD.
- Thelen, K., 2003. “Insights from comparative historical analysis”. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer, ed. *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.

SOCIEDADE CIVIL EM MOÇAMBIQUE

EXPECTATIVAS E DESAFIOS

António Francisco¹

INTRODUÇÃO

Contemplar a sociedade civil moçambicana, na lista dos desafios dignos de atenção para o futuro próximo, tem um duplo significado. Significa, primeiramente, o reconhecimento da arena pública para onde convergem interesses comuns e particulares dos actores das esferas institucionais da sociedade: Estado, mercado e família. Significa, também, que os responsáveis pela escolha deste tema depositam expectativas e esperança no papel que a referida arena pública poderá desempenhar em prol de uma sociedade mais saudável, tolerante, inclusiva e eficiente. Neste texto, procura-se não simplesmente apresentar e analisar informação empírica sobre a sociedade civil moçambicana, mas sobretudo explorar novas vias para o entendimento da sua dinâmica e daí retirar alguns dos desafios que ela enfrenta.

Existem bons e maus precedentes para tais expectativas e esperança. Alguns dos melhores e piores precedentes vêm de longe, do Moçambique ainda colonial. No Moçambique subjogado à administração colonial portuguesa, principalmente nas últimas décadas de cerrado autoritarismo e repressão do Estado Novo português (1930-1975), a sociedade civil foi berço dos ideais independentistas e da preparação de alguns dos líderes moçambicanos que se converteram em governantes proeminentes no Estado Soberano². Uma breve retrospectiva pelas biografias de alguns dos líderes não deixa margem para dúvidas; a sociedade civil foi uma espécie de incubadora de importantes iniciativas cívicas e políticas, amplamente pluralistas, umas meramente reformistas do regime colonial (e.g. Domingos Arouca³, Máximo Dias, Jorge Jardim, Joana Simeão), outras revolucionárias e extremamente radicais (e.g. Marcelino dos Santos, Armando Guebuza, Urias Simango, Eduardo Mondlane, Samora Machel, Joaquim Chissano, e nas suas aspirações de transformação da sociedade moçambicana (Adam, 2005; Afonso, 1972; Arouca, 2000; Bragança e Wallerstein, 1978; Jardim, 1976; Laban, 1989; Martins, 2001; Mondlane, 1977; Matusse, 2006; Newitt, 1997; Ncomo, 2003; Péliissier, 2000; Rocha, 2002; Serra, 2000; Sopa, 2001; Souto, 2007; Veloso, 2006). Ao longo do século XX também emergiram e cresceram iniciativas jornalísticas e literárias (e.g. João e José Albazini, Rui de Noronha, Renaldo Ferreira, José Craveirinha, Rui Knopfli, Rui

Guerra e Noémia de Sousa)⁴; figuras como o advogado Karel Pott, primeiro moçambicano não branco licenciado em Direito e atleta olímpico (Balan, 1998: 71-73; Mendes, 2006: 57); expressões musicais populares (e.g. marrabenta, as timbilas chope, Fany Mpfumo, Xidimunguna) e clubes desportivos informais, de onde saíram futebolistas moçambicanos consagrados entre importantes “estrelas” do futebol internacional: Eusébio, Coluna, Matateu, Wilson, Costa Pereira e Juca; homens e mulheres de outras artes (Rangel, na fotografia, Malangatana, Chicorro e Bertina Lopes, na pintura) (Alba, 1981a, 1980b; César, 1972; Craveirinha, 1982, 1999, 2009; Cuamba, 1998; Dias, 1975; Ferrão, 1975; Ferreira, 1970; Frelimo, 1997; Gonçalves, 1980; 2005; Honwana, 1978; Knopfli, 1999; Lisboa, 1973; Matusse, 2007: 28; Mendes, 1965; Mendes, 2006; Pena, 1982; Serra, 2000).

Muitas dessas iniciativas pouco ou nada tinham que ver com política, no sentido estrito do termo. No entanto, num ambiente em que a política era apanágio exclusivo do regime, o simples facto de as pessoas afirmarem a sua moçambicanidade através do desporto, do folclore e da música, da poesia e da pintura, era suficiente para incomodar quem teimava manter a supremacia da portugalidade.

A independência de Moçambique, proclamada em 1975, teve como determinantes mais próximos três factores catalisadores: 1) A criação da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), da fusão de três movimentos nacionalistas regionais: UDENAMO, MANU e UNAMI⁵; 2) A opção da FRELIMO pela luta armada, na forma de guerrilha, adaptada à natureza do regime colonial fortemente repressivo e crescentemente militarizado; 3) O golpe de Estado de 25 de Abril de 1974, acontecimento que abriu a oportunidade para o fim da guerra colonial e o reconhecimento da independência das colónias portuguesas.

Por ocasião da independência, a Frelimo autoproclamou-se “força dirigente do Estado e da Sociedade” (art. 3.º, Constituição 1975). Tal opção converteu a Frente de Libertação numa instituição política hegemónica, em relação tanto à sociedade civil como às próprias esferas institucionais em que a sociedade se alicerça: o mercado, o Estado e a família. A hegemonia da Frelimo tornou-se avassaladora graças à conjugação de vários factores: a força militar acumulada ao longo de 10 anos de luta armada; o apoio popular entusiástico que a expectativa da independência despoletou na população moçambicana; a vasta rede de solidariedade internacional que os movimentos de libertação africanos mobilizaram da parte do “bloco socialista” e dos movimentos de esquerda dos países capitalistas.

Nos primeiros anos de independência, as opções radicais do partido que assumiu a liderança e o poder absoluto sobre o Estado Soberano conduziram a mudanças radicais atribuladas e controversas. O livro *Milandos de um sonho* (Adamodjy 2001) narra bem os sonhos e desventuras da transição para a independência moçambicana. Se o povo moçambicano não fazia milando com as mandâncias de nós próprios, afirma um dos personagens do referido livro, ninguém poderia continuar a sonhar, nesta nossa terra que outra vez parece não ser nossa – “Aquele que

semear dia de hoje com defeito, hade recolher dia de amanhã alejado.” (Adamodgy, 2001: 56) Decorridas três décadas, desde a independência, as gerações de hoje continuam a colher frutos alejados e defeituosos, semeado com defeito na 1.^a República (1975-1990).

As mudanças instituídas pela Frelimo após a independência apanharam de surpresa a maioria das Organizações da Sociedade Civil (OSC), seus líderes e activistas.⁶ Para a generalidade dos moçambicanos, o período revolucionário, durante a 1.^a República do Estado Soberano (A República Popular de Moçambique), foi uma experiência ímpar, tanto pelas suas virtudes como pelos seus defeitos. Mas enquanto uns viveram tal experiência como se o paraíso estivesse ao virar da esquina⁷, para outros o sonho converteu-se num pesadelo doloroso e trágico.

O modelo de Homem Novo imposto pelos revolucionários radicais, como referência da sociedade socialista a construir, depressa apresentou características de um puritanismo ascético⁸ que nem a juventude dos países socialistas o reconhecia como viável e mobilizador. O conjunto de medidas revolucionárias (e.g. as nacionalizações da terra, escolas e sistema educacional, saúde e medicina privada, advocacia privada, agências funerárias e prédios de rendimentos) fazia parte de um vasto pacote de combate vigoroso aos chamados “valores decadentes da burguesia e da sociedade tradicional-feudal”; incluía desde o combate ao liberalismo e ao individualismo, nas suas versões mais negativas, até às práticas culturais populares, tais como: ritos de iniciação, poligamia, lobolo, medicina tradicional, entre outros (Machel 1977). Em síntese, sonhos encantadores e ideais imaginando uma sociedade completamente nova conjugavam-se com actos inimagináveis e extremismos ateístas, nuns casos ingénuos, noutros ressentidos e noutros maledicentes e vingativos (Cabrita, 2001, 2005; Fauvet e Mosse, 2003; Freitas, 2003; Laban, 1998; Mallinda, 2001; Matsinhe, 2005; Melo, 1985; Ncomo, 2003; White, 2002; Wegher, 1999: 327-328; Veloso, 2006).

Em três décadas, Moçambique viveu 90% do tempo (exactamente 26 anos) em guerra. Primeiro, a guerra pela independência (1964-1974); segundo, a guerra civil (1977-1992). Não sendo este o espaço apropriado para discutir sobre as causas e as implicações destas duas guerras, um ponto relevante para o tema deste artigo justifica ser referido explicitamente. Salvaguardando as enormes diferenças entre as duas guerras, ambas contaram com uma elevada dose de intolerância política dos regimes instalados e incapacidade dos actores da sociedade, incluindo os actores da sociedade civil, em encontrarem com a devida antecipação alternativas pacíficas e menos destrutivas do que representou o recurso à violência armada. O facto de a guerra civil ter durado 16 anos é, em si, um indicador que revela as enormes dificuldades que a sociedade civil enfrentou, quer pela sua própria sobrevivência quer no esforço de aproximação das duas principais forças beligerantes, apostadas em fazer valer a força das suas obstinações. Por via de bastidores e novos atalhos clandestinos, os milandos do sonho revolucionário acabariam por encontrar saída, assim que o “Estado de Democracia Popular” (Constituição 1975) foi substituído pelo “Estado de Direito” (Constituição de 1990). Tal como refere o recente livro da OSISA (2009a:

78), “A democratização em Moçambique não foi obtida pela via da pressão e mobilização popular, mas, sim, com o fim de um conflito armado e no qual nenhuma das partes lutava pela constituição de uma democracia representativa no país.” As populações também lutavam por razões variadas, adianta ainda a OSISA, entre o descontentamento com as políticas adoptadas pelo Governo e o recrutamento forçado (OSISA, 2009a: 78; OSISA, 2009b).

A inexistência de um processo realmente democrático, em termos de respeito pelas liberdades individuais e pelo pluralismo associativo e político, traduziu-se num profundo empobrecimento cultural, com particular incidência na destruição da ligação (salvo raras excepções) entre os expoentes da cultura literária, musical e desportiva, do Moçambique colonial, e a nova geração de artistas e intelectuais, nascida no período da independência. Apesar disso, ao longo da década de 80 e 90, novos protagonistas, alguns deles reconhecidamente originais e criativos, emergiram em várias áreas: na literatura – Armando Artur Ungulani Ba Ka Khosa, Heliodoro Baptista, Paulina Chiziane, Mia Couto, Luís Carlos Patraquim, Nelson Saúte, Eduardo White; na música – Pedro Ben, Wazimbo, Grupo Nacional de Canto e Dança, Jimmy Dlundu, Chico António; na pintura – Naguib, Gemuce, Ismael Abdula, Samate, Idasse e os pintores de *batik* informais; na imprensa investigativa – Carlos Cardoso; no desporto – a grande revelação, Lurdes Mutola, que se converteu em líder mundial na modalidade de atletismo feminino (Azevedo, 1983; Cabrita, 2001; Frelimo, 1977, 1980; Fauvet e Mosse, 2003; Ngoenha, 2004; Pires e Capstick, 2002).

Em retrospectiva, e a título de balanço, será que os bons exemplos compensam e sobrepõem-se aos maus exemplos e fraquezas da sociedade civil moçambicana, tanto no passado remoto (o Moçambique colonial) como no passado recente (o Moçambique independente)? A resposta a esta questão será dada ao longo do artigo e, na parte final do texto, de forma mais directa. Além da introdução, este artigo está organizado em quatro secções. A primeira secção lida com os conceitos operacionais (sociedade civil, transparência e confiança), o quadro conceptual de referência e a realidade estratégica da actual sociedade civil. A segunda secção aborda a importância da reconciliação do presente com o passado, com destaque para a necessidade de se superar a desvalorização (negação/deturpação) deste, remoto e recente. A terceira secção recorre ao conhecimento disponível sobre o estado da sociedade civil moçambicana (SCM) para elevar o mero conhecimento descritivo disponível a um nível de melhor entendimento da natureza e das causas da sua fraqueza actual. A quarta parte identifica cinco desafios principais, apresentados como imperativos para que a SCM conquiste um elevado nível de credibilidade, a nível nacional e internacional: coragem, honestidade, excelência, transparência e confiança.

ABORDAGEM ANALÍTICA E METODOLOGIA

O título deste artigo identifica duas balizas de referência para a análise apresentada neste texto: expectativas (esperança fundada em promessas ou probabilidade de que algo aconteça) e de-

safios (estímulo, convite, provocação, incitação). Dentro destas duas balizas analíticas, nesta secção explicitam-se alguns dos conceitos operacionais (sociedade civil, transparência e confiança), apresenta-se o quadro conceptual de base e realidade estratégica da sociedade civil que constitui objecto principal de investigação.

O QUE É SOCIEDADE CIVIL?

Entende-se por sociedade civil a arena da sociedade fora da família, do mercado e do Estado, onde as pessoas se associam para realizarem interesses, não só interesses comuns, mas também aspirações e interesses particulares ou mesmo privados.

Esta definição de sociedade civil corresponde em parte à definição operacional, amplamente usada pela CIVICUS nos seus estudos internacionais sobre o Índice da Sociedade Civil (Heinrich, 2004, 2007). O conteúdo da primeira parte da definição é consistente com as definições académicas mais conhecidas, quando reconhecem o objecto da sociedade civil como a arena pública de convergência de acções colectivas (Francisco et al., 2008; Heinrich, 2004, 2007; LSE, 2004; OSISA, 2009b). Porém, na segunda parte da definição a prossecução de interesses comuns aparece intimamente ligada à prossecução de interesses individuais e particulares.

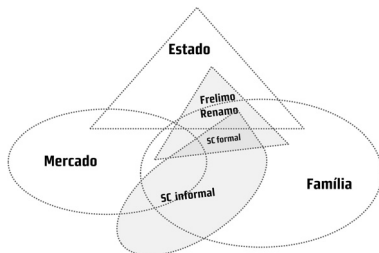
Esta opção é pouco comum, mas afigura-se pertinente e útil, porque evita uma ambiguidade muito frequente nas definições convencionais. Em geral, tais definições deixam implícito, ou tendem a sugerir, que a sociedade civil é uma entidade monolítica, ou que representa apenas o reverso do Estado; ou ainda, que a arena da sociedade civil gira principalmente em torno de interesses comuns, como se os interesses particulares e privados dominantes na sociedade jogassem um papel marginal ou mesmo irrelevante. A definição de referência, neste artigo, engloba os factores subjacentes à dinâmica da sociedade civil: objecto, âmbito, elementos constituintes, propósitos e objectivos.

ARENA DA SOCIEDADE CIVIL E PRINCIPAIS ESFERAS DA SOCIEDADE

Na definição de SC acima apresentada, a palavra “arena” assume um papel operativo importante. O termo “arena” visa descrever o espaço público institucional onde as pessoas se juntam e relacionam, numa base voluntária, sem fins lucrativos; onde valores e interesses da sociedade são transmitidos, se comunicam, cooperam ou competem entre si; onde pessoas com diferentes e múltiplas identidades, se juntam para debater, discutir, negociar ou mesmo conquistar supremacia sobre outras pessoas, visando influenciar políticas e programas sociais, para o bem comum, mas também, para benefício de grupos de interesses individuais e privados.

Pensando de forma mais cuidada e atenta, percebe-se que as definições convencionais de sociedade civil deixam implícito um atributo, aparentemente pequeno, mas, na realidade, crucial. Ao reconhecer a prossecução de interesses comuns, parecem presumir que a arena da sociedade civil congrega apenas actores e motivações colectivistas e altruístas.

FIGURA 1: SOCIEDADE CIVIL E PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE MOÇAMBICANA



A Figura 1 apresenta uma representação gráfica da arena da sociedade civil (formal e informal), na sua ligação, articulação e interdependência com as principais esferas institucionais da sociedade: Estado, mercado e família. Porquê estas três esferas? O Estado, porque é a esfera institucional reguladora (política, jurídica e socialmente) do bem comum, dentro de um certo território. O mercado, por ser a esfera onde se produzem e trocam os bens e a riqueza nacional. A família, por ser a esfera institucional de reprodução humana, independentemente das suas formas ou subsistemas.

À partida, nas definições de sociedade civil comumente reconhecidas não existe nada a indicar que o foco de análise deva circunscrever-se às organizações formalmente constituídas (e.g. associações, fundações e ONGs). Porém, na prática, as análises e pesquisas tendem a excluir o universo informal da sociedade civil. Francisco et al. (2008) reconheceram esta limitação analítica, tendo mesmo tentado contornar e superar as suas restrições; só que a metodologia de pesquisa de base não tinha sido concebida para esse efeito.

AMBIENTE AGÓNICO E REALIDADE ESTRATÉGICA

A definição de SC neste trabalho afigura-se suficientemente abrangente e relevante, por dois motivos. Por um lado, ela inclui as principais entidades colectivas e individuais, voluntárias e sem fins lucrativos, no domínio formal da sociedade civil; as entidades fora do domínio do direito público, privado e familiar, com as quais se relaciona e das quais depende, para obter seus recursos humanos, financeiros e materiais. Por outro lado, a definição usada neste texto explicita e contextualiza o objecto de estudo nomeadamente a realidade estratégica, desígnio, objectivos. A realidade estratégica é reconhecida pela passagem na definição referente à associação das pessoas para realizarem interesses, quer comuns quer particulares; quer altruístas quer egoístas. A sociedade civil desenvolve-se num ambiente agónico, ou seja, um ambiente frequentemente conflitual e/ou competitivo. O ambiente agónico da sociedade civil confere à missão e acção das organizações da sociedade civil uma natureza estratégica, no sentido de estratégia entendida como “... busca incessante da vantagem e do sucesso em contextos conflituais ou competitivos” (Abreu, 2004: 69; Fernandes, 2004: 19).

Sem reconhecer a natureza agónica da realidade estratégica da sociedade civil, dificilmente se pode entender por que a definição da CIVICUS, aplicada na pesquisa sobre o Índice da Sociedade Civil

(ISC) 2007 (Francisco et al., 2008), acabou por se revelar contra-intuitiva, para certos activistas e inquiridos. Sobretudo os activistas de distritos fora da Cidade de Maputo foram peremptórios, no seu questionamento à opção da CIVICUS em incluir os partidos políticos na sua definição de sociedade civil, independentemente da sua posição no quadro da luta pelo poder e controlo do Estado. Na opinião de tais activistas, a Frelimo e a Renamo, ao fazerem parte do Parlamento, pertencem mais ao poder político e do Estado do que à sociedade civil.⁹ De igual modo, a opção por se incluir na pesquisa sobre sociedade civil organizações que defendem posições intolerantes, incluindo xenófobas e o recurso à violência; ou organizações anárquicas, defensoras de causas excêntricas, ou actuando secreta e ilegalmente, tem também suscitado controvérsias. Resulta, daqui, uma certa tensão entre uma perspectiva normativa (uma noção teleológica de virtude da sociedade civil), por um lado, e uma perspectiva reflexiva e autónoma do normativismo formalmente estabelecido, por outro. Esta tensão é reconhecida pela literatura, tanto directamente sobre a sociedade civil, como sobre as feições da sociedade em geral (Hayek, 1976; Ottaway and Carothers, 2000: 9-11; Soros, 2008).

A tendência de se restringir a sociedade civil ao seu domínio formal e legalmente constituído ou, ainda, ao grupo mais restrito de organizações politicamente mais activas é ainda outra expressão do não reconhecimento do conteúdo e substância da realidade estratégica da sociedade civil. Por isso aparecem imagens mais ou menos sarcásticas dos representantes da sociedade civil em algumas caricaturas, uma vez que eles são vistos como pequeno grupo de activistas, predominantemente urbanos ou estrangeiros, ou um grupo de activistas, militantes ou voluntaristas, especializados em retiros ou *outdoors*, realizados nos melhores hotéis das principais cidades, ou nas estâncias das mais belas praias moçambicanas.

Não obstante o seu carácter exagerado, tais percepções não surgem do acaso. Parte das OSC urbanas, as mais visíveis e com mais acesso a recursos financeiros, desperdiçam enormes energias em seminários e workshops, dando a impressão que só existem para legitimar e avaliar as políticas implementadas, sobre os mais variados temas em voga – dívida externa, epidemia do HIV-sida, pobreza absoluta, *empowerment* da mulher, grupos desfavorecidos, meio ambiente, para citar apenas alguns dos temas mais apelativos – sem, de facto, se preocuparem com a realidade vivida pelo povo moçambicano. A má reputação das OSC deriva também da percepção de certos activistas, convencidos de que o sucesso é facilmente conquistado se exibirem ou agirem em função das aparências, em vez de agirem e interagirem com os cidadãos.

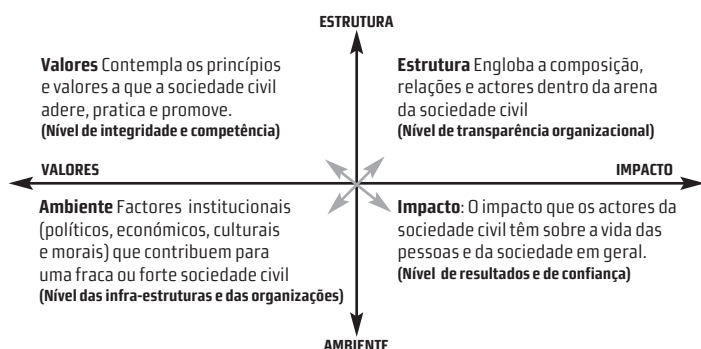
A sociedade civil congrega vontades diferentes ou mesmo antagónicas, conflito de interesses que entram em choque, percepções diferentes, incluindo sobre o papel do individualismo, reduzido por uns à sua conotação negativa, de mero egoísmo, enquanto outros consideram-no pelo seu valor eminentemente criativo e inovador. Sem se reconhecer explicitamente que a própria sociedade civil é simultaneamente palco de interesses cooperativos, mas também concorrenciais e incompatíveis, dificilmente se poderá analisar a dinâmica da sociedade civil moçambicana, compreender a forma e as razões de certas OSC agirem em função de interesses particulares

(lobbies políticos, económicos ou religiosos). O clientismo e uso abusivo das agendas das OSC derivam da natureza agónica da realidade social.

COMPOSIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: DOIS EIXOS E QUATRO DIMENSÕES

Para melhor estruturação da análise do estado e dinâmica da sociedade civil moçambicana, a partir da definição de referência, operacionalizam-se quatro dimensões básicas, representadas graficamente na Figura 2, em dois eixos principais: o eixo estrutura-ambiente e o eixo valores-impacto. Estes dois eixos inspiram-se na abordagem metodológica usada pela CIVICUS (Heinrich, 2004, 2007).

FIGURA 2 COMPOSIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: DOIS EIXOS E QUATRO DIMENSÕES INSTITUCIONAIS



FONTE Heinrich, 2004: 22-26

ESTRUTURA E AMBIENTE DA SOCIEDADE CIVIL

O eixo estrutura-ambiente relaciona a composição e relação de interdependência entre a estrutura e o ambiente contextual, no qual a sociedade civil existe e funciona. As duas dimensões dependem directamente dos incentivos que determinam se o crescimento/desenvolvimento ocorre ou não. Isto depende menos da sociedade civil do que pode à primeira vista parecer.

A teoria ou fraqueza da SC é directamente proporcional à natureza das instituições sociais. Se as instituições da sociedade forem favoráveis ao crescimento económico e desenvolvimento humano, a SC será influenciada positivamente, através de mecanismos institucionais (políticos, económicos e financeiros): poupança e investimento interno, intermediação financeira, comércio internacional, investimento externo, investimento em capital humano, inovação e investigação e valorização da criatividade individual e empresarial. Em contrapartida, se as instituições favorecerem o crescimento desequilibrado, nomeadamente a transferência da renda em detrimento da produção e criação de riqueza, o desperdício ou mesmo a destruição, a SC será inevitavelmente afectada de modo negativo (Acemoglu et al., 2001, 2003; Francisco, 2005c; 2007a, 2007c, 2007b; Hayek, 1976; Hodges e Tibana, 2005).

VALORES E IMPACTO DA SOCIEDADE CIVIL

O eixo valores-impacto relaciona o conjunto de atributos e princípios determinantes da credibilidade e confiança perante os cidadãos nacionais e a comunidade internacional. Neste contexto, duas forças são particularmente relevantes, em termos das suas implicações de longo alcance e impacto na dinâmica da sociedade civil: carácter e competência.

A partir dos dois eixos, acima identificados, é possível explicitar e distinguir, por um lado, a parte da fraqueza e limitações da SC resultantes das esferas institucionais e do contexto em que ela se desenvolve (infra-estruturas e transparência organizacional); por outro lado, a parte da fraqueza e limitações da SC, determinada por factores expressos através da confiança (integridade e competência) que inspira na sociedade em geral.

VERDADE E INTERESSE, TRANSPARÊNCIA E CONFIANÇA

O ambiente agónico e a realidade estratégica em que a sociedade civil se desenvolve fazem com que a percepção das expectativas e do mundo em que se vive sejam fortemente reflexivas, no sentido atribuído por Soros (2008: 35): falta de correspondência entre os pontos de vista dos participantes e o verdadeiro estado da situação da realidade.

Não é de modo algum auto-evidente porque é que a procura da verdade deve ter precedência sobre a conveniência dos interesses individuais, alcançáveis, por exemplo, através do poder, político e económico. Mesmo se os cidadãos estivessem convencidos de que a verdade deve orientar a conveniência de interesses, nem sempre é fácil manter honestos e responsáveis os políticos e empresários. Tal como defende Soros (2008: 83), a reflexividade determina tanto o conhecimento como o entendimento disponível. Neste texto recorre-se a algumas das ideias e princípios instrumentais, em torno de dois conceitos operacionais importantes: transparência e confiança (Covey, 2005; Covey, 2006; Collins, 2006, 2007; Tapscott e Ticoll, 2005).

A FORÇA DA TRANSPARÊNCIA

Uma antiga força com novo poder vem surgindo, não só nos negócios lucrativos como também nas actividades públicas e sem fins lucrativos. Esta força é a transparência, entendida como a acessibilidade às informações institucionais referentes a assuntos que afectam os interesses das OSC e dos seus membros, por parte do público ou de outras organizações (Tapscott e Ticoll, 2005: 22-23). Assim definida, a transparência vai muito além da obrigação de revelar informações financeiras básicas, por razões legais ou puramente éticas, convertendo-se numa força compensadora, em termos de credibilidade, estima e benefícios económicos (Covey, 2005; Covey, 2006; Tapscott e Ticoll, 2005: xi).

A VELOCIDADE DA CONFIANÇA

Três séculos antes de Cristo, como sublinha Tapscott e Ticoll (2005: 81), já Aristóteles afirmava que o *ethos*, a confiança depositada em um orador pelo ouvinte, dependia da percepção de três

elementos: a exactidão das opiniões, o carácter (confiabilidade, competência e honestidade) e a boa vontade (intenções benévolas em relação ao ouvinte). Mais de dois mil milénios depois, as palavras do grande filósofo continuam inteiramente actuais e válidas: “A confiança é a expectativa de que os outros serão honestamente responsáveis, atenciosos e abertos.” (Tapscott e Ticoll, 2005: 81) Covey identificou dois princípios (velocidade e custo), com implicações directas para a produtividade económica e a eficiência da sociedade em geral; mais do que leis económicas, são princípios de excelência, na perspectiva elaborada por Collins (2006, 2007). Expressando os referidos princípios em fórmulas simples, como sugere Covey, a confiança pode relacionar-se, através de expressões tangíveis e quantificáveis, com os dois factores determinantes dos resultados (velocidade e custo):

$$\wedge \text{Confiança} = \wedge \text{Velocidade e } \vee \text{Custo}$$

$$\vee \text{Confiança} = \vee \text{Velocidade e } \wedge \text{Custo}$$

Quando aumenta a confiança, aumenta a velocidade e diminui o custo das relações. Quando diminui ou desaparece por completo a confiança, diminui a velocidade e aumenta o custo das acções e relações. Assim, a confiança actua como um factor (aparentemente oculto) que faz enorme diferença, para bem ou para mal, um factor com efeito quer acelerador ou mesmo multiplicador, quer redutor ou retardador da confiança.

Que nível de confiança desfruta a sociedade civil moçambicana? A resposta, a esta questão dificilmente pode ser única. Na terceira secção, este assunto será retomado para responder à interrogação aqui colocada.

ANTECEDENTES E CONTEXTO HISTÓRICO

Moçambique, entendido como Estado moderno, nasceu na última década do século XIX, reflectindo a evolução histórica da sua região, repleta de longas e conturbadas disputas fronteiriças, de complexos diálogos entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, quer com o seu epicentro na Europa quer na região da África Austral. Foi em 28 de Maio de 1891 que se consumou o tratado entre a Grã-Bretanha e Portugal, que estabeleceu a configuração geográfica do território, desde então conhecido por Moçambique. Deste facto decorreu também a definição da composição da população moçambicana, incluindo a sua composição demográfica, dinâmica reprodutiva e grande diversidade étnica e linguística (Fly, 2001; Matos, 1965: 35-55; Newitt, 1997: 291-342; Pélissier, 2000: 144).

Foram precisos 84 anos para que Moçambique se tornasse independente da administração colonial portuguesa. A independência nacional, proclamada em 1975, permitiu que os outros

dois elementos, do Estado-nação (Governo e Bem Comum) deixassem de ser definidos à imagem e semelhança, ou em função, por um lado, de uma identidade estrangeira e além-mar e, por outro, do quadro social discriminatório laboral e fiscal que entraram em vigor na década de 1890 discriminando entre *indígenas* e *não-indígenas* (também referidos como os *civilizados*), que só seria revogado em 1961 (Mouzinho, 2000; Newitt, 1997: 384-386; Souto, 2007: 101).¹⁰

Lendo a generalidade das análises, nos discursos políticos e mesmo trabalhos académicos recentes, fica-se com a impressão de que o nascimento de Moçambique, como país, não passou de um acidente irrelevante e casual. Ao confundir-se o nascimento do Estado soberano com o nascimento de Moçambique, as novas gerações podem ficar com a ideia que o estabelecimento, em finais do século XIX, dos elementos constitutivos do Estado-nação (território e povo) é irrelevante.

TABELA 1 BREVE CRONOLOGIA DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA

1868	Surge primeiro jornal não oficial – <i>O Progresso</i>
1891	NASCIMENTO DE MOÇAMBIQUE
	Estabelecimento das fronteiras que configuram o território do país e a composição demográfica da população moçambicana
1899	Várias organizações associativas surgem no fim da Monarquia portuguesa
1909	João Albasini funda <i>O Africano</i> , publicado em português e ronga
1910	INÍCIO DA REPÚBLICA PORTUGUESA
1911	Tentativa de criação da União Africana dos Trabalhadores (UAT) em Lourenço Marques
1917	Revolta do Bárúê; portaria diferencia “indígenas” de “não-indígenas”
1918	Surge <i>O Brado Africano</i> , de João e José Albasini, patrocinado pelo Grémio Africano de Lourenço Marques
1925	No orçamento de Moçambique, atribuídos sete mil contos às Missões Católicas.
1926	REVOLUÇÃO MILITAR 28 DE MAIO – CONSTITUIÇÃO DE 1911 SUSPensa, DISSOLUÇÃO DO PARLAMENTO E GOVERNO DE DITADURA
1933	“Estado Novo” - doutrinário, corporativista, antiparlamentar; um Chefe de Estado e Governo, independentes do poder legislativo. Surgimento de organismos corporativos morais, culturais e económicos, em reacção ao regime de partido único colonial
1941	Desabrochar do movimento literário – poeta Rui de Noronha, Noémia de Sousa, José Craveirinha, entre outros
1949	Fundação do NESAM (Núcleo dos Estudantes Secundários Africanos de Moçambique)
1962	Fundação da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO)
1964	Início da luta armada em 25 de Setembro
1972	Domingos Arouca declarado “Preso Político do Ano”
1974	Golpe de Estado de 25 de Abril na Metrópole Colonial
	Acordo de Lusaka em 7 de Setembro de 1974
1975	INDEPENDÊNCIA DE MOÇAMBIQUE – REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE – 1.ª REPÚBLICA
	Surgem Organizações Democráticas de Massas (ODMs) no contexto de um regime de partido único
1989	Greve estudantil na Universidade Eduardo Mondlane
1990	INÍCIO DA 2.ª REPÚBLICA – ESTADO DE DIREITO
	Processo multipartidário, liberdade de expressão e associação.
1992	Acordo de Paz, fim da guerra que durou 16 anos
1994	Primeiras eleições gerais multipartidárias, presidenciais e legislativas
1998	Primeiras eleições municipais para 33 municípios, abrangendo menos de um quarto da população em idade de votar

FONTE Serra, 2000; Newii, 1997; Rocha, 2002; Sopa et al., 2006

Os discursos políticos oficiais mostram sérias dificuldades em se reconciliar com o passado, tanto o passado mais remoto como o mais recente. Foi aceite uma vasta gama de elementos e atributos estabelecidos na luta entre a consolidação do Estado Novo e afirmação de uma moçambicanidade independente. Foi apropriada, por exemplo, a língua do colonizador (o Português), da máquina administrativa pública estabelecida em todo o território nacional; de uma parte significativa do legado judicial e da simbologia estabelecida pelas autoridades portuguesas, como por exemplo as datas celebrativas da conversão das principais cidades provinciais e distritais, durante o período colonial.

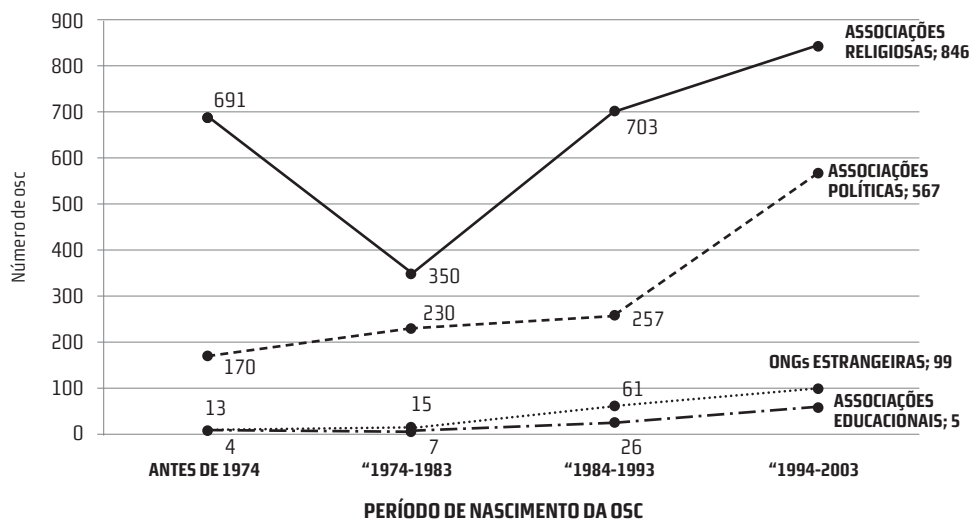
Em contrapartida, como escreveu algures Mia Couto, em vez de escangalhar o Aparelho de Estado Colonial, como se proclamava repetidamente nos primeiros anos de independência, escangalhou-se o estado do Aparelho. Não existe uma avaliação sistemática e abrangente do impacto destas mudanças radicais políticas na sociedade civil.

O ponto relevante, aqui, não é tanto a ficção do ideário e mítico, como por exemplo o que foi elaborado por Craveirinha, no seu poema intitulado “Poema do futuro cidadão”. Quando se observa, com crescente frequência, mesmo estudantes universitários, na fase final dos seus cursos superiores, convencidos que Moçambique nasceu em 1975; ou convencidos que grande parte da “cidade de cimento”, na Capital de Moçambique e outras cidades provinciais, foi construída depois de os colonos terem abandonado o país; estamos perante um elevado grau de ignorância do legado histórico, que nada tem que ver com ficção artística ou poética. Perante ignorância tão básica, percebe-se que o reconhecimento da experiência das organizações da sociedade civil, no Moçambique colonial, seja considerado gratuito e irrelevante para as organizações contemporâneas. Mas se isso é aceite, relativamente ao passado remoto, o mesmo acaba por acontecer em relação ao próprio passado recente.

Tal como se sublinha na introdução, a evolução histórica da SCM é mais rica do que as análises contemporâneas têm reconhecido, ao circunscreverem-se ao período pós-1975. Ao longo de quase um século, dependendo dos processos institucionais, políticos e socioeconómicos, a sociedade civil moçambicana tem desenvolvido feições, dinâmicas e processos diversos, nuns períodos mais expansivos noutros mais regressivos.

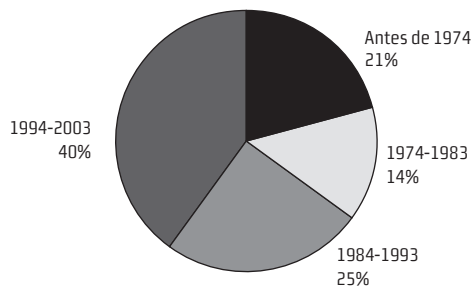
Não é possível reconstruir estatisticamente a evolução histórica de longo prazo, mas a representação ilustrada pelos Gráficos 1 e 2 na Figura 3 capta parte significativa da evolução da sociedade civil formal, representada pelas organizações abrangidas pelo censo do INE (2006), às organizações sem fins lucrativos. Cerca de um quarto das organizações recenseadas em 2004/05 nasceram antes da independência, com destaque para as associações religiosas. Após a independência observa-se uma quebra drástica das associações religiosas e a inexistência de ONGs, nacionais ou estrangeiras. Mais de 40% das associações nasceram após o início da 2.^a República, sobretudo depois do Acordo de Paz de 1992 e das primeiras eleições gerais multipartidárias em 1994.

FIGURA 3A ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS E PERÍODO DE NASCIMENTO, MOÇAMBIQUE 2004/2005



FONTE INE, 2006: 98

FIGURA 3B ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS, SEGUNDO PERÍODO DE CONSTITUIÇÃO, MOÇAMBIQUE 2004/05



FONTE INE, 2006: 98

N.º de Organizações 4457

O que é que o passado remoto tem que ver com o actual estado da sociedade civil, nomeadamente suas perspectivas e desafios futuros? Existem várias hipóteses explicativas. Não sendo este o espaço apropriado para aprofundar exhaustivamente as hipóteses explicativas mais importantes, opta-se por destacar algumas das hipóteses que podem, de imediato, ser ilustradas com recurso à informação reunida neste texto.

ENTERRAR O PASSADO E FALSIFICAR O PRESENTE

Segundo Coetzee (2007: 9), existe em certas representações da mentalidade africana a ideia de que a partir da sétima geração já não se consegue fazer a distinção entre história e mito. Se isso é verdade, na sua generalidade, o mesmo não se pode dizer do que se passa na mentalidade moçambicana contemporânea, incluindo no tocante à evolução histórica sobre a SCM.

Aqui, a confusão entre história e mito parece ter começado prematuramente, logo na primeira geração do Estado Soberano, criado em 1975. Recentemente, Couto (2007) deixou escapar um certo desconforto pela forma como o passado e o presente têm sido geridos, o qual inspirou o título desta secção: Vivemos num mundo em que grande parte da nossa energia é usada para enterrar o passado e falsificar o presente. Estamos doentes da nossa relação com o tempo e estamos todos nós construindo um passado cheio de esquecimento. Fugimos da lembrança da guerra, das feridas não cicatrizadas que podem abalar a imagem de um presente que sabemos frágil (Couto, 2007).¹¹ A despeito dos testemunhos históricos tornados públicos pelos historiadores contemporâneos (Serra, 2000; Newitt, 1997; Pélissier, 2002), uma razão superior às evidências empíricas tem levado certos intelectuais e políticos influentes a perpetuarem o mito de que Moçambique nasceu em 1975. Incluindo alguns dos políticos que viveram parte da sua juventude no Moçambique colonial, por alguma razão acharam conveniente investir na imagem de um Moçambique que se diz ter nascido com o Estado Soberano, como se não pertencessem ao Moçambique estabelecido em finais do século XIX.

Tal como escreveram Meneses e Ribeiro, a “invenção” do Moçambique actual em finais do século XIX representou uma ruptura significativa com um conjunto de representações e percepções identitárias anteriores ao nascimento de Moçambique, tal como passou a ser conhecido. A partir de então a (re)construção desta região passou a ser moldada pela “imaginação colonial portuguesa”, alienada “das complexidades do local e da história local”:

“Que silêncios e omissões estão contidos na transformação de um lugar – ilha-capital de uma colónia – em fantasia de um território que Portugal obtém, pela força das armas e da cartografia moderna, aquando da partilha de África, na conferência de Berlim (1884-85)?”

(Meneses e Ribeiro, 2008: 9)

DESVALORIZAR O PASSADO ENSINA A ESCAMOTEAR O PRESENTE

Segundo Almeida (1965), referindo-se a um inquérito promovido pelo Governo Português em 1936 sobre a escravidão, escravatura e servidão doméstica, que visava verificar a existência ou não destas formas de incapacidade jurídica, até à completa ocupação de Moçambique, na última década do século XIX, os chamados indígenas, distinguiam-se entre si em pelo menos duas classes: 1) a classe das pessoas livres; por exemplo, a sul do rio Save, esta classe reunia senhores e líderes comunitários: régulos, indunas, conselheiros, secretários, chefes de povoação, comandantes do exército, guerreiros

ros e a restante população não pertencente à classe servil, com suas famílias; e 2) a classe das pessoas servis, abrangendo os escravos ou servos, incluindo prisioneiros de guerra intertribais ou interclânica, indivíduos capturados por vários motivos, como assassinio, roubo, dívidas, entre outros.

As práticas escravagistas, incluindo as formas domésticas, acabariam por ser extintas pela administração colonial, mas foram, logo de seguida, substituídas por outras formas de discriminação social e racial e de servidão humilhante, incluindo as culturas obrigatórias e o trabalho forçado (Almeida, 1965; Isaacman e Isaacman, 2006; Newitt, 1997; Serra, 2000; Silva, 2003: 434-435).¹² Só em 1961 é que o Estado Novo português aboliu o Estatuto dos Indígenas, tendo declarado todos os habitantes nativos como cidadãos portugueses de pleno direito (Mondlane, 1977: 38). Tal mudança resultou, em grande medida, da contestação dos nacionalistas emergentes, em afirmações individuais ou associativas; através da imprensa, da poesia e de outras expressões emancipalistas africanas, com particular destaque para a que ficou conhecida por Pan-Africanismo (Serra, 2000: 432-456; Silva, 2003).

A discriminação racial era ainda tão activa, nos anos 50, que a chamada Associação dos Naturais de Moçambique considerava como naturais de Moçambique apenas os brancos nascidos no território moçambicano. Os negros e mulatos, apesar de nascidos e naturais de Moçambique, eram excluídos da categoria “naturais”.¹³

SOCIEDADE CIVIL PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E AMNÉSIA

A secção “Evolução histórica” da “Sociedade Civil”, no livro da OSISA (2009a), afirma: “*No período do partido único, a participação da sociedade civil estava coarctada por vários constrangimentos inerentes ao próprio regime político.*” (OSISA, 2009a: 73) O recurso ao termo “coarctada” é, em si, um curioso vestígio do refúgio na linguagem eufemística em que os analistas se têm refugiado nas suas análises.¹⁴ Nenhuma referência – nem uma simples frase ou palavra, já que se trata de uma brevíssima retrospectiva – é feita aos antecedentes históricos da sociedade civil, cobrindo mais de oito décadas, entre o nascimento de Moçambique e o nascimento do novo Estado Soberano, em 1975. Será isto normal? Se não, como se entende esta persistente opção por se enterrar o passado histórico remoto? Mesmo sabendo não haver aqui espaço para aprofundar, algumas hipóteses explicativas possíveis. A opção pelo mito do nascimento de Moçambique em 1975 tem poupado certos analistas influentes do inconveniente político que teriam de enfrentar se optassem por uma postura intelectual consistente com o passado e menos refém da retórica politicamente correcta dominante. Nem que seja por uma questão de comodismo intelectual, acaba por ficar mais fácil tratar o período do Moçambique colonial como uma espécie de pré-história da historiografia do partido hegemónico. Esta é uma explicação plausível para a opção amnésica revelada, por exemplo, no livro da OSISA (2009a). Uma segunda hipótese, certamente mais controversa, poderá estar por detrás da desvalorização da experiência da sociedade civil no Moçambique colonial. As pessoas que acabaram por se tornarem líderes proeminentes, no período posterior à independência, eram originárias das elites

urbanizadas, geralmente as elites que mais oportunidades tiveram de adquirir habilitações literárias e consciência política. Ainda na primeira década da 1.^a República portuguesa, iniciada em Outubro de 1910, surgiram movimentos cívicos e organizações associativas em reacção ao ambiente social claramente discriminatório, no quadro das três classes de cidadãos principais: colonos (com plenos direitos de cidadania), assimilados (com direitos de cidadania restritos) e indígenas (sem direitos de cidadania). “*As organizações associativas mais importantes em Moçambique*”, escreveu Serra (2000: 442), “aparecem nos [sic.] últimos anos da monarquia portuguesa. São (...) os assimilados e mulatos a lançarem-se nestas iniciativas. A primeira foi o Grémio Africano de Lourenço Marques, fundado em 1908.” Referindo-se à origem do nacionalismo, Eduardo Mondlane (1975), primeiro presidente da Frelimo escreveu no seu livro *Lutar por Moçambique*:

As condições eram desfavoráveis à expansão das ideias nacionalistas por todo o país. Por causa da proibição de associação política, da necessidade de segredo imposta por esta proibição, da erosão da sociedade tradicional e da falta de educação moderna nas áreas rurais, foi só entre uma minoria diminuta que ao princípio se desenvolveu a ideia de acção nacional em contraoposição com acção local. Esta minoria era predominantemente urbana, composta de intelectuais e assalariados, indivíduos essencialmente desenraizados do sistema tribal, na sua maioria africanos assimilados e mulatos; por outras palavras, um pequeno sector marginal da população. (Mondlane, 1977: 11)

Foi da minoria predominantemente urbana, para usar a expressão de Mondlane, que emergiram os futuros líderes políticos, nas décadas mais repressivas do Estado Novo de Salazar; líderes reformistas e, eventualmente, os líderes mais radicais e extremistas, que acabariam por conduzir os destinos da Frelimo.

Será preciso investigar melhor (se tal for possível) para determinar se a opção pelo radicalismo não terá sido uma forma de encobrir a origem assimilada, no período colonial. Os assimilados eram discriminados e preteridos (profissional e socialmente) pelos brancos de primeira (nascidos na metrópole) e de segunda (nascidos em Moçambique), para funções subalternas na administração e mercado colonial (Newitt, 1997: 386). Como demonstram os testemunhos históricos, a generalidade dos nacionalistas e independentistas, predominantemente mulatos e negros assimilados urbanizados, desejavam o fim do regime colonial, mas não eram revolucionários extremistas. Eram, à semelhança de outros intelectuais e políticos africanos no período pré-independência, defensores de mudanças reformistas do sistema, contra a discriminação política e social dos assimilados e sobretudo dos chamados indígenas.

NEOMOÇAMBICANO: HESITAÇÃO ENTRE SER PIOR OU PÉSSIMO¹⁵

Os acontecimentos contemporâneos diferem dos históricos, como escreveu Hayek (1990: 30), porque desconhecemos os resultados que irão produzir. Os acontecimentos observados nas

duas últimas décadas, se bem que recentes relativamente aos mais antigos, representam o passado recente da sociedade civil contemporânea. Até às reformas do sistema político e jurídico, introduzidas pela Constituição da República de 1990, a sociedade civil formal moçambicana ficou circunscrita e dominada pelas chamadas Organizações Democráticas de Massas (ODM), incluindo a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), Organização da Mulher Moçambicana (OMM), sindicatos dos trabalhadores, entre outras. As ODM assumiam-se como os “braços” do partido Frelimo, sendo por ele totalmente instrumentalizadas e profundamente alienadas da diversidade de interesses dos grupos que diziam representar.¹⁶

Não havendo espaço para analisar mais extensivamente, do que pode ser inferido pelo que já foi escrito sobre os méritos e deméritos das OSC que emergiram na 1.ª República, pelo menos um aspecto bem presente na literatura de ficção e analítica merece ser sublinhado. Tem que ver com o crescente empobrecimento intelectual e cultural que se apoderou da mentalidade que se tornou dominante na sociedade moçambicana; a mentalidade da nova elite, intelectual e culturalmente empobrecida. O vazio cultural e ético em que assentava a moral revolucionária, ao qual já foram feitas referências neste texto, é consistente com uma certa necessidade de desvalorização da experiência (artística, literária, desportiva e musical) da sociedade civil do período colonial. Vendo à distância, torna-se agora mais fácil perceber que o radicalismo contra os valores burgueses e tradicionais poderá ter sido a forma encontrada para ganhar uma supremacia em torno do ideário do modelo do Homem Novo. Um ideário que não tardou em mostrar-se totalmente desajustado da realidade moçambicana, incapaz de oferecer uma moralidade mais nobre e virtuosa do que os chamados valores da sociedade velha, e por isso, potencialmente inviável, a longo prazo.

“UMA POPULAÇÃO QUE NÃO FALA NÃO É UM RISCO?”

Ao rever as reflexões de alguns dos principais expoentes da literatura e da intelectualidade moçambicana nos últimos anos da sua vida, nota-se o sentimento de tristeza e amargura com o neo-moçambicano, para usar o título de um dos poemas de Craveirinha.

Três exemplos apenas são suficientes para ilustrar este ponto. Ao longo dos anos de independência, o poeta José Craveirinha manteve a sua dignidade irreverente, em poemas como “Sabozos tangerinas de Inhambane”, com a sua crítica ao aparelho do sistema – “Uma população que não fala não é um risco?”, questionava o poeta – “... e com a incompreensão façam lá nascer a ternura/ o amor e a paz se são capazes!”¹⁷ Craveirinha questionava ainda a tendência excludente das recentes afirmações de moçambicanidade:

... de que nós somos um povo bantu ... Há tantos moçambicanos que não são bantus! Quando impõem isso, uma pessoa sente-se excluída. Estão a brincar com a ciência! Há toda uma série de factores que concorrem para que um cidadão seja um cidadão fiel, verdadeiro e não ser bantu.
(Craveirinha, in Laban, 1989: 128)

Um dos poemas mais contundentes na crítica ao tipo de carácter da moçambicanidade intitula-se “Neomoçambicano”: “Hoje um neo-moçambicano / Não passa de um ignaro subterfúgio/ /Da nossa moçambicana incivilidade // Hesitação / Entre ser pior ou péssimo / Da nossa extemporânea / Filosofia de quem sabe pouco / E julga escamotear no descarro/ A urbanidade que lhe / escasseia; // Daí que eu e o meu amigo Sitói de pixotas em punho / Desarborizamos a mijo as artérias da cidade (Craveirinha, in *Naguib*, 2008: 25).

CUSTO E BENEFÍCIO DO RADICALISMO

O jornalista e ficcionista Aníbal Aleluia recordou, numa entrevista de 1992: “Com a ressalva de estar independente, para mim quase que nada mudou. O que mudou foi para pior.” Ainda Aleluia: “O que custou à Nação a afectação inconsiderada de certa gente mostra-o o caos total que instalou na vida de todos nós. Do regime que se está a ultrapassar só conservo uma lembrança penosa. Mas existe no *establishment* alguém a quem devo estar ainda vivo: Marcelino dos Santos.” (Aleluia, in *Laban*, 1989: 34)¹⁸

LIQUIDAR O PRESENTE, EM NOME DE UM PROGRESSO SEMPRE FUTURO

O escritor Calane da Silva afirmou em 1992: “Há muita gente que tem medo de recordar-se da sua própria infância, ou até não quer mostrar, de tão violenta que ela foi – até pode não ter sido violenta, pode ter sido agradável – mas não conta que foi agradável, esconde.” A seguinte passagem, ainda de Calane da Silva, é particularmente reveladora para se entender as contradições do carácter da mentalidade neomoçambicana:

... fui jornalista sempre crítico, tive problemas com a PIDE no tempo colonial e tive problemas com o SNASP no tempo da Frelimo! ... havia coisas tão extremamente injustas que eu não podia ficar calado ... sobre as crianças instrumentalizadas ... se é a Frelimo, se é a Renamo ... eu sei que aquilo aconteceu, não sei quem o comandou, mas de facto aquilo aconteceu ... Não admito uma coisa daquelas, aquilo é um barbarismo tremendo. Assim como fuzilar ... O fuzilamento do Estado, também não concordo, acho que não é assim, portanto manifesto ... Aqui havia uma censura oficial, no tempo colonial; depois da Independência houve uma espécie de autocensura ideológica ... porque estavam convencidos que eram uns grandes marxistas-leninistas! Em nome de um progresso, em nome de uma futura nação – sempre o futuro – liquidavam o presente! (da Silva, Laban, 1989: 783-784)¹⁹

O escamoteamento e falsificação do passado mina a maturidade do carácter e dignidade da sociedade em geral, e da sociedade civil, em particular. De geração em geração, a sociedade civil é forçada a renascer do nada. Este, entre outras questões sublinhadas na secção anterior, serve de referência para reflexão sobre as mudanças ocorridas ao longo do tempo. Revisitando o passado remoto, em vez de completamente varrê-lo das análises retrospectivas, é possível avaliar

se no passado recente e no presente não estavam ainda a ocorrer expressões de escravidão, servidão doméstica, incluindo tráfico de pessoas, formas degradantes e desumanas de condições de trabalho e de vida, praticadas em várias partes de Moçambique.

As mudanças positivas, após a queda do regime colonial, têm sem dúvida melhorado a vida de uma pequena parte da população. O acesso à terra, relativamente facilitado pelo facto de ser propriedade exclusiva do Estado, ou a relativa facilidade de se emigrar para procurar emprego em países vizinhos, não têm constituído opções suficientemente capazes de proporcionar trabalho sustentável e vida dignificante. Porém, após quase quatro décadas de independência da administração colonial, são ainda muitas as evidências de que Moçambique continua refém de relações de escravidão e servidão doméstica, bem como condições de trabalho e de vida indigentes e desumanas.

ACTUAL SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA É FRACA: PORQUÊ?

A secção anterior sublinha o impacto destrutivo da relação problemática com o passado herdado, nomeadamente em termos de enfraquecimento da maturidade da sociedade civil. Porém, a valorização ou desvalorização do passado é uma questão da inteira responsabilidade dos protagonistas, nomeadamente dos líderes da sociedade civil contemporânea. A desvalorização das iniciativas corajosas, criadoras ou inovadoras, ou o desprezo pelo sentido de justiça e de compaixão, é algo que tem que ver com o carácter da actual SCM. Só que, para se entender correctamente o papel desta dimensão da sociedade civil, é preciso situar tal dimensão no contexto mais amplo dos dois eixos principais em que se alicerça a sociedade civil (ver Figura 2).

O entendimento das instituições da sociedade civil moçambicana não depende tanto da quantidade de factos acumulados, mas de se ter os conceitos, explicações e abordagens adequadas. A literatura sobre a SCM pode ser considerada mais ou menos escassa, ou mesmo deficiente, dependendo dos critérios de avaliação e dos propósitos da análise. Enquanto o conhecimento sobre o estado das OSC formais (tanto conhecimento qualitativo como quantitativo) aumentou substancialmente na última meia dúzia de anos²⁰, o mesmo não pode ser dito sobre as representações e redes da sociedade civil, informais e praticamente desconhecidas, mas que são aquelas que no quotidiano são mais relevantes em termos sociais e de satisfação dos interesses comuns dos seus participantes.

A QUESTÃO DA FRAQUEZA DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA

O fraco conhecimento sobre o domínio da sociedade civil informal não justifica que o conhecimento da componente formal seja desconsiderado. Pelo contrário. Um bom conhecimento e entendimento da dinâmica da sociedade civil formal é indispensável para se encontrar caminhos realistas e efectivos para a sua crescente transformação em entidades socialmente mais relevantes.

Observando em detalhe as quatro dimensões da sociedade civil (Figura 2), é possível identificar e qualificar cada uma delas, através das suas respectivas variáveis (a Caixa 1 apresenta um resumo da pontuação das principais variáveis, nas subdimensões e dimensões do ISC). De uma maneira geral, todos os estudos corroboram a ideia de que a SCM é fraca. As divergências na avaliação da fraqueza da SCM dependem dos critérios ou padrões de qualidade, das variáveis consideradas mais ou menos fracas, em oposição às variáveis consideradas mais ou menos robustas ou fortes.

CAIXA 1 SUMÁRIO DA PONTUAÇÃO DAS PRINCIPAIS SUBDIMENSÕES DO ÍNDICE DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA EM 2007

ESTRUTURA	A dimensão Estrutura contempla os actores dentro da arena da sociedade civil, suas características e relações entre eles. Avalia-se o tamanho, força e vitalidade das organizações da sociedade civil (OSC) quanto aos recursos humanos, organizacionais e financeiros. As subdimensões incluídas na estrutura, com a respectiva pontuação para a SCM são: amplitude (1,2) e profundidade (1,2) da participação cidadã; diversidade de participantes na SC (1,3); nível de organização (0,6); inter-relações dentro das OSC (1,5) e recursos (0,7). A pontuação média agregada da estrutura, referente ao ano 2007 em Moçambique, foi de 1,1 ponto. A baixa pontuação deriva sobretudo do baixo nível organizacional das OSC (0,6) e da fraca disponibilidade de recursos (0,7). Apenas uma subdimensão (inter-relações dentro das OSC) apresenta um nível mediano (1,5).
AMBIENTE	O ambiente externo, no qual a SC existe e funciona, compreende indicadores como os seguintes: contexto político (1,0), liberdade e direitos (1,7), contexto socioeconómico (1,0) e sociocultural (2,0); ambiente legal (1,0), relações entre Estado e SC (0,7), Sector Privado e SC (0,8) e relações entre Doadores e SC (1,3). A pontuação média agregada, na dimensão ambiente, foi de 1,2 pontos. A SCM apresenta-se bastante fraca, nas relações com o Estado e com o sector privado. As razões da referida fraqueza são certamente diferentes. Com o Estado, a SC enfrenta dificuldades de ordem institucional, política, legal e administrativa. O quadro legal disponível é excludente e avesso, tanto às organizações informais como às estrangeiras; as OSC formais recebem apoio financeiro mínimo (menos de 5% das suas receitas totais). Do mercado, a SCM recebe o maior apoio financeiro (cerca de 70% das receitas com origem externa e 25% do mercado nacional). Todavia, sendo a economia nacional globalmente fraca e pequena, tal fraqueza afecta, directa ou indirectamente, o potencial e a capacidade de expansão da SCM.
VALORES	Esta dimensão abrange os valores praticados e promovidos pela sociedade civil, nomeadamente: democracia (1,0), transparência (0,7), tolerância (1,5), não-violência (1,5), equidade de género (0,7), erradicação da pobreza (2,0), sustentabilidade ambiental (1,0) e equidade na diversidade (0,8). A pontuação média agregada, na dimensão Valores, foi de 1,1 ponto. As subdimensões mais críticas são: Transparência (0,7 pontos), Equidade de Género (0,7 pontos) e Equidade na diversidade (0,8). Apenas a Erradicação da Pobreza obteve pontuação satisfatória (2 pontos).
IMPACTO	Na dimensão Impacto, como o termo sugere, avalia-se o impacto ou influência dos actores da SC na vida das pessoas e da sociedade. A SCM apresenta a seguinte pontuação: política pública (1,2), escrutínio do Estado e empresas privadas (0,5), resposta aos interesses sociais (1,0), empoderamento dos cidadãos (0,8) e resposta às necessidades sociais (1,3). A pontuação do Impacto da SCM foi de 1,0 ponto; ou seja, impacto fraco, principalmente no escrutínio e monitoria das contas e funcionamento do Estado e das empresas privadas.

FONTE Francisco et al., 2008

Os Gráficos 3 e 4 sintetizam o agregado de um índice composto por 80 variáveis, organizadas em quatro dimensões e 27 subdimensões (ver anexo 4: Matriz de Pontuação dos Indicadores do ISC, Francisco et al., 2008: 121). A classificação média de um, do Índice da Sociedade Civil (ISC), numa escala de 0 a 3 pontos, sugere que a SCM é fraca; zero representa ausência total, enquanto três representa disponibilidade completa do atributo ou característica avaliada. O valor médio do ISC corresponde à média aritmética das pontuações atribuídas aos 80 indi-

cadores, ordenados em quatro dimensões: estrutura (1,1 pontos), ambiente (1,2 pontos), valores (1,1 pontos) e impacto (1,0 pontos).

A fraqueza da SCM é particularmente acentuada, por um lado, por 15% dos 80 indicadores terem recebido classificação de zero pontos, 59% entre zero e 1,5 pontos e 26% terem recebido 1,5 ou mais pontos. Ou seja, cerca de 74% das variáveis estão abaixo da média, enquanto somente 26% obtiveram uma classificação igual ou superior à média (Gráfico 4).

GRÁFICO 3 DIAMANTE DO ÍNDICE DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA 2007

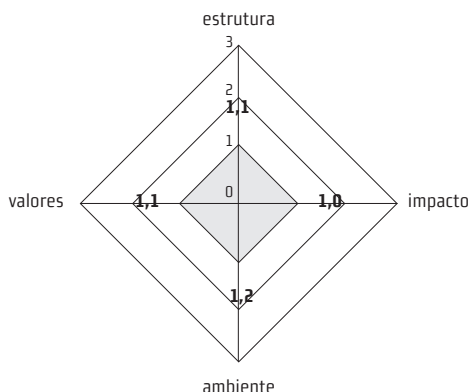
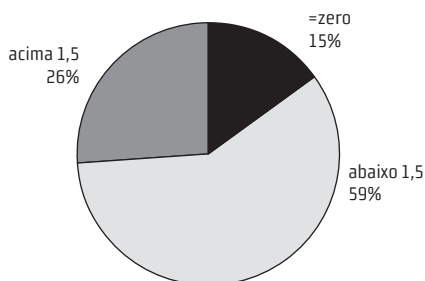


GRÁFICO 4 DISTRIBUIÇÃO DA PONTUAÇÃO DOS 80 INDICADORES DO ISC, MOÇAMBIQUE 2007



Nas actuais circunstâncias, em que já se reuniu um satisfatório e sistemático conhecimento sobre o estado da SCM, as questões importantes, para efeitos de investigação, deixam de ser questões de ordem descritiva. O prioritário, então, é lidar com questões relacionadas com o entendimento dos factores determinantes e das causas da fraqueza da sociedade civil. A que se deve, de facto, a fraqueza das quatro dimensões da SCM, e que variáveis são mais determinantes? A resposta a esta questão dificilmente pode ser única. No mínimo, existem pelo menos duas hipóteses, dependendo das expectativas por detrás das avaliações:

Hipótese 1 A qualidade do eixo constituído pela relação estrutura-ambiente é directamente proporcional às instituições da sociedade em geral (políticas, económicas e socio-demográficas). A implicação desta relação é que não se pode esperar que a SCM seja excepcionalmente mais forte do que a sociedade a que pertence, pois depende inteiramente das esferas institucionais que fornecem os recursos tanto humanos como materiais e financeiros que sustentam a sociedade civil. Assim,

Hipótese 2 A robustez do eixo estrutura-ambiente é condição necessária, mas não suficiente, para que a sociedade civil se desenvolva e fortifique como uma instituição credível e confiável na satisfação de interesses comuns aos actores provenientes das principais esferas da sociedade – mercado, família e Estado. A condição suficiente deve ser procurada na qualidade do eixo constituído pela relação valores-impacto. Quanto menor for o carácter, integridade, honestidade e competência das OSC e dos seus líderes, menor é a confiança e a credibilidade inspiradas pela sociedade civil

Sem entrar em testes formais e estatísticos destas duas hipóteses enunciadas, na presente secção resume-se o conhecimento descritivo acumulado, em busca de um entendimento sistemático das causas e factores determinantes da fraqueza da sociedade civil. Neste momento, o desafio principal em termos de investigação já não é mostrar que a SCM é fraca, mas identificar quais os principais estrangulamentos ou variáveis simultaneamente 1) importantes e 2) onde a sociedade civil é mais débil ou fraca. Isto requer identificar as variáveis realmente estruturantes, determinantes e funcionais, em cada um dos dois eixos, acima identificados: estrutura-ambiente e valores e impacto.

Para benefício da apresentação que se segue, a Tabela 1 sumariza alguns dos principais indicadores caracterizadores do ambiente em que a sociedade civil existe e se desenvolve, com destaque para indicadores sobre aspectos demográficos, sociais e económicos, bem como nível de desenvolvimento humano, diversidade cultural (linguística, étnica e religiosa) e nível de rendimento médio dos moçambicanos. Os indicadores cobrem atributos relevantes das três principais esferas da sociedade – família, mercado e Estado – aos quais se fará referência, sempre que for oportuno, nas páginas que se seguem.

AMBIENTE-ESTRUTURA À IMAGEM E SEMELHANÇA DA SOCIEDADE MOÇAMBICANA

O eixo estrutura-ambiente envolve duas das quatro dimensões intimamente dependentes das esferas em que se alicerça a sociedade: mercado, família e Estado. Tal como ilustra o Gráfico 3, tanto a estrutura como o ambiente em que a SCM existe apresentam-se fracas.

A estrutura da sociedade civil contempla o tamanho, organização, infra-estruturas, qualidade dos recursos humanos e financeiros, bem como o desempenho da participação dos cidadãos no conjunto de interesses comuns à qualidade da sociedade em geral. É a este nível que se

TABELA 2 INDICADORES RELEVANTES SOBRE MOÇAMBIQUE

Superfície (1000 km ²)	799,4
População (milhões de habitantes), 2007	21,9
População urbana, % do total, 2010	38,4
Esperança de vida à nascença, 2007 (em anos)	47,8
Taxa Total de Fertilidade (filhos por mulher)	5,1
Taxa de analfabetismo de adultos (% com idade a partir de 15 anos, 1999-2007)	Mulheres (67%) Homens (43%)
Índice de Desenvolvimento Humano, 2007	0,402 (172%)
PIB per capita em \$US, 2007	364
Índice de Pobreza Humana (IPH-1)	46,8%
Probabilidade de não viver até aos 40 anos (2005-2010)	40,6%
Taxa de analfabetismo de adultos (1999-2007)	55,6%
População sem acesso a fontes de água melhorada (% em 2006)	58%
Crianças com peso a menos para a idade (% com idades a partir de 15 anos, 2000-2006)	24%
População abaixo do limiar da pobreza de rendimento	
\$1,25 por dia (2000-2007)	75%
\$2 por dia (2000-2007)	90%
Limiar nacional de pobreza (2000-2006)	54,1%
Índice de Gini, 2007 (Gini situa-se entre 0 (igualdade absoluta) e 100 (desigualdade absoluta))	47,1
Ajuda pública ao desenvolvimento, desembolsos líquidos, USD per capita	\$65 19,4% PIB
Assentos parlamentares por mulheres	35%
Principais línguas (16), mais usadas diariamente (DHS 2003)	Emakhuwa, 26%; Xichangana, 11%; Português, 9%; Elomwe, 8%
Principais Religiões, (DHS 2003)	Católica, 25,2%; Siao/Zione, 21,7%; Muçulmana, 17,7%; Sem religião, 17,8%; Protestante/Evangélica, 8,8%.

FONTE INE, 2008; USAID e INE, 2005 (HDHS2003), UNDP, 2008/09

traduz o maior ou menor voluntarismo das pessoas, o maior ou menor entusiasmo na criação de associações, movimentos colectivos e redes sociais. Por seu turno, o ambiente abrange o contexto institucional, incluindo factores políticos, legais, socioeconómicos, demográficos e culturais, bem como as relações de interdependência entre os actores da sociedade civil, por um lado, e os actores do Estado, do mercado e da família, por outro.

Os membros activos da actual SCM são principalmente voluntários (75% dos recursos – Tabela 3), integrados em organizações do tipo associação sem fins lucrativos (90%). As receitas das OSC provêm em 70% de países estrangeiros e 25% do mercado nacional. O Estado contribuiu, em termos financeiros, com menos de 5% das receitas mobilizadas pelas OSC formais.

Os indicadores de pobreza, reunidos na Tabela 2, testemunham a profundidade da pobreza em Moçambique, através de várias expressões de pobreza: absoluta, relativa e humana. Repare-se que, enquanto o limiar oficial de pobreza absoluta (menos de um dólar americano por dia) é estimado em 54%, estima-se que 75% dos moçambicanos tenham um rendimento inferior a \$1,25 por dia; a proporção da população com \$2 por dia atinge 90% da população total.

TABELA 3 SOCIEDADE CIVIL FORMAL EM NÚMEROS, MOÇAMBIQUE

NÚMERO DE OSC	4,853
Cinco províncias absorvem mais de 70% das OSCs (Maputo Cidade - 13%; Maputo Províncias - 10%)	70%
Unidades por 100 mil habitantes, variando entre 8 a 57 entre as províncias	26
DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA	
Comunidade local	43%
Distritos	34%
Cidades	6,6%
Uma província (7%); Várias províncias (4%); Nacional (5,7%); Internacional (1%)	
PERFIL DOS RECURSOS HUMANOS	138,604
Voluntários (Homens 58%; Mulheres 42%)	75%
Remunerados (Homens 76%; Mulheres 24%)	18%
Clérigos (Homens 77%; Mulheres 23%)	6%
Funcionários públicos e consultores (Homens 72%; Mulheres 28%)	1,5%
Empregados em tempo inteiro	16%
Voluntários estáveis	28%
Voluntários ocasionais	46%
Número mediano de pessoas por organização	8
TIPO DE OSC	
Associações (Religiosas - 53%; Políticas - 25%)	92%
ONGs Nacionais	3%
ONGs Estrangeiras	4%
RECEITAS POR ORIGEM (MILHÕES US\$)	301
De países estrangeiros	71,3%
Do sector privado nacional (famílias e individuais)	25,4%
Do Governo	3,3%
DESPESAS POR ORIGEM (MILHÕES US\$)	301
Salários	29%
Compra de bens e serviços	27%
Subsídio, donativos	8%
Compra de bens de capital	7%
ACTIVIDADES E SERVIÇOS	
Actuação em um único sector	60%
Oferta de dois ou mais serviços	50%
Recursos humanos mobilizados por apenas 1% das OSC	30%
Receitas totais acumuladas por apenas 1% das OSC	40%

FONTE INE, 2006; Francisco et al, 2008

Simultaneamente, o poder cidadão, exercido por via da participação dos cidadãos na vida política, depende do tipo de sistema de instituições, políticas, jurídicas e administrativas, prevalectes no país. Historicamente, como mostram os Gráficos 1 e 2, as OSC aumentaram ou diminuíram, em diferentes períodos históricos. Isto reflecte a maior ou menor liberdade individual efectiva; tanto a liberdade de expressão como liberdade de associação política e cívica dos cidadãos.

Desde 1990, o processo de democratização tem decorrido a ritmos ou velocidades muito variáveis. Nuns casos, geralmente quando o partido no poder melhor controla o processo de mudança, registaram-se avanços efectivos na aplicação do direito constitucional de escolha dos órgãos de soberania e governantes, por via do sufrágio universal. Exemplo disto são as quatro eleições multipartidárias, legislativas e presidenciais, realizadas entre 1994 e 2009. Noutros casos, nomeadamente no que diz respeito à descentralização do poder de decisão por via da autarcização e provincialização, o processo decorre muito lentamente. No caso da autarcização somente um quarto da população, em 43 autarquias, tem podido exercer o direito constitucional ao voto. Os restantes três quartos continuam subordinados a um sistema administrativo

centralizado por órgãos e dirigentes locais nomeados, em vez de eleitos democraticamente (Francisco, 2009b; OSISA, 2009b). Sem pretender ser muito mais exaustivo, de seguida apresenta-se um breve comentário sobre o essencial das três esferas da sociedade que moldam e determinam, directa ou indirectamente, o eixo estrutura-ambiente da sociedade civil.

SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

Que tipo de Estado existe em Moçambique? Segundo Francisco (2008b, 2009a, 2009b), o actual Estado Moçambicano poder-se-ia caracterizar, resumidamente, como um Estado Falido, mas não um Estado Falhado. Depois da guerra civil, nas duas últimas décadas, o Estado Moçambicano tem sido capaz de evitar o Estado Falhado, pois a autoridade política e administrativa tem perdurado, foram criadas algumas instituições mais ou menos democráticas, o Governo tem conseguido mobilizar recursos financeiros, principalmente da comunidade internacional e como membro de organismos internacionais, tais como as Nações Unidas e as Instituições de Bretton Woods, entre outras.

Não obstante a relativa estabilidade alcançada, Moçambique continua a ser um país em risco potencial de conflitos ou perturbações sociais e políticas, visto possuir instituições bastante fracas. O actual Estado Moçambicano não é nem um Estado Liberal, nem um Estado de Bem-estar Social. Não é um Estado Liberal, porque é demasiado intervencionista, centralizador, dirigista e controlador de áreas ou activos cruciais na edificação de uma sociedade livre, no sentido liberal do termo. Desde a introdução da Constituição de 1990 foram dados alguns passos rumo à criação de um Estado de Direito, mas exceptuando algumas áreas, o tipo de instituições prevalentes ainda não o configuram.

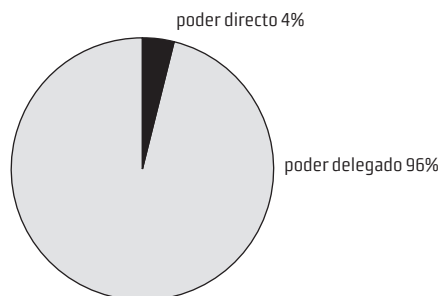
Volidas duas décadas, como mostra o Gráfico 5 (a, b), o processo de descentralização do poder para a sociedade, tanto o poder de decisão política como o de gestão financeira descentralizada, são praticamente irrisórios. Não obstante a Constituição da República, desde 1990, prever que a Administração Pública deva ser estruturada com base no princípio de descentralização e desconcentração (artigos 250 e 263, Constituição de 2004), os dois gráficos na Figura 5 não deixam lugar para dúvidas quanto à limitada descentralização visando a aproximação dos serviços aos cidadãos. É certo que, a partir dos gráficos da Figura 5, não é possível visualizar a real dimensão da limitada simplificação de procedimentos administrativos ou das imensas dificuldades causadas ao cidadão pelo ineficiente sistema administrativo distrital e de localizada, disponível no país. Apesar disso, seria abusivo considerar que o Estado Moçambicano se pode considerar um Estado de Bem-estar Social, pelo simples facto de os governantes declararem insistentemente que a sua intenção é proporcionar segurança e bem-estar social à maioria da população. O actual Estado é demasiado descontrolado, informalizado, irresponsável e incapaz de proporcionar segurança pública mínima e protecção social básica.

O actual Estado carece de serviços públicos adequados e com cobertura regional e social satisfatória. Grande parte dos serviços públicos disponíveis mantém-se graças ao financiamento

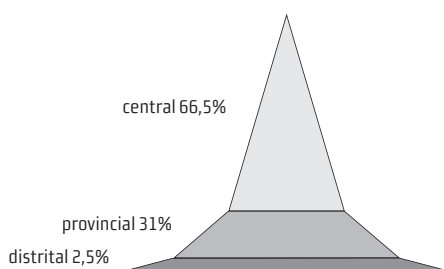
proporcionado pelos doadores, incluindo o financiamento directo ao Orçamento de Estado, ou orientado para sectores sociais específicos (saúde, educação e infra-estruturas) (Ainadine, 2008; Feliciano et al., 2008; Francisco e Paulo, 2006; Francisco, 2008b, 2009a, 2009b; Hodges e Tibana, 2005; Jackson et al., 2004; Quive, 2007).

GRÁFICO 5 REPRESENTAÇÃO DO PODER DE DECISÃO EM TERMOS POLÍTICOS E DO ORÇAMENTO PÚBLICO, MOÇAMBIQUE 2007

5A PODER DIRECTO E PODER DELEGADO DO CIDADÃO



5B DESPESAS DO ORÇAMENTO DE ESTADO POR ÂMBITO DE DECISÃO, MOÇAMBIQUE 2007



FONTE Francisco, 2007; Francisco et al., 2008: 51

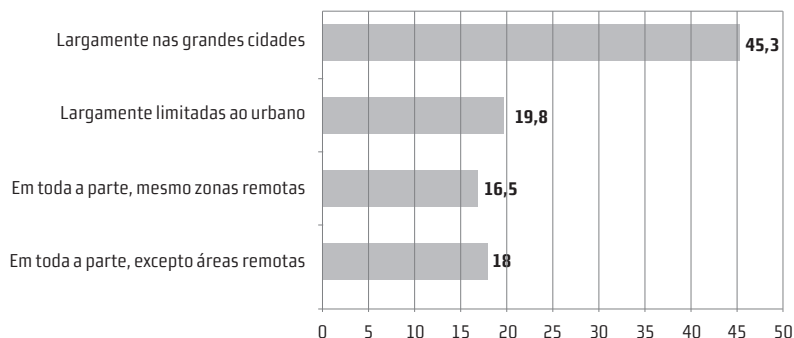
FONTE MPD, 2007

Uma nota merece ser feita sobre a diferença estrutural entre as infra-estruturas e forma organizacional entre a SCM e o actual Estado Moçambicano. Este último possui infra-estruturas organizacionais e administrativas, hierarquizadas verticalmente e sustentadas por um Orçamento Público, com direito legal de uso da força (coerção, especialmente legal). Em contrapartida, a sociedade civil possui infra-estruturas organizacionais dispersas e horizontais, dependentes de redes sociais estruturadas horizontalmente, de um orçamento doado por entidades estrangeiras ou pelo mercado e famílias, numa base voluntária (ver Tabela 3).

Convém ainda referir que, ao nível do senso comum, o activismo das OSC mais proeminentes tem gerado uma ideia deturpada sobre a configuração efectiva da SCM. Apesar das ONGs estrangeiras e nacionais serem em número inferior a 5% (Tabela 3), o facto de elas concentrarem mais de metade dos recursos humanos e financeiros confere a esta minoria de organizações uma enorme visibilidade. Daí resulta a percepção da imprensa e da opinião pública de que as OSC se concentram nas principais cidades provinciais, com destaque para a Cidade de Maputo. A sua visibilidade é enorme, quando comparada com a completa falta de visibilidade e capacidade de advocacia da grande maioria das OSC radicadas nos distritos e nas localidades.

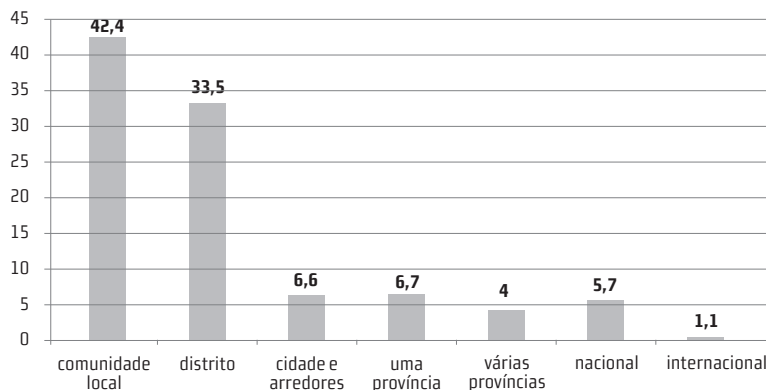
O Gráfico 6 mostra bem o contraste entre a percepção do senso comum e a situação real da distribuição geográfica das OSC. Contrariamente à ideia prevalente, menos de 10% das OSC formais encontram-se nos principais centros urbanos, enquanto mais de 75% estão nas comunidades rurais e distritos.

GRÁFICO 6 PERCEÇÃO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS OSCs EM MOÇAMBIQUE, 2007 (EM %)



FONTE Francisco, 2007

GRÁFICO 7 DISTRIBUIÇÃO REPRESENTATIVA DAS OSCs EM MOÇAMBIQUE, 2003 (EM %)



FONTE Francisco et al., 2008: 51; MPD, 2007

SOCIEDADE CIVIL E MERCADO

Em relação à economia nacional, existe uma crescente literatura reunindo evidências que sustentam o argumento, defendido pelo autor noutros trabalhos, sobre a *bazarconomização* da economia moçambicana. A economia nacional está hoje convertida numa economia de bazar; um bazar multiverso, ou conjunto de múltiplos universos económicos, aparentemente paralelos e independentes uns dos outros, mas, na verdade, estruturalmente organizados em relações económicas de reprodução alargada (lucrativa ou mesmo especulativas), simples (e.g. subsistência básica, *prosuming* ou actividades sem fins lucrativos) ou meramente consumista (Francisco (2008b, 2009a).

Tal como acontece em muitos outros países, a economia de Moçambique é geralmente representada pelo universo económico formal, e a parte da economia informal captada pelos sistemas estatísticos, através de indicadores estatísticos como o produto interno bruto (PIB).

O crescimento ou a estagnação da riqueza material, inflação, geração de emprego e desemprego, aumento ou diminuição das desigualdades do rendimento, entre outros indicadores, surgem como expressões dos fenómenos económicos cobertos por indicadores estatísticos que só parcialmente reflectem a economia real. Reflectem, de facto, a ponta de um imenso icebergue de dimensão desconhecida e relações económicas legítimas mas não legais, extralegais mas socialmente relevantes, ilegais ou ilícitas mas fortemente influentes na sociedade (Feliciano et al., 2008; Francisco e Paulo, 2006; Francisco, 2007a, 2008b, 2009a, 2009b).

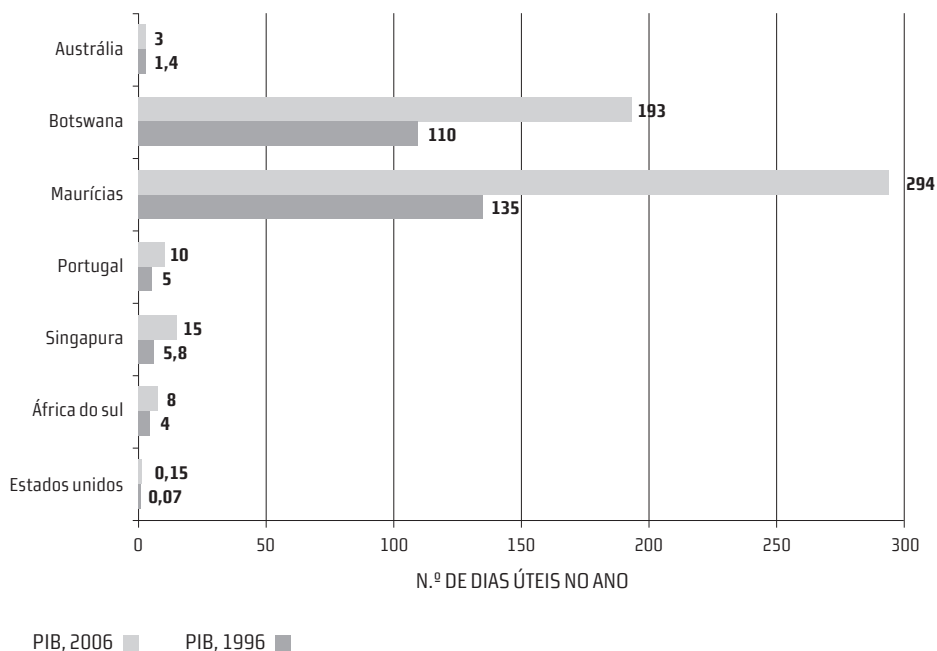
A riqueza nacional é produzida numa economia de bazarconomia, triplamente dependente de instituições e actividades principalmente de transferência, em vez de instituições produtivas, sob diversas formas: 1) Dependente de uma economia de subsistência controlada por instituições avessa ao valor económico acrescentado; 2) Dependente da transferência de recursos financeiros provenientes da ajuda internacional, principalmente para o Estado; 3) Dependente de relações crescentemente extralegais (legítimas mas não legais, ilegítimas, ilegais), dos impostos, do roubo, da fraude, chantagem e burla, incluindo o vasto e crescente mundo económico que Napoleoni (2009) designa como Economia Canalha (*Rogue Economics*).

De acordo com as estatísticas oficiais, Moçambique produz um produto nacional bruto *per capita* estimado em \$US 364. Em outras palavras, o moçambicano produz em média um dólar por dia (UNDP, 2009). O que pode fazer um cidadão comum com um dólar por dia? A pequenez do mercado nacional é melhor entendida quando considerada num contexto comparativo, por exemplo com economias de países vizinhos. O Gráfico 8 ilustra bem este ponto ao responder à seguinte questão: em quanto tempo produzem os outros países o que Moçambique produz num ano? Em 1996, as Maurícias, com uma população similar ao tamanho da população da Cidade de Maputo (sensivelmente 1 milhão de habitantes), produzia em seis meses o mesmo que Moçambique produzia num ano. Em 2006, as Maurícias em treze meses produziu a mesma riqueza que Moçambique num ano. Ou seja, numa década, Moçambique ganhou seis meses de competitividade em relação às Maurícias, mas é preciso não esquecer que aquele país da África Austral possui 6% da população moçambicana.

O Gráfico 8 apresenta vários outros exemplos comparativos, com países desenvolvidos²¹ e outros países vizinhos, como o Botswana e África do Sul. O Botswana, com uma população equiparável ao grande-Maputo (1,8 milhões em 2005), produziu há dez anos atrás em cinco meses o que Moçambique produziu num ano. Já em 2006, precisou de nove meses, significando que a economia moçambicana conquistou quatro meses de vantagem competitiva. O caso comparativo mais extremo é o da economia da África do Sul. Este país vizinho produziu, em 1996, em apenas quatro dias, o equivalente ao que Moçambique produziu num ano. Em 2006, precisou de mais quatro dias; ou seja oito dias, para produzir tanto como Moçambique. O Gráfico 8 não apresenta o caso do Zimbabwe, país que em 1996 ainda produzia em dois meses o equivalente ao que Moçambique produzia num ano.

GRÁFICO 8 EM QUANTO TEMPO PRODUZEM OS OUTROS PAÍSES O QUE MOÇAMBIQUE PRODUZ NUM ANO?
COMPARAÇÃO EM 1996 E 2006

ANO ÚTIL DE PRODUÇÃO (22 DIAS/MÊS = 264 DIAS ANUAIS)



FONTE Word Bank, CD-ROM 2007, UNDP, 1999, 2007

O breve contexto económico acima apresentado é suficiente para se entender o ambiente de relações económicas de que as OSC dependem, que se alimentam de recursos financeiros e materiais. Obviamente, por muitos anos ainda, as OSC em Moçambique, só muito marginal ou complementarmente podem aspirar à autonomia financeira das suas principais fontes de sustento, principalmente de fontes com origem externa. A maioria das OSC carecem de meios próprios de financiamento, para sustento das suas actividades programáticas. Elas são maioritariamente entidades sem fins lucrativos.

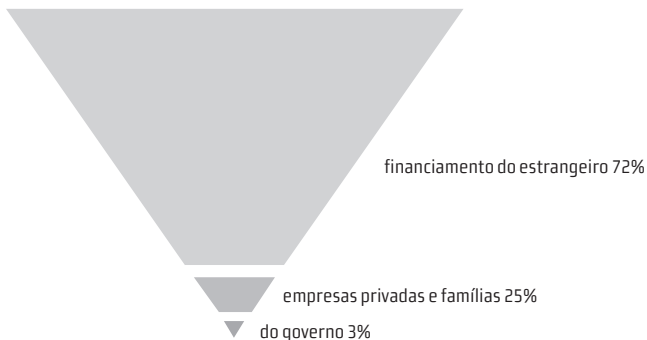
O mesmo acontece também com o Estado, mas com uma grande diferença entre as duas entidades. As OSC mobilizam recursos, numa base voluntária para a realização de desinteresses comuns dos seus membros e actores, enquanto o Estado tem um mandato da sociedade, possuindo para tal o direito de recorrer à força, se necessário, para efeitos de mobilização de recursos financeiros e gestão do bem comum da sociedade.

A Tabela 3 contém dados sobre o balanço contabilístico de receitas e despesas das OSC formais, produzida com base na informação do estudo do INE (2006). Em meados da corrente década, as OSC formais mobilizaram entre 300 a 320 milhões de dólares americanos (depen-

dendo do câmbio usado) de receitas financeiras; pouco mais de 70% foram de origem externa, 25% provenientes do mercado nacional e apenas 3% proveniente do Estado (Gráfico 9).

O futuro do apoio financeiro às OSC, particularmente do apoio do mercado nacional, irá depender do desempenho da economia nacional. Existe potencial para se ampliarem as receitas para a SCM, desde que as OSC consigam conquistar maior confiança, através de maior eficiência e eficácia na execução das suas actividades e serviços. De igual modo, se as OSC se tornarem mais confiáveis, tanto em termos de integridade, transparência e probidade, como em termos de competência, efectividade e capacidade de realização de programas úteis à sociedade, a própria comunidade internacional poderia aumentar o seu apoio directo à SCM; apoio directo quer por realocação de fundos actualmente canalizados para o Estado, quer pela alocação de novos recursos.

GRÁFICO 9 ORIGEM DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DAS OSC



Neste âmbito, a elevada dependência das OSC do mercado, sobretudo do mercado externo, merece tratamento diferente do que deve ser dado ao Estado, o qual se encontra também fortemente dependente da ajuda externa. Se as OSC lograssem melhorias visíveis na sua capacidade de produzir mais e melhores resultados, justificava-se que parte dos recursos que no passado foram confiados ao Estado fossem transferidos para a responsabilidade da própria sociedade; isto é, transferidos para o mercado privado lucrativo ou para o mercado sem fins lucrativos. Para além de não se justificar excessiva concentração de serviços na Administração Pública, o reforço das OSC com mais recursos humanos e financeiros poderia aumentar o valor acrescentado e o impacto de certos serviços públicos no desenvolvimento descentralizado e local da sociedade moçambicana.

Merece atenção e prioridade urgente, ao nível das OSC, as desigualdades da distribuição dos recursos financeiros e humanos qualificados. Tal como é demonstrado pelo coeficiente de Gini, a desigualdade é praticamente absoluta. Por um lado, apenas 1% das unidades formais da so-

cidade civil empregam cerca de um terço (32%) dos recursos humanos (Coeficiente de Gini igual a 0,739); um por cento das unidades concentra mais de 40% das receitas (Coeficiente de Gini igual a 0,940) (INE, 2006: 56-65). Aqui se encontra, provavelmente, grande parte da explicação enganadora, ilustrada no Gráfico 5, relativamente à alegada grande concentração das OSC nos centros urbanos.

SOCIEDADE CIVIL E FAMÍLIA

A família não é geralmente considerada parte da sociedade civil devido à sua natureza privada. Porém, visto que as OSC participam em acções públicas compreendendo associações familiares, grupos de clãs e indivíduos com estreitas ligações familiares, a instituição da família constitui um dos alicerces importantes da sociedade moçambicana.

Afinal de contas, é na esfera familiar que a reprodução humana acontece e de onde provêm os efectivos de recursos humanos das OSC. Moçambique integra o grupo de países mais subdesenvolvidos do mundo, com um crescimento natural anual médio na ordem dos 2,3%, uma mortalidade infantil elevada (108 menores de 5 anos por mil nados-vivos), elevada percentagem de jovens (rácio de dependência 83,0), baixa percentagem de idosos (rácio de dependência 6,2) (ver Tabela 2; UNDP, 2009).

Como demonstrou Arnaldo (2007), na sua extensiva investigação sobre a fecundidade em Moçambique, só a região sul do país tem apresentado evidências de redução persistente da fecundidade, mas a generalidade da população moçambicana continua no estágio de pré-transição demográfica. Ainda segundo Arnaldo (2007: 130), as moçambicanas em idade reprodutiva apresentam diferenças de fecundidade substanciais dependendo do seu envolvimento na actividade laboral. As mulheres empregadas no sector moderno têm em média três filhos menos do que aquelas que estão no sector informal, familiar ou doméstico. A fecundidade das mulheres por conta própria (a trabalhar no sector informal) não é diferente da do sector familiar, que é de um filho a mais em relação à fecundidade de mulheres domésticas. Isto sugere, segundo a investigação de Arnaldo (2007: 130, 151-152), que trabalhar no sector informal não traz conflitos com a procriação.

As projecções actuais estimam que, em 2020, a população moçambicana deverá rondar 28,5 milhões de habitantes, e em 2050 poderá atingir os 40 milhões de habitantes. Dentro de duas décadas a população urbana ultrapassará em número a população rural. Inevitavelmente, dependendo do tipo de mudanças demográficas, a sociedade civil será afectada, directa ou indirectamente.

O censo do INE de 2004/05 recenseou cerca de 140 mil pessoas envolvidas em quase cinco mil OSC formais sem fins lucrativos. Curiosamente, um efectivo humano praticamente do mesmo tamanho do efectivo de funcionários da Administração Pública. Contudo, a diferença na forma como ambas as esferas enquadram os seus recursos humanos é muito grande. A maior parte das pessoas eram voluntárias, totalizando cerca de 75%. O efectivo de trabalhadores re-

munerados representava 18%, os clérigos 6% e apenas 1,5% os funcionários públicos e consultores. A concentração geográfica dos voluntários é directamente proporcional à concentração do número de organizações. O rácio geral do número de voluntários e a população rondavam, em meados da corrente década, os 56 voluntários por 10 mil habitantes; mas este valor difere muito de província para província (INE, 2006: 58).

VALORES-IMPACTO À IMAGEM E SEMELHANÇA DA SOCIEDADE CIVIL

Diz a experiência que a confiança leva uma vida inteira a ser conquistada, mas pode ser perdida num minuto. A confiança é uma convicção muito sensível e flexível, podendo aumentar ou diminuir, dependendo de factores específicos. Covey (2006) vai mais longe, ao defender que não há nada tão rápido como a confiança. Quando a confiança está presente, os erros são perdoados e esquecidos. Ela cimenta as relações, na vida das pessoas, no funcionamento das organizações e das instituições.

Em que medida a sociedade civil pratica e promove valores positivos? Qual o impacto do papel e influência da sociedade civil na governação e sociedade em geral? Em resposta a estas questões, os resultados do estudo do ISC 2007 mostram que a grande fraqueza afecta as duas principais componentes da confiabilidade: integridade e capacidade. O eixo constituído pelos valores e o impacto integra as duas dimensões determinantes da credibilidade e confiança da SCM, da sua inteira responsabilidade.

A maior ou menor credibilidade, tanto das pessoas como das organizações, permite testemunhar o ponto principal sobre o papel crucial exactamente da “variável oculta”, a confiança. Na lógica convencional tradicional, como explica Covey, o raciocínio organizacional, quer no negócio quer em entidades com fins não lucrativos, trata os resultados como função directa do produto da estratégia pela execução ($E_1 * E_2 = R$). Na prática, contudo, Covey mostra existir nesta equação uma variável implícita que faz enorme diferença, num caso como multiplicadora, noutros como retardadora da rapidez e qualidade dos resultados alcançados.

Uma entidade, com ou sem fins lucrativos, pode ter boas estratégias de acção e grandes habilidades de execução, mas perde a confiança dos clientes e deixa de ser credível se os resultados forem maus. A fraca confiança actua como um imposto ou taxa sobre a produtividade, reduzindo os resultados finais. A elevada confiança, pelo contrário, actua como multiplicador do resultado final, quer pela credibilidade que inspira quer pela fidelidade ao produto e aos serviços. Assim, a consideração do factor confiança altera a fórmula apresentada acima para algo como o seguinte: $(E_1 \times E_2) = x C = R$ (Estratégia x Execução) x Confiança = Resultados. Na vida quotidiana, as pessoas usam diferentes termos para expressar a sua maior ou menor confiança, mas na essência, o que transparece é uma constante preocupação em busca de um equilíbrio entre o carácter e a competência, tanto dos actores como das organizações da sociedade civil. A Caixa 2 reúne comentários extraídos de artigos, da imprensa ou de trabalhos

académicos, que enfatizam a importância da integridade e competência, na avaliação da credibilidade, liderança e impacto.

Não basta ter integridade; é necessário, também, intenção ou desejo, capacidades e resultados, sendo a confiança como função de duas variáveis: credibilidade e competência. A credibilidade, por sua vez, como refere Covey (2006), depende de pelo menos quatro elementos: integridade, intenção/vontade, capacidade e resultados. A lista que se segue reúne exemplos, sistematizados durante a pesquisa sobre o ISC 2007, que ilustram os níveis de integridade e competência da actual SCM:

- As pessoas têm pouco sentido de transparência e da partilha de informação.
- Muitos preferem deturpar os dados e resultados para gerar uma imagem conveniente (positiva ou negativa).
- Nível de equidade de género e de respeito pela diversidade muito fraco. Existe interesse na erradicação da pobreza, mas o impacto é questionável.
- A prestação de contas só é praticada quando exigida ou imposta pelo patrocinador/doador.
- O envolvimento das OSC nas estratégias de combate à pobreza absoluta é mais como observadores, auscultados e aliados de circunstância do Governo ou dos doadores.
- Não existem mais parcerias e apoio às OSC, em parte porque os doadores depositam pouca confiança nas OSC.
- A violência é fraca, mas só a violência visível; na prática existem formas de violência silenciosas e dissimuladas. Violência contra as crianças e a mulher, quando os camponeses são expulsos sumariamente das suas terras, ou quando agentes policiais abusam do recurso à força.
- Ambiente pouco produtivo e constrangedor, principalmente nos distritos e localidades, onde a intolerância das autoridades públicas é ainda muito forte.
- Muitas são as expectativas frustradas, e muitas as desculpas para não se fazer melhor.
- As pessoas reúnem muito sem resultados palpáveis, por falta de mecanismos de responsabilização efectiva.
- Certas autoridades manipulam as OSC em função de interesses estabelecidos.

CONSIDERAÇÕES GERAIS, DESAFIOS E IMPERATIVOS PRIORITÁRIOS

O principal fio condutor deste trabalho são as expectativas e a esperança, numa sociedade civil moçambicana capaz de contribuir mais activamente para uma sociedade mais saudável, tolerante, inclusiva e eficiente. O artigo distanciou-se das perspectivas de sociedade civil circunscritas ao grupo de elite das OSC, ou das organizações e activistas do domínio formal da sociedade. Mesmo sabendo que as metodologias usadas para produzir os dados e a informa-

CAIXA 2 TESTEMUNHOS SOBRE A INTEGRIDADE E A COMPETÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA

SOCIEDADE CIVIL, INFORMAÇÃO PÚBLICA E COMUNICAÇÃO SOCIAL “A sociedade civil assume, historicamente, um papel importante na flexibilização do processo de governação vista como transparência na gestão da coisa pública e no domínio do *accountability* ou da prestação de contas. A promoção da transparência é outro elemento que só se pode tornar efectivo com a existência de uma sociedade civil forte e interventiva, e que seja, acima de tudo, muito proactiva. Mas o limitado número de organizações que intervêm na área da governação, seja no âmbito do PARPA ou fora dele, é um indicador de que estas temáticas ainda não são privilegiadas, havendo mais organizações viradas para a provisão de serviços e advocacia do que em sectores como Educação e Saúde ... As OSC parecem ter adoptado uma cultura de subordinação ao Governo, num contexto em que predomina a percepção, quanto a nós errada, de que ser crítico do sistema de poder é sinónimo de ser confuso e subversivo. Há, assim, um grande vazio na sociedade civil moçambicana no que concerne à produção de políticas alternativas; são muito poucas as OSC nacionais que pressionam e propõem soluções, depois que tenham desenvolvido estudos pertinentes ou tenham feito análises metodologicamente credíveis de cada situação.” (Salema, 2008: 83)

CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL A macrocefalia e a centralização do país está, pois, presente também na distribuição dos recursos materiais e humanos das organizações da sociedade civil. E, nestas condições, pode-se admitir que o seu papel em muitas áreas fora da capital, especialmente nas zonas rurais e nas províncias onde se concentram grande parcela da população, é necessariamente reduzido, principalmente pela falta de recursos humanos e materiais. (OSISA, 2009a: 75)

A ARTE DE CRIAR FRACAS INSTITUIÇÕES “Caiu o pano sobre a novela que andou em torno da constituição da Comissão Nacional de Eleições, CNE. Os cinco membros eleitos pela Assembleia da República de Moçambique decidiram eleger através do voto, os restantes oito membros que iriam preencher o corpus deste órgão eleitoral. (...) Está a tornar-se um ciclo vicioso esta arte. Não se vislumbra nenhum esforço de mudar a situação. Tanto tempo gasto; tanto dinheiro e energias gastas para no fim, depararmos com um aborto como esse! Um aborto da CNE que levará cinco longos anos a feder terrivelmente! A fraqueza começa aqui. A CNE tem agora todas as condições necessárias para prestar um péssimo serviço ao povo. A CNE tem agora melhores condições (que antes) para levar a cabo um processo eleitoral bem desorganizado e fraudulento de sempre! A incompetência está de parabéns (Egídio Vaz, 2007, http://ideiasdemocambique.blogspot.com/2007_06_01_archive.html).

SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA “... uma vez que nem todos os cidadãos têm acesso a essas organizações, pois o ingresso nelas é restrito, o papel dessa ‘sociedade civil’ não é um factor de ampliação da democracia. Essa ‘sociedade civil’ pode até funcionar como um factor que atrofia a democracia, na medida em que ela substitua a participação directa dos cidadãos em geral, e funcione como uma espécie de tampão entre o Governo e o povo. O Governo põe o povo à distância, interpondo a ‘sociedade civil’...” (Afonso dos Santos, in *Savana* 08.02.2008, p. 7).

QUE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBIQUE TEM “Em estados novos, como é Moçambique, sociedade civil e suas organizações são, em geral, fracas. De facto, forças políticas que governam os países tendem a dominar a esfera social, económica e política; sendo assim, muitas das organizações da sociedade civil que florescem tendem a estar muito próximas do governo do dia de forma a que possam ter aceitação do governo e tendem evitar tomar posições contraditórias das do governo. Como resultado, a autonomia, a legitimidade e a independência dessas organizações são questionáveis. No caso concreto de Moçambique, estes factores tomam contornos às vezes assustadores, onde se verificam organizações da sociedade civil subservientes a lutarem por agradar e/ou ter um lugar ao lado do governo do dia em vez de serem a voz dos cidadãos.” (Xavier, 2009: 13, <http://www.integridadepublica.org.mz>)

TRANSFORMAR ESTE DEBATE EM AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA “É interessante notar que a questão do uso dos recursos naturais de Moçambique e da natureza extractiva da economia nacional são tão importantes para as comunidades locais e para o País inteiro, mas que, apesar dessa importância crucial, neste momento crítico do ciclo político nacional nenhuma organização (partido político ou outro tipo de organização social) trouxe estas questões para o topo da agenda do debate de políticas públicas cruciais. Dos partidos políticos existentes em Moçambique provavelmente não é de esperar muito, pois todos eles têm muito mais interesse no acesso ao poder do que têm na natureza política desse poder e das políticas que esse poder pode levar a cabo. Por isso, o que se ouve são listas de realizações e promessas sobre tudo e para todos, mas não há discussão política e de políticas com o mínimo de seriedade e de qualidade.” (Castel-Branco, 2009, <http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Comentarios-deCastelBranco-RelCIP.pdf>)

SEGUNDO A SOCIEDADE CIVIL: GAZA ANDA A PASSO DE UM CAMALEÃO DOENTE A posição da Sociedade Civil (SC) apresentada na sessão do Observatório de Desenvolvimento referente a 2009, em Gaza, face à implementação do Plano Económico e Social (PES) de 2008 a nível da província, é de que o governo de Raimundo Diomba está afundado na pobreza. No respectivo documento, de 58 páginas, até se lê que Gaza se desenvolve a passo de um camaleão doente, pois há poucos investimentos e verifica-se a descontinuidade de vários projectos.” (António Zacarias, *Magazine Independente*, 30.09.2009, p. 26)

MASC: A MONITORIA DA GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE “... o sistema político moçambicano oferece oportunidades para a participação, advocacia e monitoria da governação, mas a situação excessivamente informal da maioria dos mecanismos participativos impede aos cidadãos de usarem efectivamente estes pontos de entrada. Portanto, a influência dos cidadãos nas políticas e práticas do governo é fraca (p. 8) ... a transparência na alocação de recursos públicos é moderadamente fraca, tendendo ligeiramente para moderada (p. 9) ... o acesso à justiça em Moçambique é muito fraco (p. 11) ... embora *in crescendo*, a capacidade das OSC de contribuir para uma boa governação é ainda fraca.” (p. 15) (Ainadine, 2008)

ção disponíveis são frequentemente enviesadas, a favor da sociedade civil formal (e.g. censo do INE, 2006), é cada vez mais importante não se perder de vista que em Moçambique o universo da sociedade civil socialmente relevante encontra-se principalmente no domínio extralegal ou informal.

Uma outra opção analítica, de algum modo diferente das opções convencionais, assumida neste artigo tem que ver com a definição operacional de sociedade civil. Procurou-se conciliar a conjugação de interesses comuns, identificados como o móbil da arena pública, com o reconhecimento explícito dos interesses estabelecidos (individuais e privados) em jogo no ambiente profundamente agónico que caracteriza a SC na sua vida quotidiana. Na prática, os interesses comuns convertem-se muitas vezes numa referência anódina ou paliativa, subordinados à supremacia de interesses de outras esferas (sobretudo do Estado ou do mercado privado); interesses que procuram tutelar e moldar as OSC, em conformidade com prioridades mais competitivas ou conflituantes do que cooperativas e altruístas. Só quando se reconhece e identifica a natureza específica da(s) realidade(s) estratégica(s) na sociedade civil é que se torna possível fazer sentido e entender as razões da maior ou menor fraqueza da SCM, no passado e actualmente.

BALANÇO RETROSPECTIVO: POSITIVO OU NEGATIVO?

Na introdução, levantou-se a questão de se os bons exemplos da sociedade civil, tanto no Moçambique colonial como no Moçambique independente, terão compensado os maus exemplos. Por outras palavras, se o balanço dos dados reunidos, aponta para um balanço mais positivo do que negativo. A partir da análise realizada, a conclusão mais consistente com as evidências reunidas, aponta para um balanço globalmente negativo, por três razões principais. Uma razão tem que ver com o eixo estrutura-ambiente, a outra com a forma como a relação com a herança do passado é gerida pelas gerações contemporâneas, e a terceira relaciona-se com o eixo valores-impacto.

Parte significativa do balanço negativo do estado da SCM é directamente determinada pela própria sociedade, através do ambiente por si criado e dos elementos da estrutura da sociedade civil a ela pertencentes. A maior ou menor robustez da sociedade civil depende, assim, do estado das principais esferas da sociedade (mercado, família e Estado). Aliás, o contrário seria duvidoso e improvável. Se uma determinada sociedade possui fraco desenvolvimento humano, económico e institucional, dificilmente se pode esperar que a sua sociedade civil não a reflecta, no que tem de progressivo ou regressivo, construtivo ou destrutivo. Isto, em si, não deve ser entendido como a única explicação da fraqueza da SCM, mas permite entender as condições necessárias, se bem que não suficientes, do estado da SC. Por isso, quando se afirma que a SCM é fraca, parte da explicação deve ser procurada no eixo ambiente-estrutura.

A segunda razão, para um certo balanço mais negativo do que positivo do estado da SCM, está ligada ao assunto debatido na segunda secção, em torno da desvalorização do passado e falsificação do presente. Este assunto, se bem que seja ainda muito negligenciado nos estudos até aqui realizados, também depende do contexto histórico e do protagonismo dos actores dominantes e mais influentes na sociedade. A reconstrução do passado pode minar ou fortalecer as maturidades da sociedade civil contemporânea. Neste artigo procurou-se chamar a atenção, em particular, para o impacto negativo das rupturas de continuidade intergeracional, entre as gerações recentes e as gerações passadas da sociedade civil, na constituição do carácter e da integridade das OSC e suas lideranças.

A história política moçambicana, no último meio século, testemunha uma grande incapacidade das OSC e das suas lideranças na busca de soluções pacíficas e progressivas para os impasses criados pelos regimes políticos instituídos. No Moçambique colonial, não obstante a emergência de exemplos visivelmente inovadores e criativos, que remontam à primeira década da configuração de Moçambique, tal como é conhecido há 84 anos, a sociedade civil foi fortemente reprimida e impedida de contrapor uma autoridade moral e política à altura do regime colonial estabelecido. Eventualmente, a opção dos principais activistas e algumas OSC, visando pôr termo ao sistema repressivo colonial, acabou por ser o recurso à luta armada, que durou 10 anos. Tal opção representou o primeiro precedente histórico com dimensão nacional (já que as formas de resistência armada nos séculos anteriores foram dispersas e localizadas), em que organizações e actores da sociedade civil uniram os seus esforços e optaram pelo recurso à violência armada, para combater um regime político fortemente violento e repressivo. A aceitação do recurso à violência depende dos motivos e dos valores dos actores envolvidos. Em Moçambique, o assunto afigura-se complexo, quando testemunhos históricos demonstram que o recurso à violência (banditismo) se tornou endémico (Newitt, 1997). Existe uma longa tradição, desde a violência colonial, passando pela violência revolucionária e a violência em prol da “democracia” (Macamo, 2008: 120), até à violência silenciosa ou aberta (linchamentos) na actualidade (Serra, 2003a, 2003b).

A terceira razão da avaliação negativa sobre a SCM está relacionada com o eixo valores-impacto. A SCM carece de confiança, que não pode ser unicamente atribuída à fraqueza da sociedade em geral. As próprias OSC e as suas lideranças, salvo poucas e isoladas excepções, têm-se revelado incapazes de afirmar autoridade e credibilidade suficientes. Isto tem que ver com fraqueza de carácter, integridade e dignidade, por um lado, e fraqueza de competência, técnica e educacional, da maioria dos membros que compõem e lideram as OSC, por outro.

IMPERATIVOS FUNDAMENTAIS NO FUTURO PRÓXIMO

As três razões acima referidas como principais causas e fonte explicativa da fraqueza da actual SCM, resultando num certo balanço negativo da SCM, contêm os elementos básicos para inferir

ideias sobre os principais desafios no futuro próximo. A título de conclusão deste trabalho, identificam-se seguidamente cinco desafios imperativos, se a SC em Moçambique quiser superar a sua actual fraca credibilidade, conquistando confiança, estima e credibilidade, entre os cidadãos nacionais e actores internacionais. Os imperativos são representados pelos seguintes conceitos-chave: 1) Dignidade pacifista; 2) Honestidade corajosa; 3) Excelência; 4) Transparência; e 5) Confiança.

IMPERATIVO DA DIGNIDADE PACIFISTA - "NÃO HÁ DUAS SEM TRÊS"?

No último meio século, Moçambique sofreu 26 anos de duas guerras nacionais. Será que os moçambicanos irão ser capazes de evitar uma terceira guerra ou conflitos violentos generalizados, contrariando assim o adágio popular, “não há duas sem três”? Ou, pelo contrário, depois das duas guerras já vividas, será que a terceira ainda vem aí? Esta dúvida tem sido objecto de consideração, directa ou indirectamente (Couto, 2009; Francisco, 2008a; Macamo, 2008; Serra, 2003a; 2003b; Vaux et al., 2006). Não é demais recordar, também, o ponto demonstrado por Newitt (1997) sobre o banditismo endémico em Moçambique. Para Newitt, a guerra dos 16 anos, particularmente o efeito Renamo, não passou de mais uma manifestação do que faz parte do subconsciente dos moçambicanos. Recentemente, outros autores têm tentado convencer-se, mas sem convicção, que o pior já passou; exemplo disto é o relatório do MARP (Mecanismo Africano de Revisão de Pares):

A conjuntura nacional e regional prevalecente permite acalentar esperanças de que o retorno à guerra em Moçambique é uma hipótese pouco provável. Contudo, existem no país factores de natureza político-militar e socioeconómica que devem ser tomados em linha de conta na governação política do país para assegurar que a paz, estabilidade e segurança se consolidem. São exemplos desses factores, a pobreza que afecta a maioria da população moçambicana, o elevado custo de vida, o desemprego, a exclusão social e a presença de homens armados, somente para citar alguns. (MARP, 2006: 19)

“Acalentar esperanças” soa mais a hesitação reservada, perante uma realidade social e política ainda bastante pantanosa. Acalentar significa, no dicionário, alimentar, embalar, consolar, aquecer, ou trazer na mente (uma ideia) com desejo que aconteça. Francisco (2008a) argumentou, todavia, que muito pouco tem sido feito para se evitar, principalmente a longo prazo, o recrutamento de conflitos violentos em Moçambique.

Volvidas duas décadas, em relativa paz, acalentar esperanças é completamente insuficiente. O que falta, ou tem evitado, que Moçambique mergulhe num Estado Falhado? Três condições apenas: 1) O apoio financeiro massivo ao Estado pelos doadores internacionais; 2) O facto de a liderança política dominante não se ter ainda convertido numa força política intoleravelmente repressiva; uma espécie de “Estado Novo”, similar ao que surgiu na Metrópole colonial nos anos 30 e manteve Moçambique, até 1975, sob um regime fascista, para além de colonial; 3) Que algumas das OSC se tenham esforçado, não obstante a grande fraqueza da generalidade da SCM, em recor-

dar que a sociedade moçambicana não deseja voltar a ser mergulhada em opções de violência armada, quanto é possível escolher alternativas pacíficas, construtivas e progressivas.

Por enquanto, as demonstrações violentas em Maputo, na primeira semana de Fevereiro de 2008, representaram apenas um ensaio isolado de erupção social violenta.²² Todavia, o mais provável é que o custo de vida e tensão social aumentem, nos próximos anos, nos principais centros urbanos. Nesta perspectiva, um dos principais desafios para a SCM, no futuro próximo, seria reflectir com mais coragem, integridade e sentido de responsabilidade sobre o que fazer para evitar que a frágil democracia pluralista moçambicana desmorone. Se no passado os moçambicanos acabaram por encontrar solução para os conflitos violentos em que se viram mergulhados, continua a ser pertinente indagar sobre o que fazer para evitar que o vaticínio do famoso adágio popular, acima referido, não se concretize.²³

IMPERATIVO DA HONESTIDADE CORAJOSA — QUEM PODE ESQUECER?

“Não vamos esquecer o tempo que passou”, era uma das canções revolucionárias mais queridas de Samora Machel. Machel insistia na necessidade de se recordar sem complexos o período da profunda humilhação em que, como dizia a canção, “Ao pai de cinco filhos chamavam rapaz; à mãe de cinco filhos chamavam rapariga”. Porque o processo de exorcismo histórico dinamizado por Machel não foi concluído, muitos dos demónios do passado passaram a ser recordados em função das conveniências dos protagonistas de cada momento. Ironicamente, Machel poderá ter sido uma das primeiras vítimas do esforço que ele próprio não conseguiu concluir, ao ser remetido ao esquecimento, logo após o seu inesperado falecimento. O escritor Daniel da Costa (2008: 48) recorda, numa das suas crónicas, a solidão de Machel, no ano anterior à sua morte, mas que viria mais tarde a ser ultrapassada pelo cidadão comum, no mercado informal, nos “chapas” e nos “dumbanengues”.²⁴

O relacionamento com o passado, mais ou menos remoto, molda a formação do carácter e da personalidade das novas gerações da sociedade civil. Mais do que uma questão cultural, o investimento em enterrar o passado e falsificar o presente acaba por correr a mentalidade das gerações contemporâneas, minando, em particular, a maturidade da sociedade civil. Isto afecta o sentido de dignidade, de justiça e de generosidade. Por exemplo, são cada vez mais frequentes as notícias e depoimentos sobre novas formas de escravidão e servidão doméstica, incluindo tráfico de pessoas e órgãos humanos, formas degradantes e desumanas de condições de trabalho e de vida, observadas em muitas partes de Moçambique. Como inverter este efeito negativo, com vista a que o passado contribua para o fortalecimento de um carácter, sentido de dignidade e auto-estima efectivos?

Alguns observadores (e.g. A Liga dos Direitos Humanos, fontes electrónicas modernas, como o blog «Diário de um Sociólogo») não têm precisado de recorrer ao passado remoto e inspirar-se nele, para denunciarem as práticas idênticas à escravidão e servidão doméstica prevalentes

nos séculos XIX e XX. Fazem-no porque possuem carácter forte e elevado sentido de dignidade afirmativa. Só que estas vozes (uma organização activa e um activista individual, entre algumas outras) são ainda vozes muito isoladas, dentro da actual SCM. Na maioria dos casos, as OSC reagem com indiferença e complacência, resignação ou dissimulação, para com as graves violações à dignidade humana, nos dias de hoje. Em parte, esta postura deriva da amnésia do tempo que passou e da incapacidade de usar o passado de forma mais construtiva e activa.

As injustiças actuais não se tornam mais injustas por serem idênticas às do passado. Mas o que a comparação e contextualização histórica podem fazer é mostrar que, afinal, o progresso nas condições de vida é menos efectivo e real do que se diz e se tenta fazer crer.²⁵ A desvalorização (negação/deturpação) do passado, tanto remoto como recente, continuará a ser, no futuro próximo, um importante desafio. Da reflexão realizada neste texto, podem inferir-se algumas causas explicativas da má relação com o passado: os preconceitos da mentalidade colectivista, de origem comunitária, consuetudinária ou informal; a mentalidade mesquinha associada ao receio e inveja do sucesso uns dos outros; oportunismo e tentativa de aproveitamento, ou mesmo abuso, das pessoas mais ingénuas ou desfavorecidas. Quando a mentalidade de uma sociedade se torna refém dos esforços visando deturpar o passado, o mais provável é gastarem-se demasiadas energias a falsificar também o presente. Nos últimos anos, tem-se investido demasiadas expectativas nas aparências, e não na realidade; naquilo que se finge acreditar acontecer, em vez de no que realmente acontece na vida quotidiana (Francisco and Matter, 2007; Francisco, 2005a, 2005b, 2007b).

IMPERATIVO DA EXCELÊNCIA: O BOM É INIMIGO DO ÓPTIMO

Da terceira secção, relativa à breve caracterização das três esferas em que se alicerça a sociedade – Estado, mercado e família – diversos desafios para o desenvolvimento futuro da SC podem ser inferidos. Por exemplo, sabendo que o Estado contribuiu marginalmente com recursos financeiros (pouco mais de 3% das receitas da SC), a que se deve a sua contínua influência e excessiva supremacia sobre OSC formais? Justifica-se tamanha influência, tutela ou mesmo manipulação, por parte do Estado, e em particular do partido no poder e seu governo, sobre os desígnios das OSC (incluindo as ONG estrangeiras)?

Se tal hegemonia resulta da forte herança do tipo de Estado-partido, criado em mais de três décadas de independência, o que poderão fazer as OSC para desenvolverem o seu carácter e competência, com vista a garantirem que os interesses comuns à sociedade não se tornem reféns dos interesses particulares estabelecidos?

Outra explicação para a grande subordinação das OSC ao poder político e ao Estado tem que ver com a fraqueza das instituições económicas e sociais, no mercado e no domínio familiar. No quotidiano de expressão portuguesa é frequente ouvir-se dizer que “O óptimo é inimigo do bom”. Este ditado popular é usado como advertência para não se procurar alcançar o óptimo

ou a perfeição, sacrificando resultados satisfatórios e bons. Collins (2006, 2007) defende uma visão diferente: “O bom é inimigo do ótimo.”

Esta última perspectiva é particularmente relevante para as OSC, principalmente as que são lideradas pela ideia de que uma forma de atingir a excelência é imitar as práticas das empresas privadas. Acontece, como demonstra Collins (2006: 1), que a crença segundo a qual as OSC deveriam tornarem-se “mais como o negócio” ou “mais como o sector privado”, para além de enganadora por tornar-se fatal. Investigações sistemáticas sobre o desempenho das empresas, com a pesquisa de Collins (2006, 2007), mostram que a maioria das empresas privadas oscila entre o medíocre e o bom; a maioria das empresas correlacionam-se mais com a mediocridade do que com a excelência. Poucas são excelentes. Por isso, questiona Collins (2006:1), qual seria o sentido de se importar práticas medíocres para o sector social, quando as práticas associadas à eficiência, disciplina e produtividade, são atributos da excelência, de modo algum dependentes da natureza (lucrativa ou não lucrativa) das organizações?

Se as OSC e os seus líderes se identificarem com uma cultura organizacional de excelência, poderão conquistar inúmeras vantagens competitivas na mobilização de recursos, apoio técnico e autoridade perante os protagonistas, tanto no domínio público como privado. Tal como defende Collins, sem as pessoas certas não há líderes excelentes; com uma estrutura leve, sem hierarquia e sem burocracia, é mais fácil assegurar uma cultura de desempenho exigente e mais efectividade na obtenção de resultados; a tecnologia não é o detonador da excelência, mas sim um importante acelerador de impulsos em prol de maior qualidade.

IMPERATIVO DA TRANSPARÊNCIA

Já o clássico economista Adam Smith (citado por Sen, 2005: 136), há mais de 200 anos atrás, afirmava que os interesses estabelecidos tendem a sair vencedores mais por causa do seu melhor conhecimento dos seus próprios interesses do que do seu conhecimento e desejo de defenderem os interesses públicos. Os custos da corrupção na sociedade moçambicana são reais. A organização internacional Transparência Internacional, ao publicar anualmente o Índice de Percepção da Corrupção (IPC,) tem reunido evidências sobre os elevados custos de transacção no sector público e privado.²⁶ A fiabilidade deste índice é por vezes questionada pelo facto de os entrevistados abrangidos poderem também ser influenciados pelos interesses a que estão ligados. Apesar disso, poucas são as dúvidas quanto ao facto de Moçambique integrar o grupo de países mais corruptos no mundo (Transparency International, 2009).

Uma nova forma de poder, cada vez mais forte na actualidade, é a força da transparência assente em práticas honestas, íntegras e de comprometimento com objectivos socialmente viáveis. As OSC moçambicanas precisam de melhorar tanto a sua aparência como a realidade das suas práticas, até aqui ainda muito mergulhadas numa cultura de opacidade avessa à transparência. Todavia, o comprometimento genuíno e determinado com a transparência emerge

presentemente como uma opção estratégica importante, quando se trata de concorrer na arena pública com organismos tanto do Estado como do mercado.

A generalidade dos estudos que concluem que a SCM é fraca raramente deixam claro até onde vai a responsabilidade fora da SC e onde começa a responsabilidade dos líderes e das suas organizações. Neste trabalho reconhece-se que a SCM é uma arena complexa e diversificada, virtualmente sem limites, sem no entanto se conseguir estabelecer fronteiras rígidas e claramente delimitadoras da sociedade civil. Este problema de responsabilidade é consistente com as imensas contradições que caracterizam a vida normal das sociedades. Perante tal realidade, designadamente agónica, a partir da consideração dos dois eixos enquadradores das quatro dimensões da SC permitem destringir as responsabilidades dentro e fora da própria SC. Uma parte importante da fraqueza da SCM deriva da fraqueza da própria sociedade, ao nível das suas principais esferas – mercado, família e Estado. Porém, outra parte importante da fraqueza resulta do fraco carácter e baixo nível de competência das OSC e dos seus líderes.

O IMPERATIVO DA CONFIANÇA

Acreditar na actual SCM é extremamente arriscado, mas deixar de o fazer é mais ainda. Numa situação em que ninguém confia em ninguém, a burocracia e a intransparência aumentam, para compensar tanto a falta de confiança como a fraca competência e capacidade de produzir resultados. Mas esta realidade pode ser alterada e invertida. É possível conquistar a confiança das pessoas, desde que se mude o ambiente de fraca credibilidade em que as OSC se encontram mergulhadas. Acreditar naquilo que não vemos, no que está oculto, ou mesmo no que inexistente, é uma prática cultural amplamente generalizada entre os moçambicanos. Por que não acreditar em algo com potencial de se tornar realidade? Mesmo sem sinais evidentes, sem provas suficientes, uma expressão de confiança, genuína e efectiva, na SCM pode ser suficiente para despoletar os méritos e o potencial que inspire as OSC a desenvolver o seu carácter e maior competência, por si próprias. Se tal for feito, o desenvolvimento de uma SCM credível e confiável acabará, em si, por se converter num importante teste à capacidade e empenho dos principais actores da sociedade moçambicana de promoverem instituições favoráveis ao progresso. O sucesso ou fracasso do fortalecimento da SCM dependerá, em grande medida, da criação de infra-estruturas e condições institucionais para que as OSC se tornem mais competentes, eficientes e eficazes.

AMBIENTE-ESTRUTURA: TRANSPARÊNCIA E RELEVÂNCIA SOCIAL

Promover as OSC informais, através de vias flexíveis de formalização, maior visibilidade e reconhecimento das redes informais, abre campo para parcerias com enorme potencial. Parcerias entre as OSC formais e informais, com o objectivo de tornar as OSC com maior visibilidade pública mais relevantes socialmente, e vice-versa; com o objectivo de tornar as OSC informais socialmente relevantes mais visíveis e activas nos meios politicamente decisórios e influentes.

Dependendo das áreas, poderiam ser criadas redes de entajuda e parceria com os mecanismos informais já existentes, visando proporcionar protecção social às famílias, serviços de poupança e sistemas financeiros comunitários informais.²⁷

Um outro nível importante de reflexão tem que ver com as áreas de desenvolvimento, presentemente financiadas através do Orçamento do Estado e sectores da Administração Pública (PAP, 2009), mas cuja responsabilidade deveria ser reorientada quer para o mercado privado, quer para a sociedade civil; isto inclui as organizações cívicas e sociais, ao nível educacional, serviços sanitários, microfinanceiras locais (incluindo o actual fundo de iniciativa local, vulgo “7 milhões” gerido actualmente pelo Presidente da República e Administradores dos Distritos), mecanismos de protecção social, círculos de interesses recreativos e cultura.

Uma área institucional de particular importância para a SCM é a questão da descentralização do poder de decisão e da gestão dos recursos financeiros, ao nível de base (distrital, de localidade e aldeia). Se emergisse uma concertação de OSC que fixassem metas temporais, em torno das quais iria tentar mobilizar os governantes do Estado e líderes políticos, no sentido de acelerar a extensão da autarcização democrática aos 128 distritos.

VALORES-IMPACTO: INTEGRIDADE E CREDIBILIDADE

Introduzir reformas no funcionamento e valores das OSC, visando aumentar a honestidade e probidade, constitui uma tarefa prioritária e urgente. Honestidade é o princípio que conduz as pessoas a dizerem a verdade. Probidade, é seguir o princípio de integridade de carácter, honradez e brio em manter as promessas assumidas perante si próprios e/ou perante os outros. Reforçar o sentido de integridade, implica garantir o cumprimento do que se promete; ser congruente (apropriado) em todos os aspectos; ter coragem de agir segundo os valores escolhidos. Desenvolver maior articulação entre a integridade e comportamentos audazes, corajosos e amáveis, é um esforço indispensável, considerando as experiências humilhantes, sofridas no passado remoto e recente. Cultivar qualidades como: respeito pelos outros, honestidade, transparência, lealdade, tolerância, rigor no desempenho das actividades, reconhecimento da realidade (em vez das aparências), explicitação franca das expectativas, responsabilização individual, cumprimento dos compromissos, apreciação da confiança mútua. Tudo isto pode contribuir para o fortalecimento da integridade de carácter de que carecem grande parte das actuais OSC.

As OSC precisam de desenvolver competências a dois níveis: técnicas e conceptuais. *Competência técnica* – Aptidão e conhecimento necessários para levar a bom termo as tarefas. *Conhecimento conceptual* – capacidade para ver o todo e como as partes se relacionam entre si; capacidade para pensar estratégica e sistematicamente, e não apenas taticamente. Ambas capacidades (técnica e conceptual) são habilidades potencialmente inspiradoras de confiança, por reflectirem os talentos, atitudes, conhecimentos, estilo e empenho na realização dos resultados.

No passado, as OSC contribuíram para legitimar certas políticas do Governo e seus parceiros internacionais, com destaque para as seguintes: 1) Campanhas em prol do cancelamento da dívida externa moçambicana. Infelizmente, após o cancelamento da dívida internacional, as OSC deixaram de exercer uma monitoria regular (exceptuando casos isolados, como o CIP e alguns investigadores individuais) do uso dos fundos; existem evidências de uso inapropriado ou desvios de aplicação (e.g. relatórios do Tribunal Administrativo; Hodges e Tibana, 2005). 2) A chamada “campanha da terra” constituiu uma bandeira de certas OSC que acreditaram que o actual modelo de Lei da Terra é adequado para defender os cidadãos e as comunidades rurais. Na prática, porém, existem evidências de um acelerado processo de acumulação de terra para fins especulativos, num processo de profunda desvalorização dos activos imobiliários e fundiários, no mercado formal, a favor da especulação, informalização e acumulação improdutivo de valores. Este é um dos temas que, em devido tempo, necessitaria de reflexão mais crítica e séria das OSC, se é que realmente irão conseguir pautar-se mais em conformidade com os interesses comuns públicos, em vez dos interesses privados estabelecidos (Francisco, 2008b, 2009a, 2009b; Francisco e Paulo, 2006).

Existem outras áreas onde as OSC têm participado, nuns casos como meras observadoras, noutros com fraca possibilidade de intervenção; por exemplo, os chamados Observatórios, da pobreza ou do desenvolvimento, do processo eleitoral, e elaboração de políticas e visões nacionais (e.g. Agenda 2025) e sectoriais. Como mostram Francisco e Matter (2007), em muitos casos a participação tem acabado por servir para legitimar as políticas do Governo, dos empresários ou dos doadores, em vez de garantir a viabilização e sustentabilidade do bem comum. O problema não está em se legitimar e apoiar as acções consistentes com os interesses comuns. O problema, intimamente ligado à frágil reputação da SCM, deriva do facto de os interesses estabelecidos saírem geralmente vencedores, por conhecerem e agirem melhor em conformidade com os seus próprios interesses, não por conhecerem ou defenderem os interesses públicos melhor do que as OSC.

Não é de mais repetir o que foi dito acima. Acreditar na actual sociedade civil moçambicana é extremamente arriscado, mas deixar de o fazer é mais ainda. A fraqueza e falta de confiança das OSC podem ser alteradas, desde que se invista nos imperativos acima identificados: coragem, honestidade, excelência, transparência e confiança.

NOTAS

¹ O autor agradece a leitura, sugestões e comentários, em particular de: Jonas Pohlmann, Luís de Brito, Ivette Fernandes e Sérgio Chichava.

² O termo “Soberania” é entendido como direito fundamental do Estado com os seguintes atributos: a) Independência - se dependesse de outrem, não seria um poder soberano; b) Uno e indivisível - por definição só existe um poder soberano dentro do mesmo Estado; c) Inalienável e imprescindível - não é transferível para outrem. Assim, o termo “independente” surge como um dos atributos entre outros (Afonso, 1972: 14-15).

- ³ Segundo Aleluia (in Laban, 1989: 23): “O Dr. Arouca e o NESAM é que romperam as boas relações com as autoridades.” Segundo Arouca: “Foi assim que, em 1972, fui eleito o ‘Preso Político do Ano’ e se fizeram manifestações de repúdio às portas das embaixadas dos países que apoiavam a potência colonizadora, tornando ao mesmo tempo conhecida a nossa luta pela independência em Moçambique.” (Arouca, 2000: 31).
- ⁴ De quem Knopfli disse, segundo Mendes (2006: 71), que “tinha aberto a picada para onde iam caminhar”.
- ⁵ UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique), MANU (Mozambique African National Union), UNAMI (União Nacional de Moçambique Independente).
- ⁶ Em 2000, Arouca escreveu: “Já não é novidade para ninguém de que em quase todas as colónias portuguesas a independência começou com o pé torto, até porque se tinha de seguir as directrizes, os métodos e os processos dos regimes que nos haviam pago a guerrilha. De um modo geral, os que ficaram com as rédeas da governação haviam sido treinados para guerrilheiros dentro da ideologia política dos patrocinadores das guerras de independência e implantaram no terreno em doses iguais de ingenuidade, impreparação e entusiasmo as doutrinas políticas que lhes haviam sido transmitidas. Dificilmente, o resultado podia ter sido pior.” (Arouca, 2000: 31).
- ⁷ *O Paraíso na Outra Esquina*, título do romance do peruano Mario Vargas Llosa (2003), elaborado em torno da metáfora do jogo popular de crianças; com os olhos vendados, um dos participantes tenta localizar “o paraíso” enquanto os demais procuram desviá-lo do rumo certo. Parafraseando um crítico do referido romance, este livro deixa um gosto amargo na boca do leitor e um grito silencioso de angústia no peito dos que ainda sonham com as utopias.
- ⁸ Puritanismo, no sentido de austeridade de princípios, aparentemente inspirado na experiência das chamadas zonas libertadas e empenho dos revolucionários, no combate aos valores da sociedade velha, tanto os chamados valores burgueses como os tradicionais-feudais. Jovens namorados ou até casais eram intersectados na rua, por guerrilheiros da Frelimo, sendo frequentemente acusados de corrupção sexual. Nas zonas rurais, onde era costume praticar ritos de iniciação e outras práticas, estas eram combatidas, com um ascetismo moralista extremo, em nome da perfeição moral da sociedade nova e superior almejada. Sobre isto ver testemunhos nos discursos de Samora Machel e na literatura de ficção relativa ao processo de transição para a independência.
- ⁹ Segundo certos activistas oriundos de distritos em províncias distantes da Cidade de Maputo, a simples presença de militantes da Frelimo e da Renamo em debates da sociedade civil provoca geralmente inibições e desconforto, incluindo retaliações e perseguições contra pessoas que assumam posições contrárias a um dos principais adversários políticos.
- ¹⁰ A Lei Orgânica aprovada pela República Portuguesa para Moçambique, antes da guerra pela independência, definia como cidadãos (não-indígenas) aqueles que possuíssem conhecimentos de português e exercessem uma profissão ou alguma forma de actividade económica auto-

suficiente, ou estivessem ao serviço do Governo. Assimilação era o reconhecimento oficial da entrada de uma pessoa de raça negra na “comunidade lusíada”. Para se habilitar a este estatuto tinha de satisfazer as seguintes condições: 1) Saber ler, escrever e falar português corretamente; 2) Ter meios suficientes para sustentar a família; 3) Ter bom comportamento; 4) Ter a necessária educação e hábitos individuais e sociais de modo a poder viver sob a lei pública e privada de Portugal; 5) Fazer um requerimento à autoridade administrativa da área, que o levaria ao governador do distrito para ser aprovado. Segundo o Censo de 1955, existiam 5,6 milhões de pessoas classificadas como “não-civilizadas” e 4554 “negros civilizados” ou assimilados (Mondlane, 1977: 46).

¹¹ Todavia, a seguinte frase é da autoria de Mía Couto: “As que como eu, têm hoje quarenta e cinquenta anos... pertenceram, primeiro, a um Moçambique colonial. A um Moçambique que ainda não era Moçambique”, como até Mía Couto (2005: 86). PARABÉNS – “Soube que fazes anos, Moçambique. Estás de parabéns. Oxalá tenhas mais juizinho daqui para a frente... Agora, tens vinte e cinco anos.” (Costa, 2003: 12). Existem, felizmente, referências mais fidedignas. Sem falar das referências académicas, em livros de história (e.g. Serra, 2000; Pélissier, 2000; Newitt, 1997), a literatura de ficção contém exemplos dignos de referência: “Repensar a soberania arriscando mais democracia” (Macamo, 2006: 51-58); “Café com pernas”, de Costa, 2008: 63-65); o poema de Craveirinha (2008: 63), “Neo-moçambicano”.

¹² Tal como escreveu Newitt (1997: 363), em nenhum momento foram os camponeses um alvo inerte da opressão. A política colonial e a reacção dos camponeses estabeleceram uma espécie de dialéctica hegeliana que a sociedade moçambicana herdada pela Frelimo acabou por criar. A experiência dos camponeses negros em Moçambique diferia em dois aspectos da dos seus congéneres em muitas outras partes de África, explica ainda Newitt. Em primeiro lugar, o trabalho não estava, de um modo geral, associado à perda da terra; continuavam a parte da agricultura de subsistência da aldeia. Em algumas zonas, a mão-de-obra contratada era recrutada entre as populações com excesso de mão-de-obra na economia rural, e apesar dos baixos salários dos trabalhadores, o seu rendimento levou a um aumento do consumo e mesmo a uma capacidade de acumular capital. O segundo factor foi a possibilidade de o camponês moçambicano emigrar.

¹³ “Os Naturais” “Eram os brancos naturais daqui. No início, eles não consideravam ‘natural’ quem não fosse branco... foi António Cabral quem fez vingar a ideia de que bastava ter nascido em Moçambique para ser ‘natural’. Por isso abriu as portas daquela Associação também aos africanos. Eu e um dos meus filhos fomos sócios. Quem quisesse entrar e fosse de facto natural podia ser sócio independentemente da sua cor ou raça.” Mas poucos acabaram por aderir, “... porque havia relutância. A nossa gente tinha grandes dúvidas quanto às intenções dos brancos.” (Aleluia, 1989: 23-24). Segundo ainda Aleluia, as actividades dos Naturais era a “luta camuflada contra a hegemonia dos metropolitanos nas decisões políticas que afectavam a vida da colónia... Mas, como disse, [as autoridades] fecharam-na.”

- ¹⁴ Como escreveu Leite de Vasconcelos, em 1987, sobre “A tentação do eufemismo”:
“... o eufemismo é um instrumento corrente da linguagem, tanto mais utilizado quanto mais quem fala ou escreve sente a necessidade de atenuar a dureza e a fraqueza das expressões. No limite está a linguagem diplomática, feita quase exclusivamente de eufemismos, o que levou alguém a definir a diplomacia como a arte de mandar alguém para o inferno, deixando-o ansioso por fazer a viagem” (Vasconcelos, 2008: 66-67).
- ¹⁵ Expressão inspirada nos versos do poema “Neomoçambicano” de José Craveirinha, apresentado mais adiante.
- ¹⁶ “*A estranha ausência que ninguém estranhou*”, crónica de Leite de Vasconcelos (12.05.1989) – “Os estudantes universitários fizeram um movimento reivindicativo (...) Pensando melhor, houve neste processo uma coisa anormal e outra anormalíssima. Qual foi a coisa anormal? É que, em todo o processo, nem os estudantes, nem o Partido, nem o Governo, nem a moção das Forças de Defesa e Segurança fizeram uma única menção à OJM. E a própria OJM, pelo menos aparentemente, não fez um gesto, não disse uma palavra, não tomou uma iniciativa. (...) Qual foi a coisa anormalíssima? O facto de a ausência não ter espantado ninguém. Foi tomada como um fenómeno naturalíssimo. Quando mais de dois mil jovens universitários fazem um movimento reivindicativo com as dimensões que este teve, pelas razões que este apresentou (...) No que respeita à vida dos jovens estudantes universitários, a OJM parece ter querido provar que inexistente e os estudantes mostraram que, para eles, ela inexistente mesmo...” (Vasconcelos, 2008: 175-177).
- ¹⁷ “... o Craveirinha começa, pela primeira vez, através da nossa página, a ser publicado. Porque era considerado burguês, ninguém o publicava aqui! Havia uma certa perseguição aos poemas do Craveirinha após a independência. Está a ver como são as coisas... Durante um grande período o Craveirinha foi considerado como um poeta burguês por alguns grupos intelectuais de extrema-esquerda e que tinham força aqui na praça intelectual” (da Silva, in Laban, 1989: 790).
- ¹⁸ Aleluia recorda quando ficou doente numa enfermaria de doentes “terminais”, sem assistência de espécie alguma, nem mesmo alimentação, durante treze dias; só não morreu porque através da Prof. Fátima Mendonça e do poeta José Craveirinha conseguiram alertar e sensibilizar Marcelino dos Santos para a sua grave situação. “Marcelino dos Santos tirou-me para um local onde os doentes são realmente tratados, arrancando-me assim às garras da morte.” (Aleluia, in Laban, 1989: 34).
- ¹⁹ Alba (2006: 88), numa das suas breves anotações, nos anos 80, escreveu: “A pena de morte: o que há de melhor em nós sai derrotado disto.”
- ²⁰ Nomeadamente como a publicação do primeiro censo nacional do INE (2006) às Instituições Sem Fins Lucrativos e o estudo promovido pela CIVICUS e a FDC sobre *o Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007* (ISC 2007) (Francisco et al., 2008).

²¹ Singapura, com uma população equivalente à de Maputo (cidade mais província) em 1996 produzia em 6 dias o mesmo que Moçambique num ano (em 2006 precisou de 15 dias); Austrália, com população do mesmo tamanho que Moçambique, em 1996 produzia o mesmo que Moçambique em um dia e meio e em 2006 em pouco mais de dois dias e meio. Os Estados Unidos precisava em 1996 de uma hora e 45 minutos, enquanto em 2006 precisou de mais duas horas, para produzir o equivalente produzido por Moçambique num ano.

²² A violência, sobretudo a violência silenciosa, tem sido dissimulada com recurso ao mito de que o povo moçambicano é um povo não violento, ordeiro e pacífico, não obstante ter vivido duas guerras (totalizando 26 anos) no último meio século. “Eu penso que nunca fomos um povo pacífico”, afirma Couto, referindo-se às manifestações de 5 de Fevereiro de 2008: “Sempre vivemos com o preconceito de que somos um povo pacífico e quando acontecem estas situações de manifestações e linchamentos ficamos muito admirados. *Mia Couto em primeira pessoa: Moçambicanos não são pacíficos*. <http://manueldearaujo.blogspot.com/2008/03/mia-couto-em-primeira-pessoa.html>

²³ As recentes declarações do veterano de guerra, Sr. Alberto Chipande, reivindicando o direito de os antigos combatentes da luta armada pela independência de se tornarem ricos (presumivelmente à custa do erário público), têm provocado reacções diversas, incluindo uma potencialmente perigosa. Alguns jovens questionam-se se não deverão também recorrer a novas formas de violência armada para fazerem ouvir suas aspirações e preocupações causadas pela crescente desigualdade e exclusão social.

²⁴ “A solidão do presidente ficou no entanto mais nítida, após a queda do avião em Mbusini, na África do Sul. Dentro do país, os amigos passaram a evitar o seu nome. Das poucas vezes que Machel fosse evocado, era para se associar a sua imagem a erros do passado, erros colegialmente cometidos, mas exclusivamente debitados na sua conta pessoal (...) Foi o homem da rua, o povo do chapa e dos dumbanengues quem ousou romper com o silêncio durante os anos de tácita amnésia e ousou celebrar o herói que hoje toda a gente de repente quer celebrar, a pretexto dos 20 anos de Mbusini. Para imortalizar Samora Machel nos seus corações, essa gente humilde não ficou à espera de patrocínios ou de quaisquer cheques associados ao erário público. Nem de decretos.” (Costa, 2008: 48-49). Um exemplo muito recente de deturpação do passado para servir interesses estabelecidos surgiu na campanha eleitoral de 2009, ao divulgarem-se cartazes com dizeres como o seguinte Guebuza Pai de Moçambique” (“Guebuza Pai de Moçambique”? E Machel, virou avô?, <http://bricolando.ning.com/forum/topics/guebuza-pai-de-mocambique-e>).

²⁵ Nem a propósito! Dias antes da conclusão deste artigo, o Jornal O País divulgou em 21.10.2009 (p. 8) um artigo intitulado: “Empregados domésticos ainda são vistos como ‘escravos’”. Segundo a reportagem a AMUECO (Associação de Mulheres Empregadas Domésticas), com quase 5875 membros, a falta de contratos de trabalho, discriminação no local de trabalho, o não respeito pelas horas normais de trabalho diário (8 horas), salários abaixo do mínimo estabelecido, falta de apoio

por parte do patronato em caso de doença ou de morte, são algumas, entre muitas outras, preocupações das trabalhadoras domésticas.

- ²⁶ O IPC, apresentado numa escala de zero (percepção de muito corrupto) a dez (percepção de ausência de corrupção), classifica os níveis de percepção de corrupção no sector público, através de um índice composto de fontes especializadas. Moçambique tem oscilado entre 2,7 pontos em 2002, e 2,6 pontos em 2008 (Transparency International, 2009)
- ²⁷ O MARP recomenda: “Na esfera do Objectivo 6: Encorajar a participação da Sociedade Civil alargada: ‘Promoção de um debate alargado sobre o que significa sociedade civil na perspectiva mais inclusiva, retomando como base a definição da Agenda 2025 (família, formações religiosas, sindicatos, associações cívicas, ONG, movimentos sociais, autoridades tradicionais e associações profissionais).” (MARP, 2009: 58)

REFERÊNCIAS

- Adam, Yussuf. 2005. Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo: *Trajectoria de Moçambique pós-colonial (1975-1990)*. Maputo: PROMÉDIA.
- Abreu, Francisco. 2002. *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial*. Lisboa: Edições Sílabos.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson. 2001. “An African Success Story: Botswana.” <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson. 2003. “Understanding Prosperity and Poverty: Geography, Institutions and the Reversal of Fortune.” <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson. 2004. “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth.” <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- Adamodjy, Bahassan. 2001. *Milandos de Um Sonho*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Afonso, A. Martins. 1972. *Princípios Fundamentais de Organização Política e Administrativa da Nação*. Compêndio para o 3.º Ciclo dos Liceus. 3.ª Edição. Lisboa: Empresa Literária Fluminense.
- Ainadine, Elias (Cord.). 2008. *Sumário de Estudo de Base: A Monitoria da Governação em Moçambique*. Maputo: Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC).
- Alba, Sebastião. 1981a. *O Ritmo do Presságio*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD).
- Alba, Sebastião. 1981b. *A Noite Dividida*. Maputo: Instituto nacional do Livro e do Disco (INLD).
- Alba, Sebastião. 2006. *Ventos da Minha Alma*. Vila Nova de Famalicão: Quasi.
- Almeida, António de. 1964. “Os estados antigos dos nativos de Moçambique (sul do rio Save) quanto à liberdade”, in *Moçambique: Curso de Extensão Universitária*, Ano Lectivo de 1964-1965. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, pp. 97-119.
- Arnaldo, Carlos. 2007. *Fecundidade e seus Determinantes Próximos em Moçambique: Uma análise dos níveis, tendências, diferenciais e variação regional*. Maputo: Texto Editores.

- Arouca, Domingos. 2000. “*A luta pela independência*”, in Savana 23.06.2000, Suplemento Especial 25 de Junho, pp. P. 31.
- Artur, Armando. 1986. *Espelho dos Dias*. Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos.
- Assembleia da República. 1975. *Constituição de 25 de Junho de 1975*. BR n.º 001, I Série, 25 de Junho de 1975, pág. 1-6.
- Assembleia da República. 1990. *Constituição de 02 de Novembro de 1990*. BR n.º 048, I Série, 3.º Supl. de 29 de Novembro de 1990, pág. sn a id.
- Assembleia da República. 2004. *Constituição de 16 de Novembro de 2004*. BR n.º 051, I Série, de 22 de Dezembro de 2004, pág. 543 a 573. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique. <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>
- Azevedo, Licínio. 1983. *Relatos do Povo Armado*. 1.º Volume. Maputo: Cadernos Tempo.
- Ba Ka Khosa, Ungulani. 1987. *Ualalapi (contos)*. Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos.
- Baptista, Heliodoro. 1980. *Por Cima de Toda a Folha*. Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos.
- Baptista, Heliodoro. 1991. *A Filha de Thandi*. Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos.
- Bragança, Aquino e Immanuel Wallerstein. 1978. *Quem é o Inimigo (II)?* Lisboa: Iniciativas Editoriais.
- Cabrita, João M. 2001. *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Cabrita, João M. 2005. *A Morte de Samora Machel*. Maputo: CIEDIMA.
- Castel-Branco, Carlos Nuno. 2009. Comentários no lançamento do relatório “Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique” por Thomas Selemane, editado pelo CIP, em 2009, <http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>
- César, Amândio. 1972. *Antologia do Conto Ultramarino*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Chiziane, Paulina. 1990. *Balada de Amor ao Vento*. Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos.
- Chiziane, Paulina. 1997. *Ventos do Apocalipse*. Lisboa: Caminho.
- Chiziane, Paulina. 2002. *Niketche: Uma História de Poligamia*. Lisboa: Caminho.
- Coetzee, J. M. 2007. *Diário de Um Mau Ano*. Alfragide: Dom Quixote.
- Coissoró, Narana. 1965. “O regime das terras em Moçambique”, in *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, pp. 367-435.
- Collins, Jim. 2006. *Good to Great and the Social Sectors: a monography to company good to great*. London: RH Business Books.
- Collins, Jim. 2007. *De Bom a Excelente*. Cruz Quebrada: Casadasletras.
- Couto, Mía. 1983. *Raíz de Orvalho (poemas)*. Cadernos Tempo. Maputo: Tempográfica.
- Couto, Mía. 1987. *Vozes Anotecidas*. Lisboa: Caminho.
- Couto, Mía. 2003. *O País do Queixa-Andar (Crónicas jornalísticas)*. Maputo: Ndjira.

- Couto, Mia. 2005. *Pensatempos. Textos de Opinião*. Maputo: Ndjira.
- Couto, Mia. 2007. “Desvalorizar as paredes”, apresentação do livro de João Paulo Borges Coelho. 2007. *Campo de Trânsito*. Maputo: Ndjira, in *Jornal Notícias*.
- Couto, Mia. 2009. *E se Obama Fosse Africano? E Outras Interinvenções*. Maputo: Editorial Ndjira.
- Covey, Stephen M.R. 2006. *The Speed of Trust – The one thing that changes everything*. New York: Simon & Schuster.
- Covey, Stephen R. 2005. *O 8.º Hábito: Da Eficácia à Grandeza*. Lisboa: Dinalivro.
- Craveirinha, José. 1999. *Contacto e Outras Crónicas*. Ministério dos Negócios Estrangeiros, Centro Cultural Português. Maputo: Instituto Camões.
- Craveirinha, José. 2008. “Neo-moçambicano”, in *Não Matem a Cultura, Não Matem o Craveirinha*. Naguib. Maputo: Museu Nacional de Arte.
- Craveirinha, José. 2009. *O Folclore Moçambicano e as suas Tendências*. Maputo: Alcance Editores.
- Craveirinha, José. *Karingana ua Karingana*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD).
- Cuamba, Simeão. 1998. *O Regresso às Origens*. Maputo: DINAME.
- Fauvet, Paul e Marcelo Mosse. 2003. *É Proibido pôr Algemas nas Palavras – Carlos Cardoso e a revolução moçambicana*. Maputo: Ndjira.
- Feliciano, José Fialho, Carlos Manuel Lopes e Cristina Uderlsmann Rodrigues. 2008. *Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP*. S. João do Estoril: Principia.
- Ferrão, Virgílio Chile. 1975. *Norte*. Lourenço Marques: Edição Académica Lda.
- Ferreira, Renaldo. 1970. *Poemas*. 3.ª Ed. Lisboa. Portugália Editora.
- Fly, Peter (ed.). 2001. *Moçambique. Ensaio*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Francisco, António e Konrad Matter. 2007. *Poverty Observatory in Mozambique – Final report*, <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf> (acedido 16.08.2009).
- Francisco, António e Margarida Paulo. 2006. *Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: a dimensão oculta da informalidade em Moçambique*, Cruzeiro do Sul - Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão, Maputo, http://www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf.
- Francisco, António. 2007a. “Revolução Verde em Moçambique: Será Possível, Provável ou Viável no Contexto das Estratégias Actualmente Dominantes.” Artigo para a Conferência sobre o Desenvolvimento Agrário: Estratégia de Desenvolvimento Agrário no Contexto da Revolução Verde – Oportunidades para o Empowerment das Comunidades Rurais em Moçambique, Maputo 17-18 de Agosto, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC), http://www.iese.ac.mz/lib/af/pub/AAS1F_2007_Revolucao_Verde_em_Mocambique_revisto03.12.2008.pdf

- Francisco, António. 2007c. Moçambique no 1.º Quarto do Século XXI: Projecções e Cenários Possíveis do Crescimento e Desenvolvimento Económico em Moçambique 2000-2025. Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), 19 de Setembro de 2007, Maputo,
http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigador&investigadorid=8.
- Francisco, António. 2009a. “Bazarconomia da Protecção Social em Moçambique na Primeira Década do Século XXI: Venenos do passado, remédios do presente, futuro envenenado?”
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/GrupoII/Artigo%20sobre%20Proteccao%20Social_AFrancisco.pdf
- Francisco, António. 2009b. “Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado”, Artigo do Livro sobre Protecção Social com artigos da II Conferência do IESE (no prelo).
- Francisco, António. 2007b. Índice de Avaliação do Orçamento Provincial de Inhambane. Consultoria Financiada pela Cooperação Irlandesa, Setembro 2007, Maputo (não publicado).
- Francisco, António. 2008a. “Key Triggers and Constraints for Civic Action in Mozambique: Bad Things Come in Three.” Regional Workshop on Civil Society Building, Civil Action for Poverty Eradication, Johannesburg, 22-23 April 2008,
<http://www.iese.ac.mz/lib/af/pub/CSBuildingWorkshop-Joburg-Indaba22-23.05.2008rev.pdf>.
- Francisco, António, Albertina Mucavele, Paula Monjane e Sónia Seuane. 2008. *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007 - A sociedade civil moçambicana por dentro: avaliação, desafios, oportunidades e acção*. Maputo: Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC).
- Francisco, António. 2005a. Preparação da Metodologia do PARPA II: Papel e Funções do PARPA no Sistema de Planeamento. Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO). Maputo: Ministério do Plano e Finanças.
- Francisco, António. 2005b. Desenvolvimento da Metodologia para o PARPA II. Questões de Conteúdo. Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO). Maputo: Ministério do Plano e Finanças.
- Francisco, António. 2005c. Recensão crítica do livro *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*, Tony Hodges e Roberto Tibana, Lisboa: Principia, para *Africa Review of Books* (ARB) da CODESRIA, Special Issue Dezembro 2005., pp. 13-14,
http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigador&investigadorid=8.
- Francisco, António. 2008b. “Bazarconomia de Moçambique: Economia de Sofala e Desafios.” *Seminário sobre a Economia de Sofala*, de 23 e 24 de Setembro 2008 na Universidade Jean

- Piaget de Moçambique, Beira (Inhamítua).
http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia_Moz_Sofala.pdf.
- Freitas, Ascêncio de. 2000. *O Canto da Sangardata*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Freitas, Ascêncio de. 2003. *A Paz Enfurecida – romance*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Freitas, José da Costa. 1965. “Movimentos Subversivos Contra Moçambique”, in *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, pp. 317-337.
- Frelimo. 1977. *Poesia de Combate 2*. Edição Departamento do Trabalho Ideológico. Maputo: Frelimo.
- Frelimo. 1980. *Poesia de Combate 3*. Edição Departamento do Trabalho Ideológico. Maputo: Frelimo.
- Gonçalves, Carneiro. 1980. *Contos e Lendas*. 2.^a ed. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD).
- Gonçalves, Carneiro. 2005. *A Escrita de Anton*. 1.^a ed. Organização e estudo introdutório de Calane da Silva. Vila Nova de Famalicão: Quasi.
- Hayek, Friedrich A. 1976. *The Road to Serfdom*. Chicago: Phoenix Books.
- Heinrich, V. Finn (ed.). 2007. *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society*. Volume 1. Country Profile. Bloomfield: Kumanrian Press, Inc.
- Heinrich, Volkhart Finn. 2004. *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide, A Project description of the CIVICUS Civil Society Index: A participatory needs assessment & action-planning tool for Civil Society*. Civicus Civil Society Index Paper Series, Vol. 2, Issue 1, www.civicus.org.
- Helder, Martins. 2001. *Porquê Sakrani? Memórias dum Médico duma Guerrilha Esquecida*. Maputo: Editorial Terceiro Milénio.
- Hodges, Tony e Roberto Tibana. 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Lisboa: Principia.
- Honwana, Luís Bernardo. 1978. *Nós Matámos o Cão Tinhoso*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD).
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2006. *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultado do Primeiro Censo Nacional (2004-2005)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística, www.ine.gov.mz.
- Isaacman, Allen F. e Barbara S. Isaacman. 2006. *Escravos, Escravagistas, Guerreiros e Caçadores: A Saga dos Chicundas do Vale do Zambeze*. Maputo: Promédia.
- Jackson, David, Roberto Salomão e Velasco Bazima. 2004. *Descentralização Planeamento e Sistema Orçamental em Moçambique*. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Jardim, Jorge. 1976. *Moçambique Terra Queimada*. Lisboa: Editorial Intervenção.

- Knopfli, Rui. 1999. *A Seca e Outros Textos*. Ministério dos Negócios Estrangeiros, Centro Cultural Português. Maputo: Instituto Camões.
- Laban, Michel. 1998. *Moçambique: Encontro com Escritores – Ungulani Ba Ka Khosa*. Vol. III. Porto: Fundação Eng. António de Almeida, pp. 1040-1080.
- Lisboa, Eugénio. 1973. *Crónica dos Anos da Peste – I*. Ensaios. Lourenço Marques: Livraria Académica.
- Llosa, Mario Vargas. 2003. *O Paraíso na Outra Esquina*. Lisboa: Dom Quixote.
- LSE (London School of Economics). 2004. “What is Civil Society?”. Centre for Civil Society, http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm (acedido a 27.10.2009).
- Macamo, Elísio. 2006a. *Um País Cheio de Soluções*. Maputo: Edições Meianoite.
- Macamo, Elísio. 2006b. *Trepar o País pelos Ramos*. Maputo: Ndjira.
- Macamo, Elísio. 2008. *Planície Sem Fim*. Maputo: Texto Editores.
- Machel, Samora Moisés. 1977. *O Partido e as Classes Trabalhadoras Moçambicanas na Edificação da Democracia Popular. Relatório do Comité Central ao 3º Congresso*. Documentos do 3.º Congresso da Frelimo. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico.
- Mallinda, Daniel Augusto. 2001. *Cartografias da Nação Literária Moçambicana: Contos e Lendas, de Carneiro Gonçalves*. Maputo: Promédia.
- MARP (Mecanismo Africano de Revisão de Pares). 2009. *Relatório de Auto-avaliação do País - Tomo I e II*. <http://www.marp.org.mz>. (acedido 05.08.2009).
- Matos, Luís de. 1965. “As Fronteiras de Moçambique”, in *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, pp. 35-55.
- Matsinhe, Cristiano. 2005. *Tábula Rasa: Dinâmica da Resposta Moçambicana ao HIV/SIDA*. Maputo: Textos Editores.
- Matusse, Renato. 2004. *Gueuzza: A Paixão pela Terra*. Maputo: Macmillan Moçambique Lda.
- Melo, Guilherme de. 1980. *Moçambique: Dez Anos Depois*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Mendes, João. 2006. *DONDE PARA ONDE: Tópicos para o Estudo do Movimento de Libertação Nacional Moçambicano*. Maputo: Promédia.
- Mendes, Orlando. 1965. *Portagem. Romance*. Beira: Notícias da Beira.
- Methven, Sara. 2008. The Impact of the Paris Declaration on Civil Society in Mozambique. An Alliance 2015 report. Alliance 2015 towards the eradication of poverty. International NGO Training and Research Centre.
- Mondlane, Eduardo. 1977. *Lutar por Moçambique*. 3.ª Edição. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.
- Mouzinho, Mário. 2000. *O Indígena no Pensamento Colonial Português, 1895-1961*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Naguib. 2008. *Não Matem a Cultura, Não Matem o Craveirinha*. Maputo: Museu Nacional de Arte.

- Napoleoni, Loretta. 2009. *O Lado Obscuro da Economia*. Lisboa: Editorial Presença.
- Ncomo, Barnabé Lucas. 2003. *Uria Simango: Um Homem, Uma Causa*. Maputo: Edições Novafrica.
- Newitt, Malyn. 1997. *História de Moçambique*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- Ngoenha, Severino Elias. 2004. *Os Tempos da Filosofia: Filosofia e Democracia Moçambicana*. Maputo: Imprensa Universitária.
- OSISA (Open Society Initiative for Southern Africa). 2009a. *Moçambique: Democracia e Participação Política: um relatório publicado pelo AfriMap e pela Open Society Initiative for Southern Africa*. Johannesburg: Open Society Foundation.
- OSISA (Open Society Initiative for Southern Africa). 2009b. *Civil Society Regulatory Framework: A Situational Analysis of Angola, Botswana, Democratic Republic of the Congo, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swaziland, Zambia and Zimbabwe*. Johannesburg, forthcoming.(no prelo.)
- Ottaway, Marina and Thomas Carothers (eds.). 2000. *Funding Virtue: Civil society aid and democracy promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- PAP (Programme Aids Partnership). 2009. Financial Contribution, PAP's Web Page, http://www.pap.org.mz/financal_contributions.htm (acedido 17.10.2009).
- Patraquim, Luís Carlos. 1980. *Monção*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD).
- Péllissier, René. 2000. *História de Moçambique: formação e oposição 1854-1918*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Pena, Areosa. 1982. *O Cronista*. Maputo: Cadernos Tempo.
- Pires, Adelino Serras e Fiona Claire Capstick. 2002. *Ventos de Destruição: Memórias e Aventuras de Caça em Moçambique*. 2.^a Ed. Lisboa: Bertrand Editora.
- Quive, Samuel António. 2007. *Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social*. Maputo: DIEMA.
- Ribeiro, Margarida Calafate e Maria Paula Meneses (org). 2008. *Moçambique: Das palavras escritas*. Porto: Edições Afrontamento.
- | Rocha, Aurélio. 2002. *Associativismo e Nativismo em Moçambique: Contribuição para o Estudo das Origens do Nacionalismo Moçambicano (1990-1940)*. Maputo: Promédia.
- Salema, Ericino. 2008. "Sociedade Civil, Informação Pública e Comunicação Social", Capítulo 7, in *Governança e Integridade em Moçambique: Problemas e Desafios*. Nuvunga, Adriano, Marcelo Mosse e Paolo sw Renzio (ed.), Maputo: CIP (Centro de Integridade Pública), pp. 80-89, <http://www.integridadepublica.org.mz> (acedido 19.10.2009).
- Saúte, Nelson. 1999. *Os Apóstolos da Desgraça, Estórias*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Saúte, Nelson. 2000. *Os Narradores da Sobrevivência*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Sen, Amartya. 2003. *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.
- Serra, Carlos (ed.). 2000. *História de Moçambique*. Volume 1. Maputo: Imprensa Universitária.
- Serra, Carlos. 2003a. *Em Cima de Uma Lâmina (um estudo sobre precariedade social em três cidades de Moçambique)*. Imprensa Universitária. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.

- Serra, Carlos. 2003b. *Cólera e Catarate: Infra-estruturas sociais de um mito nas zonas costeiras de Namputa (1998/2002)*. Imprensa Universitária. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Shenga, Carlos and Robert Mattes. 2008. "Uncritical Citizenship" in a "Low-information" Society: Mozambicans in Comparative Perspective. CSSR Working Paper No. 212. Centre for Social Science Research.
- Silva, Teresa Cruz e. 2003. "As redes de solidariedade como intervenientes na resolução de litígios: o caso da Mafalala", in *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiça em Moçambique*. Sousa Santos, Boaventura de e João Carlos Trindade, eds. Vol. 2. Porto: Edições Afrontamento, pp. 427-450.
- Sopa, António (ed.). 2001. SAMORA: *Homem do Povo*. Maputo: Maguezo Editores.
- Sopa, António, Calane da Silva e Olga Iglésias Neves (ed.) 2006. *Rui de Noronha, Ao Mata-bicho*. Maputo: Textos Editores.
- Souto, Amélia Neves de. 2007. *Caetano e o Ocaso do "Império": Administração e Guerra Colonial em Moçambique Durante o Marcelismo (1968-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Tapscott, Don e David Ticoll. 2005. *A Empresa Transparente: Como a era da transparência revolucionará os negócios*. 1.^a ed. São Paulo: M.Book.
- Transparency International. 2009. Corruption Perceptions Index (CPI) http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index#CPI_Ranking_282002.E2.80.932008.29 (acedido a 04.11.2009).
- UNDP (United Nations Development Programme). 2007. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 – Combater as alterações climáticas: solidariedade humana num mundo dividido*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2009. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009 – Ultrapassar barreiras: Mobilidade e desenvolvimentos humanos*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Vasconcelos, Leite de. 1999. *Pela Boca Morre o Peixe (Crónicas)*. Associação dos Amigos de Leite de Vasconcelos. Maputo: Promedia.
- Vasconcelos, Leite de. 2008. *Contraponto (crónicas)*. Maputo: Promédia.
- Veloso, Jacinto. 2006. *Memórias em Voo Rasante*. Maputo: Sográfica, Lda.
- Wegher, P. Luís. 1999. *Um Olhar sobre o Niassa*. Vol. 2. Maputo: Paulinas Editorial.
- White, Eduardo. 1984. *Amor sobre o Índico*.
- White, Eduardo. 2002. *As Falas do Escorpião – Novela*. Maputo: Fundação Universitária.
- Wikipédia. 2009. Sociedade Civil. http://pt.wikipedia.org/wiki/Sociedade_civil (acedido a 15.10.2009).
- Xavier, Romão. 2009. "Que Organizações da Sociedade Civil Moçambique Tem? (3)", in *Magazine Independente*, 19.08.2009, p. 13.

DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL DE UMA LÓGICA ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL PARA UMA LÓGICA DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL E SUSTENTABILIDADE

João Noronha | Lídia Brito

INTRODUÇÃO

O processo de autarcização em Moçambique iniciou-se há pouco mais de dez anos. Apesar de se tratar de um processo jovem, ele possibilita já uma análise dos factores-chave que têm permitido a sua consolidação como um processo já irreversível e a identificação de questões fundamentais ao seu debate, considerando o muito que há ainda por fazer para que as nossas autarquias possam ser, verdadeiramente, um pólo de desenvolvimento local.

Durante esta primeira década, foram levadas a cabo interessantes experiências em vários dos nossos Municípios, que nos parece pertinente explorar e partilhar, uma vez que nos podem conduzir a um debate do que falta trilhar para que as autarquias possam efectivamente cumprir o seu papel no desenvolvimento nacional e no reforço da democracia em Moçambique. Os autores tiveram a oportunidade de trabalhar na formulação e implementação de programas de desenvolvimento municipal, como os casos do Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo (PROMAPUTO) desenhado para um período de cerca de 10 anos e financiado conjuntamente pelo Conselho Municipal de Maputo, pelo Governo Central e pelo Banco Mundial, e do Programa de Desenvolvimento Municipal de 13 Municípios da Zona Centro e Norte do País, desenhado para um período de 3 anos. Nestes programas foram experimentadas metodologias de diagnóstico e autodiagnóstico de maturidade organizacional, e têm sido experimentados modelos de geração de sustentabilidade, baseados em lógicas sistémicas, sobre os quais é importante reflectir.

Este artigo, marcado claramente por um enfoque de gestão, não pretende esgotar o tema, mas sim levantar questões que possam ajudar a governação e a academia a reflectir sobre os vários pilares do desenvolvimento autárquico e a importância de garantir a sustentabilidade socio-cultural, financeira, política e ambiental dos Municípios.

CONTEXTO E DESAFIOS

Partimos da premissa de que o desenvolvimento municipal está intimamente ligado a dois factores: o desenvolvimento urbano e a gestão dos espaços e serviços urbanos.

A nível de desenvolvimento urbano, estima-se que nos próximos anos haja um crescimento dramático da percentagem da população que viverá em zonas urbanas, prevendo-se inclusivamente que esta ultrapasse a percentagem que viverá em zonas rurais. Esta dinâmica, associada à ausência de emprego, formal e informal, que se observa e se estima que continuará a observar-se nas zonas urbanas, coloca uma grande pressão sobre a efectiva capacidade de gerir o espaço e os serviços urbanos e poderá contribuir para o aumento da pobreza urbana, que é uma pobreza mais impiedosa que a rural, pois é uma pobreza com menos recursos para a sua superação. A pobreza urbana tem por base, não a falta de serviços básicos, mas sim a falta de emprego e fontes de rendimento, pois nas zonas urbanas o acesso a recursos e meios de produção é muito limitado.

Na análise desta dinâmica também se torna necessário repensar o modelo de desenvolvimento rural e em que medida é que este não passará também pela urbanização dos espaços rurais, como forma de facilitar as dinâmicas económicas, a prestação de serviços e a organização das pessoas.

Uma questão que pretendemos trazer à reflexão é até que ponto as políticas públicas podem efectivamente influenciar estas dinâmicas ou em que medida elas serão sempre políticas reactivas, destinadas a minimizar os efeitos de uma migração campo-cidade não controlada.

A nível da gestão dos espaços e serviços urbanos, observam-se algumas tendências positivas na esfera da sustentabilidade política e económica. Infelizmente, o mesmo não se pode dizer relativamente à sustentabilidade sociocultural e ambiental.

O incremento da sustentabilidade política é uma realidade, na medida em que as políticas de democratização e descentralização em curso no país estabeleceram que as autarquias deverão ser geridas de acordo com os princípios de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. O exercício da democracia é, já hoje, um exercício real e tende a consolidar-se pelo escrutínio social e pela dinâmica institucional, sustentados numa base legal sólida e abrangente.

O fortalecimento deste exercício passa essencialmente pelo modelo de governação, em particular nas suas vertentes de ligação aos municípios, ligação com outros órgãos do poder central e relação com o legislativo, mas é um processo irreversível e com um alcance muito importante, principalmente se considerarmos que decorreram cerca de dez anos desde as primeiras eleições autárquicas.

Do exercício de avaliação realizado no desenho do Programa de Desenvolvimento Municipal para 13 Municípios da zona centro e norte do País, a variável governação que incorporava um conjunto claro de critérios relacionados com Funções da Assembleia Municipal, Mecanismos de Responsabilização da Gestão, Transparência, Educação Cívica e Participação teve uma boa avaliação média. O mesmo ocorreu com a avaliação da variável Descentralização, que incluía critérios relacionados com o exercício das autonomias financeira, administrativa e patrimonial, apesar de neste caso a avaliação média ser menor.

Alguns municípios, como é o caso do Município de Maputo, iniciaram também um processo de desconcentração com vista a potenciar o papel de unidades territoriais menores como os Distritos Municipais na prestação de serviços públicos, o que pode ser considerado um embrião de um processo que permite aproximar ainda mais os serviços municipais aos seus beneficiários. Em muitos municípios, estão já institucionalizados e funcionais os Conselhos Consultivos locais ao nível dos distritos municipais e bairros, como forma de organização dos municípios, que facilita o diálogo com as estruturas de gestão municipal, o processo de planificação e orçamentação e o processo de prestação de contas.

Se assumirmos que as políticas de descentralização em curso no país privilegiam também a desconcentração para o nível do Distrito, como estratégia de fortalecimento do poder local, de exercício de cidadania e prestação de serviços públicos, uma reflexão importante a fazer é também até que ponto as estratégias de desconcentração para os distritos e de descentralização através da autarcização não podem ou não devem ser combinadas numa estratégia nacional coordenada de descentralização. Esta abordagem integrada permitirá acelerar o desenvolvimento local através da urbanização de espaços considerados rurais, potenciando a capacidade produtiva local, o aumento de oferta de serviços urbanos a mais cidadãos e uma possível viragem na movimentação campo-cidade.

A sustentabilidade política tem sido acompanhada também pelo aumento da sustentabilidade financeira: por um lado, a maioria dos municípios têm incrementado as suas receitas aproximando as receitas próprias das despesas correntes; por outro, têm utilizado as transferências do Estado para fazer face a despesas de investimento.

O grande desafio para os municípios, nos próximos anos, será, por um lado, aumentar a arrecadação tirando partido de todo o potencial de receitas e, por outro, mobilizar outros recursos para fazer face aos avultados investimentos, em particular em infra-estruturas que possibilitarão o desenvolvimento urbano e protecção ambiental, já que muitos destes investimentos estão acima da capacidade real ou potencial dos municípios e mesmo do próprio Governo.

Para que isto seja possível, é fundamental repensar não só a capacidade de pagar, como a vontade de pagar, ligando esta análise às políticas fiscais. A título de exemplo, com a recente alteração à Lei das Finanças Autárquicas, algumas autarquias (como Maputo e Beira) viram reduzida a sua capacidade de arrecadar receitas com os imóveis (através do imposto predial autárquico) de 0,7% a 1% do valor do imóvel para 0,4% do valor do imóvel e isenção dos imóveis novos, por um período de cinco anos. Este foi um sinal claro de que, muitas vezes, com a intenção de incentivar o investimento, neste caso a construção de habitações, se acaba provocando um efeito perverso – diminuir as receitas, piorar os serviços e, conseqüentemente, desincentivar o investimento. Como agravante, esta medida privilegiou também um grupo social que, tendo capacidade para dar um contributo justo para as receitas, relativamente ao espaço que ocupa, acaba não o fazendo. Esta reflexão leva-nos também a repensar qual deve

ser o modelo de parceria que o Estado, através dos Conselhos Municipais, pode estabelecer com os investidores imobiliários para acelerar a construção.

Este pequeno exemplo, somado aos múltiplos exemplos de desperdício de recursos, como é o caso da protecção de residências, por insuficiente capacidade de olhar para o espaço comum e encontrar soluções de organização conjunta dos munícipes, obriga-nos à reflexão sobre o papel da gestão municipal na criação de um novo conceito de espaço, inclusão e intervenção comum.

Um outro conceito que gostaríamos de introduzir e que transcende o conceito de sustentabilidade económica é o da sustentabilidade dos serviços, entendida com a capacidade da gestão municipal para prestar os serviços que os munícipes esperam, aumentando permanentemente a sua cobertura e a qualidade de prestação. Sustentabilidade dos serviços significa os gestores dos serviços terem a capacidade de identificar as prioridades dos munícipes e traduzir essas prioridades em processos internos ou no estabelecimento de parcerias para as satisfazer. Significa também dotar os Conselhos Municipais de capacidades e competências não só para prestar os serviços, como para analisar o seu desempenho, racionalizar os recursos envolvidos e introduzir mecanismos de melhoria contínua. Se, numa organização tradicional, este desafio é já um desafio complexo, numa organização influenciada pela janela temporal dos mandatos, este desafio torna-se ainda mais complexo.

As reflexões que se impõem neste âmbito são pois: como melhorar a percepção sobre as necessidades e prioridades dos munícipes; como otimizar os processos de gestão e a modelação financeira dos serviços; quais os modelos de organização e de gestão que garantem que as competências se mantêm e se reforçam, independentemente dos mandatos.

DINÂMICAS DE CRESCIMENTO E SUSTENTABILIDADES

Sustentabilidade é um processo complexo, dinâmico e evolutivo que passa necessariamente por entender as interdependências dos vários componentes de um sistema, sejam elas relações endógenas ou relações entre este e o contexto em que está inserido. É pois necessário começar por entender as dinâmicas de crescimento e os factores de mudança presentes no próprio sistema, para compreender como as diferentes sustentabilidades se interpenetram e explicar a importância de se utilizar, em vez de uma única abordagem, um conjunto de abordagens que, no seu todo, permitem que os municípios se desenvolvam de forma harmoniosa.

DINÂMICAS DE CRESCIMENTO

As dinâmicas de crescimento são influenciadas pelos movimentos sociais dentro e em torno dos espaços urbanos. Assim sendo, um primeiro passo para o desenho de políticas e programas públicos é o estudo e compreensão destes movimentos, procurando entender como as dinâmicas socio-culturais e económicas se relacionam com a demográfica, espacial e de serviços aos cidadãos.

No âmbito económico, é fundamental compreender a dinâmica entre a economia formal e informal, pelas suas enormes implicações em termos de sustentabilidade social, de emprego e de geração de receitas públicas.

Estes movimentos sociais têm de ser analisados e compreendidos, uma vez que qualquer intervenção a nível de políticas públicas para o desenvolvimento urbano, deve basear-se na premissa de estas políticas poderem tirar partido dos movimentos e energias sociais existentes, se necessário apoiando a sua inflexão, mas nunca os contrariando. Baseando-se neste princípio, e apenas para referir um pequeno exemplo, no município de Durban na África do Sul, uma cooperação mais efectiva e transparente entre as lojas formais e os vendedores informais de rua permitiu, não só aumentar a oferta nesses espaços, como endereçar diferentes segmentos de mercado, e ainda, manter os espaços comuns limpos e em segurança.¹

O desenho de políticas públicas é de uma ou de outra forma um processo de procura de consensos entre os vários actores sociais de um espaço ou esfera pública. Nessa perspectiva, um instrumento importante de geração de consensos poderá ser uma reflexão sobre a Visão do Município.

Este exercício, já realizado em algumas cidades do país, procura por um lado traduzir os valores e as expectativas dos munícipes em propósitos comuns e, por outro (e talvez ainda mais importante), identificar o que tem de único e distintivo esse espaço urbano. Existem várias formas de chegar a esse resultado, tendo já sido utilizadas com sucesso: a consulta pública; os inquéritos aos munícipes; a reflexão conjunta com vários intervenientes representando diferentes correntes de pensamento e interesses; o desenho da Visão do Município em forma gráfica; a procura de palavras-chave para escrever uma declaração de Visão do Município. Mas, mais importante do que o método a utilizar é a criação de um espaço de reflexão e interacção em que se possa tirar partido do enorme conhecimento (muitas vezes latente) que as pessoas têm e libertar a sua intuição sobre o que pode e deve ser o seu próprio futuro.

Um outro instrumento importante de criação de consenso é o planeamento a longo prazo, combinando os métodos tradicionais de planeamento com os métodos utilizados na formulação de planos de estrutura urbanos. O planeamento a longo prazo traduz a visão dos municípios em prioridades de governação, objectivos, metas, programas e projectos de intervenção, permitindo ainda definir com clareza os recursos necessários para o alcance destes objectivos. É, portanto, também um importante instrumento na mobilização de recursos para a sua própria implementação.

No caso do município de Maputo, uma conclusão importante destes dois exercícios é que existe capacidade nacional para a sua realização, quer nos técnicos e investigadores, quer nos cidadãos, capacidade esta que foi mobilizada e alavancada pelas oportunidades criadas no desenho do PROMAPUTO, do Plano de Estrutura Urbano e do Plano Director de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.

A outra conclusão, foi que quando se pensa em desenvolvimento espacial, em particular nas grandes cidades, tem de se pensar numa lógica metropolitana, visto que as decisões sobre dinâmicas

económicas, sociais e ambientais têm implicações no espaço circunvizinho à cidade, onde se podem situar outras cidades. Uma visão restritiva do enquadramento legal ou a inexistência de mecanismos eficazes de coordenação entre municípios pode levar a que as dinâmicas metropolitanas sejam intencionalmente esquecidas no plano de estrutura e no plano estratégico, ou à não aprovação de algum destes instrumentos, como aconteceu no Município de Maputo em 1999.

Outra conclusão, com implicações importantes na forma como a gestão municipal se estrutura, é que tem de haver uma clara separação entre os processos de planeamento (que são de nível estratégico), e os processos de atribuição dos direitos de uso e aproveitamento da terra (que são de nível operacional), pois se tal não acontecer, a lógica operacional acaba sobrepondo-se ao planeamento espacial, e a lógica de curto prazo, sobrepondo-se à lógica de longo prazo.

A introdução desta lógica espacial nos processos de planeamento estratégico, hoje que já são realizados na maior parte dos Distritos, poderá também acelerar a urbanização dos espaços rurais. Aproveitando o movimento e obrigatoriedade legal de elaboração de planos de ordenamento do território criada pela recente aprovação da Lei, devem adicionar-se às metodologias para elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos Distritos elementos que permitam a incorporação desta lógica.

A participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os espaços e serviços urbanos tem sido também garantida por outros instrumentos de governação aberta como, por exemplo, a nível do Município de Maputo, o orçamento participativo em fase de teste e os inquéritos anuais aos cidadãos sobre a relevância e qualidade dos serviços públicos.

Mas a participação cidadã na vida do Município não se esgota no envolvimento dos munícipes nos espaços de consulta, prestação de contas ou elaboração dos orçamentos. Ela tem de ser entendida como participação, a todos os níveis, sobre o que acontece nos espaços urbanos, sem restrições ao direito e ao dever de cada munícipe tomar parte e se responsabilizar pela melhoria permanente da sua qualidade.

Isto significa que todos os munícipes devem não só tomar consciência dos seus direitos mas também dos seus deveres. Em termos de deveres, tomando consciência de que os serviços públicos têm custos e têm de ser sustentáveis para serem oferecidos com qualidade e, portanto, se não forem pagos, por todos, os impostos e taxas devidos ao Município, o peso da sustentabilidade recairá apenas sobre uma parte dos cidadãos. Significa também que deverá ser aumentada a consciência de que a manutenção das infra-estruturas urbanas tem normalmente um custo elevado, e que qualquer iniciativa de tratamento e cuidado com espaços comuns pode diminuir esse custo. Ou ainda, a consciência de que a tranquilidade e segurança passam por uma postura ética diferente (por exemplo, que se nenhum cidadão adquirisse produtos roubados, provavelmente o furto diminuiria ou terminaria).

Mas esta exigência de uma nova postura, mais ética porque preocupada com o bem comum, tem também uma contrapartida importante na postura das estruturas de governação dos municí-

pios: implica, por exemplo, tornar mais transparente a utilização dos vários recursos públicos, quer de transferências do Estado e Financiadores, quer de receitas próprias. A participação cidadã será, provavelmente, directamente proporcional à transparência da governação pública.

SUSTENTABILIDADE POLÍTICA

A sustentabilidade política passa necessariamente por uma evolução da forma como os vários poderes se relacionam e reconfiguram os modelos mentais dos vários actores dessa interacção. O grande desafio num processo de autarcização que se pretende sustentável e verdadeiramente democrático reside no entendimento dos vários modelos mentais possíveis e da escolha estratégica daquele que mais sentido faz para aos objectivos finais do processo.

A maior parte das vezes, o desafio é encontrar o equilíbrio entre modelos que parecem à partida excludentes mas que, em função do contexto existente e dos serviços que se pretendem oferecer, acabam por ser complementares.

Há três modelos mentais básicos associados ao Estado: o Estado Implementador, o Estado Regulador e o Estado Promotor-Desafiador.

Um processo de autarcização irreversível, e que se pretende politicamente sustentável, pressupõe uma mudança clara do Estado Implementador para um Estado Regulador. Este pressuposto é sustentado pelo pacote legislativo autárquico que, como já mencionado anteriormente, abre espaço para a busca de uma autonomia verdadeira dos municípios.

A pergunta que fica é em que medida essa transição do papel do Estado foi completa, levantando uma segunda – se era ou não necessário que a transição fosse total ou ainda se o gradualismo da autarcização, em particular na sua componente de autonomia financeira e sobretudo fiscal, não impõe ritmos diferentes nessa transição em função das características de cada município.

Pela análise que é possível ser feita, há claramente uma transição para uma intervenção do Estado mais no âmbito regulador do que no âmbito implementador, com a excepção de serviços públicos que por lei já deveriam ser implementados pelos Municípios, mas que continuam a ser implementados pelo Estado, como por exemplo a Educação Primária e os serviços básicos de saúde. A dúvida que fica é se, nesta transição, se acautelaram alguns princípios básicos como a transferência necessária de recursos de implementação e a operacionalização dos instrumentos legais ao nível de implementação. A principal constatação da análise de toda a legislação e regulamentação autárquica realizada no processo de elaboração do Programa de Desenvolvimento Municipal de 13 Municípios da Zona Centro e Norte foi exactamente a de que muitos destes instrumentos não são suficientemente conhecidos ou não estão elaborados a um nível que facilite a sua implementação.

A análise do pacote legal autárquico, sendo positiva, levanta questões que merecem atenção particular como a questão da dupla tutela Ministério de Administração Estatal/Ministério de Finanças (MAE/MF), a falta de reconfiguração de papéis no Estado que efective a descentrali-

zação dos poderes de implementação e uma falta de clareza do papel do Representante do Estado no município provocando por vezes conflitos.

Uma outra constatação importante é que diferentes interpretações da legalidade administrativa e financeira levam a que os diferentes actores de controlo, como o Tribunal Administrativo, a Inspeção Geral de Finanças e a Inspeção Geral Administrativa do Estado, façam recomendações à gestão municipal que são muitas vezes contraditórias, e que não haja uma sincronização das actividades inspectivas. Esta constatação também inibe a criação ou fortalecimento dos órgãos de controlo interno, fundamentais para que a actividade dos órgãos municipais possa ser rapidamente credibilizada e, conseqüentemente, obter a sua aprovação no escrutínio social.

Duas outras constatações muito relevantes na mudança do modelo mental é a falta de clareza na ligação entre municípios e distritos e uma lacuna de diálogo robusto entre os municípios e o Estado na busca de soluções para desafios de desenvolvimento que, tendo uma natureza local, têm um impacto importante no desenvolvimento nacional.

Como já foi mencionado, políticas centrais podem desacelerar ou pôr em perigo a sustentabilidade autárquica, como o já mencionado exemplo da revisão da Lei das Finanças Autárquicas, que originou em decréscimo de taxas e impostos, pondo em perigo a sustentabilidade financeira e, conseqüentemente, a sustentabilidade política das autarquias em Moçambique.

Mas o maior desafio é a transição de um Estado puramente regulador para um Estado facilitador e promotor-desafiador de desenvolvimento. Esta mudança de modelo mental é mais complexa, pois ela pressupõe uma integração de políticas e estratégias, não só entre sectores mas também na definição de poder central e local, com as nuances inerentes a um País que tem uma divisão política estratificada entre províncias, distritos e autarquias. É neste pressuposto que surge a proposta de repensar a descentralização como uma política e estratégia global, que permita olhar não só o distrito como pólo de desenvolvimento, mas integra a autartização como impulsionador desse processo a médio e longo prazos.

Este modelo mental exige também um processo político verdadeiramente inclusivo e participativo, criando o espaço para que a sociedade civil, os media, e o sector privado assumam responsabilidades não só de implementação mas também de regulação (*self-regulator* e *watchdog*). O investimento nos valores de cidadania é parte importante e crucial para esta transformação. Parece então importante realçar que estas mudanças de modelos mentais provocam, ou deveriam provocar, mudanças profundas nas relações de poder e nos papéis que os diferentes actores do desenvolvimento devem jogar.

Passos importantes, se ainda não completos, têm sido dados que podem promover esta mudança, como por exemplo a presidência aberta nos municípios, a instalação de conselhos de bairro, a pilotagem de metodologias de orçamentação participativa e a promoção e implementação de parcerias público-privadas, são exemplos que constituem já uma referência de sucesso e devem ser mencionados.

Os desafios que ficam para a sustentabilidade política são o aumento da credibilidade dos órgãos municipais que leve a uma maior adesão às eleições autárquicas, uma maior operacionalização do quadro legal autárquico e consequentes implicações no quadro legal do Estado e, por parte deste, uma capacidade de, estrategicamente, desenvolver e implementar políticas que reforcem a autonomia dos municípios nas suas várias vertentes.

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

Uma abordagem a ser seguida para melhorar a sustentabilidade financeira é a elaboração de cenários financeiros de médio e longo prazo, para a gestão municipal, à semelhança do que já é feito a nível do Governo Central e Provincial. Esta cénarização permitirá avaliar o potencial de receitas, definindo objectivos de colecta, bem como avaliar o comportamento da despesa e a possibilidade de optimização da mesma. Permitirá ainda identificar os impostos e taxas a privilegiar e suas implicações em termos de reajustamento dos mecanismos e práticas de gestão e plataformas tecnológicas associadas.

A título de exemplo, de um total de cerca de 80 000 fogos existentes na cidade de Maputo, em 2005 apenas 12 000 estavam registados nas bases de dados do Conselho Municipal e, consequentemente, apenas esta parte dos contribuintes do imposto predial autárquico cumpria as suas obrigações. O processo de recenseamento dos imóveis e consequente revalorização dos mesmos aos preços correntes de mercado permitirá de acordo com projecções do Conselho Municipal aumentar o total de receitas deste imposto em cerca de 500%.

Uma outra abordagem à sustentabilidade financeira poderá ser o modelo utilizador-pagador. Este modelo baseia-se no princípio de que o pagamento pelos serviços prestados, em particular na forma de taxas, deverá ser proporcional ao serviço prestado.

Com a elaboração do Plano Director de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, o município de Maputo experimentou este modelo, indexando a taxa de limpeza ao consumo de energia eléctrica, uma vez que se demonstrou existir uma correlação entre a produção de resíduos sólidos a nível residencial e o nível de consumo de energia eléctrica. A título de exemplo, uma residência na zona de cimento de baixa densidade (caso do bairro da Sommerschild) produz em média 1,6 kg de resíduos por pessoa por dia, enquanto na zona de cimento de alta densidade (caso do Alto-Maé) esta produção baixa para 1,0 de resíduos e nas zonas suburbanas para 0,5 kg. Também os consumos de energia seguem o mesmo padrão de comportamento.²

Com esta medida, e com o ajustamento percentual da taxa de limpeza, o Conselho Municipal de Maputo prevê aumentar a cobertura dos serviços de limpeza, dos cerca de 40% actuais (ano 2007) para 66% (ano 2008) e 100% (ano 2012) e a sustentabilidade financeira de cerca de 50%, 73% e 82%, para os respectivos anos. Segundo o mesmo Plano Director, prevê-se alcançar a sustentabilidade financeira do serviço em 2016 e, nesse mesmo ano, atingir uma prestação de serviço de qualidade que corresponda às exigências e necessidades dos munícipes e do ambiente,

com uma cobertura dos serviços de 100% atingidos, em princípio, em 2012. Esta abordagem foi conjugada com o estabelecimento de parcerias com o sector privado, o estabelecimento de microempresas a nível dos bairros para realizar a recolha primária (entre as residências e os contentores) e outros mecanismos de organização dos munícipes.

Deverá ainda ser identificada a possibilidade de tirar partido de outros instrumentos legais para aumentar a receita. Um exemplo claro de um mecanismo que não está a ser potenciado é o novo Regulamento do Solo Urbano, que prevê a possibilidade de os municípios realizarem leilões de atribuição de parcelas do solo urbano em zonas infra-estruturadas, a preços que cubram os custos da urbanização. O regulamento introduz a titulação imediata e definitiva das parcelas urbanizadas e a possibilidade da sua transmissão entre particulares sem dependência de qualquer autorização. Além disso, ele torna possíveis as parcerias entre agentes imobiliários e os municípios em trabalhos de urbanização, abrindo espaço para o investimento privado nesta área. Isto significa que existe um enorme potencial de arrecadação, resultante da transacção de espaços (alguns dos quais em zonas nobres das cidades), ao mesmo tempo que se potencia a urbanização adequada das novas zonas expansão.

É preciso observar, também, que o crescimento enorme que o parque imobiliário da cidade observou depois da Independência foi realizado maioritariamente em zonas não planeadas nem cadastradas, resultando daqui que os direitos sobre estas propriedades, em geral, não estão registados. Este potencial enorme de receitas municipais adicionais poderá ainda melhorar as perspectivas de sustentabilidade financeira do município.

A atribuição de espaços públicos em regime de concessão ou em outros modelos de parceria público-privadas, como parques e jardins (em Maputo) ou espaços para a actividade privada de gestão de estacionamento (na Beira) é outra forma de aumentar as receitas municipais.

Num país onde o turismo é um sector que representa e irá representar um importante contributo para a economia e para a imagem e competitividade do país, faz sentido também pensar numa taxa municipal de turismo, a ser recolhida pelos operadores de hotelaria e restauração.

A cobrança do imposto automóvel directamente pelos municípios, o potencial das taxas de saneamento (ainda não introduzidas) e as receitas da publicidade no espaço municipal (que em Maputo são significativas, mas nos outros municípios parecem negligenciadas), podem alavancar ainda mais a sustentabilidade financeira.

É também fundamental otimizar os processos de arrecadação das receitas, já que os custos de transacção são, em muitos casos, significativos relativamente às receitas geradas. É este o caso das taxas de mercado, onde o pagamento directo pela rede bancária, reduziria em muito os custos de transacção. No caso do imposto pessoal autárquico, em que a receita gerada é muito baixa relativamente ao esforço de recolha (que é grande e disperso), deveria ser dada autonomia aos distritos urbanos para optar por aquilo que considerassem ser as formas de recolha mais viáveis no seu caso, utilizando esta receita para benefício

directo do próprio distrito (por exemplo na manutenção dos edifícios e equipamentos sob sua responsabilidade).

Ainda no domínio da arrecadação de receitas deve-se repensar a forma como o estabelecimento de medidas sancionatórias para contribuintes que não pagam os seus impostos, já usadas pelo Governo Central, podem ser também adoptadas pelos municípios. O enquadramento legal actual do contencioso fiscal, no caso dos municípios, necessita de ser reforçado, sob pena de o pagamento de impostos ser entendido como opcional.

Em municípios maiores pode-se também equacionar a hipótese de utilizar soluções tecnológicas mais complexas para otimizar os processos de cadastro e gestão de contribuintes. O município de Maputo, por exemplo, irá introduzir um sistema de informação geográfica como plataforma para a gestão do solo e o cadastro de imóveis e espaços públicos, de forma integrada com os tributos que a estes imóveis e espaços estão adstritos.

A sustentabilidade financeira depende também da capacidade de os municípios realizarem os investimentos necessários para elevar continuamente a qualidade de vida dos munícipes através de infra-estruturas e serviços públicos. Nessa perspectiva, a qualidade da relação dos Conselhos Municipais com outros órgãos do Estado é essencial.

SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Ao reflectir sobre a sustentabilidade dos serviços públicos temos por um lado de considerar as características intrínsecas de cada serviço e, por outro, os possíveis agrupamentos em termos de estratégia de melhoria e aumento de cobertura.

Uma primeira abordagem ao agrupamento destes serviços poderia ser a da sustentabilidade financeira.

Existem serviços com maior autonomia financeira, ou seja, com a capacidade de serem geridos apenas como recurso às receitas provenientes de taxas de prestação de serviços. Exemplos destes serviços são a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, a Gestão dos Mercados e Feiras e, ainda, a Gestão dos Transportes Urbanos.

Seguindo esta lógica, uma forma de alavancar a intervenção municipal e de caminhar rapidamente para a autonomização financeira destes serviços é a elaboração de “Planos de Negócio” para estes serviços, numa lógica aproximada à lógica empresarial.

Estes planos permitirão identificar os consumidores (reais e potenciais) destes serviços, projectar a sua estrutura de custos e, consequentemente, as receitas desejáveis; estudar a capacidade e vontade de pagar dos utilizadores dos serviços e ajustar as taxas de acordo com a dinâmica entre a receita desejável e a capacidade e vontade de pagar; definir os indicadores de qualidade e criar mecanismos de monitoria da prestação.

Estes planos permitirão ainda analisar e avaliar os processos de prestação destes serviços e quais as principais variáveis de custo e de eficiência, permitindo melhor controlar a sua gestão e analisar as

possibilidades de transferir parte dos processos para o próprio utilizador, para as estruturas locais a nível do bairro ou do distrito e para outros intervenientes, como o sector privado ou a sociedade civil. Esta reconfiguração de alguns serviços, com o envolvimento dos cidadãos, permite tirar partido do potencial de organização latente na nossa sociedade. Para além do exemplo já citado de criação de microempresas para a recolha de resíduos sólidos em bairros periféricos, um outro exemplo é a gestão de um espaço comum (o Jardim dos Cronistas, no bairro da Sommerschild) e a segurança das vivendas à volta deste espaço, feita com recursos dos próprios moradores.

Esta análise dos processos internos de prestação de serviços leva-nos também a outras reflexões importantes como a necessidade de uma maior coordenação dos vários serviços prestados pelos Conselhos Municipais (por exemplo, entre os serviços de manutenção do parque arbóreo e os serviços de limpeza ou entre os serviços de limpeza e os serviços de manutenção das estradas e valas de drenagem).

Ainda no domínio da sustentabilidade dos serviços é fundamental que os municípios adoptem estratégias de manutenção de infra-estruturas e equipamentos como forma de garantir a perenidade dos investimentos avultados. A ausência destas estratégias tem impedido, muitas vezes, a inclusão de rubricas financeiras ligadas à manutenção, quer nos orçamentos, quer nas negociações com parceiros, levando à degradação progressiva das infra-estruturas e dos equipamentos com custos muito mais avultados na reparação, reabilitação ou construção.

Outra abordagem a considerar é a do agrupamento por serviços que são implementados por diferentes actores públicos, como é o caso dos serviços de saúde e educação em que, legalmente, as autarquias têm uma responsabilidade na prestação de Cuidados de Saúde Primários e de Educação Primária e o Estado dos restantes níveis.

Relativamente a estes, uma primeira questão sobre a qual é importante reflectir é a viabilidade da descentralização. Se, por um lado, esta tendência se verifica a nível mundial e os municípios têm esta expectativa, também é verdade que existem dois factores importantes contra esta transição de competências do governo central para a gestão autárquica, nomeadamente o facto de os sistemas de saúde e de educação terem sido desenhados de forma monolítica e a grande fragilidade das estruturas de gestão municipal nos sectores de educação e de saúde.

Este factor, em conjunto com o receio que os sectores centrais têm de perder parte importante do seu orçamento ou o controlo do sistema como um todo, tem impedido que se levem a cabo reflexões profundas sobre como operacionalizar essa transferência, sobre os mecanismos adicionais de supervisão, referenciação e controlo de qualidade e, ainda, sobre as implicações de reconfiguração de um sistema monolítico para um sistema descentralizado. Do lado dos municípios existe um grande receio de herdar uma função que, por exemplo, em termos de recursos humanos, é maior do que toda a actividade municipal.

Se por um lado as soluções para a descentralização passam por uma reflexão profunda sobre os mecanismos de transição e implicações da reconfiguração, por outro a garantia de susten-

tabilidade passa por assegurar, nos mecanismos de transição, que todos os recursos transitam efectivamente para a gestão municipal e que há, não só uma garantia de manutenção destes recursos, como uma estratégia de investimento em infra-estruturas municipais de prestação de serviços de educação e de saúde.

Para tal, é importante garantir também que todos os parceiros internacionais que apoiam programas de educação primária e de prestação de Cuidados de Saúde Primários são efectivamente envolvidos no processo e garantem a manutenção dos seus compromissos. Esta abordagem inclusiva deve ser extensiva à comunidade escolar, em particular aos encarregados de educação e representantes dos utentes dos serviços de saúde.

É ainda fundamental que haja margem legal para os municípios adoptarem uma estratégia de aumento das taxas de utilização dos serviços em função da melhoria de qualidade na prestação dos mesmos, garantindo assim a sustentabilidade financeira dos mesmos.

Um outro factor fundamental para o sucesso da transição é a existência de um plano de transição claro, com riscos e benefícios previamente identificados e respeitando os direitos adquiridos de todos os envolvidos, em particular profissionais e gestores.

Uma última variável a considerar em termos de sustentabilidade dos serviços é a existência de serviços que não têm possibilidade de se autofinanciar e não têm, presentemente, garantido financiamento por parte do Estado ao seu funcionamento.

Outra, é encontrar parceiros que total ou parcialmente suportem os custos inerentes a estes serviços. A sustentabilidade sociocultural depende intrinsecamente da capacidade dos municípios investirem em serviços públicos que reforcem o tecido social e criem espaços para expressão cultural dos seus cidadãos. Mas significa também tirar partido das características socioculturais inerentes ao município para desenhar e reconfigurar os próprios serviços. Um exemplo disto é a assunção do município de Ilha de Moçambique como pólo de desenvolvimento turístico, onde a história e a expressão cultural são os principais impulsionadores dessa reconfiguração. Reconhecendo ainda que a intervenção das organizações da sociedade civil, em geral, e das Organizações Não Governamentais (ONG), em particular, no espaço municipal é ainda muito frágil, é fundamental negociar com estas organizações o alargamento dos seus programas de intervenção às áreas municipais, em particular mas não exclusivamente as que intervêm em temas com impacto no desenvolvimento cultural, na protecção dos direitos das crianças, na geração de emprego ou no trabalho social.

SUSTENTABILIDADE DA GESTÃO

A gestão municipal contemporânea tende a integrar, de forma sistémica, variáveis como o planeamento estratégico, a gestão de recursos humanos, a reconfiguração dos serviços e processos associados, ou desenho de estruturas organizacionais que sejam flexíveis e evolutivas e uma ligação estreita e de diálogo com os diferentes intervenientes na vida das autarquias.

A gestão municipal é, por um lado, um exercício multidisciplinar de governação e, por outro, tem especificidades em termos de serviços prestados que obrigam a uma formação exigente, completa e realizada de forma a que se percebam as sinergias entre as componentes económica, política, sociocultural, ambiental, enquadradas numa lógica de prestação de serviços públicos e com uma preocupação permanente de optimização dos recursos. Em termos de filosofia de gestão terá de combinar muitas escolas e encontrar um modelo que, desta combinação, terá sempre uma essência e uma lógica próprias.

Relativamente aos recursos humanos, acreditamos que a sustentabilidade da gestão poderá também ser alavancada pela formação em gestão autárquica, já que se trata de um tipo de gestão muito específica, e por tal se justifica a existência de um programa de formação a ela dirigido. A assunção deste pressuposto leva-nos também à conclusão de que é importante desenhar carreiras específicas para o funcionário autárquico, de forma a definir com clareza funções e critérios de desempenho, permitindo uma maior motivação e enfoque dos funcionários que trabalham nesta esfera e uma maior competitividade dos mesmos no mercado de trabalho, tendo em conta a especialização de determinadas funções.

A nível da estrutura, um debate que se tem realizado, mas ainda sem conclusões, diz respeito à necessidade da existência de uma figura de *city manager*, um cargo independente dos mandatos e, portanto, intemporal.

Uma outra reflexão que nos parece importante ter lugar é sobre o duplo papel dos vereadores, cuja capacidade técnica nas áreas que dirigem é fundamental para perceber e intervir na melhoria do desempenho das direcções que providenciam os serviços municipais e cuja função política é fundamental para garantir a ligação aos munícipes e ao desenho de políticas e programas públicos. No entanto, a conciliação destas duas vertentes da sua função nem sempre é fácil e muitas vezes se levanta a questão sobre se devem privilegiar a sua função técnica ou a sua função política.

Nos cargos de direcção, a capacidade na esfera política é menos relevante (apesar de continuar a ser importante) e a função técnica, fundamental. Dada a temporalidade dos mandatos, é importante que no desenho das estruturas e mecanismos de governação municipal, a função de direcção seja definida como uma função técnica, que transcenda os mandatos, à semelhança do que tem ocorrido em alguns municípios, facilitando a transição e permitindo melhorar continuamente o desempenho das direcções.

A existência de um fórum de coordenação entre o Presidente do Conselho Municipal e os Directores no Conselho Municipal de Maputo, por exemplo, tem facilitado a assunção pelos Directores da sua responsabilidade primeira no desempenho das áreas e serviços que dirigem. A capacidade de gestão deve também ser alavancada por outros mecanismos de colaboração e coordenação intermunicipal: práticas como a reflexão conjunta sobre assuntos de interesse comum, de coordenação de iniciativas conjuntas para propostas de regulamentação, de siste-

matização de práticas e princípios de gestão ou de desenho de programas e projectos comuns, têm resultado numa mais rápida criação e disseminação de conhecimento sobre os desafios e formas de gestão municipal.

A Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) tem assumido já parte destes desafios e poderá assumir outros que se revelarem importantes. Iniciativas como a definição de indicadores e índices de desenvolvimento municipal, a criação de capacidade de pesquisa e investigação sobre dinâmicas municipais e práticas de gestão, ou a criação de um portal municipal, poderão ser estruturantes para a criação de uma comunidade de pessoas e organizações que fortalecem a sua percepção e as suas competências sobre o desenvolvimento e a gestão municipal. A gestão do conhecimento nestas áreas tem sido assumida em alguns países por associações ou institutos públicos, sendo um caso de referência o Instituto Polis que, com cerca de 20 anos, tem alavancado a pesquisa-acção nos municípios brasileiros.

SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

A sustentabilidade ambiental é talvez a menos abordada e discutida nos planos municipais, sendo contudo, a sustentabilidade que mais interpenetrações tem com as outras, pois um ambiente degradado não permite a qualidade de vida que promove o desenvolvimento sociocultural, político e económico da sociedade.

No caso particular de Moçambique, as questões ambientais variam muito de município para município, dependendo da sua localização geográfica, da sua topografia e clima. Municípios costeiros enfrentam graves problemas de erosão e degradação das orlas marinhas, zonas de montanha ou altitude elevada sofrem efeitos da erosão pluvial e alguns apresentam o efeito de vários destes tipos de degradação.

Há contudo questões ambientais que são comuns a todos eles, como é a questão do saneamento do meio, da gestão dos resíduos sólidos e dos espaços verdes. Estas áreas de intervenção municipal exigem uma abordagem urgente e permanente em todos os 43 municípios do país.

No caso particular do saneamento do meio, as soluções diferenciadas em função do tamanho do município e infra-estrutura existente têm sido alvo de alguns estudos, mas esses estudos têm resultado em intervenções pontuais e normalmente não suficientes para resolver os problemas. Um plano sério de investimento nas zonas já urbanizadas para a reabilitação das infra-estruturas existentes, e a obrigatoriedade de criação de infra-estruturas mínimas de saneamento em qualquer nova zona de assentamento populacional, parecem ser políticas urgentes e de carácter obrigatório para todo o país. Continuamos a assistir a assentamentos populacionais em lugares não só impróprios para viver (zonas de mangal, margens dos rios e da orla marinha), como sem a mínima infra-estrutura de esgotos, drenagem de águas pluviais e estradas de acesso. Este assentamento desordenado tem provocado a poluição do lençol freático em zonas residenciais, a proliferação de latrinas construídas sem os requisitos básicos de higiene, e práticas

que põe em risco não só o meio ambiente, mas principalmente os cidadãos que ali vivem. Doenças como a malária e a cólera são uma expressão clara deste problema.

Convém assim referir exemplos interessantes de reordenamento: no Município do Dondo e no Distrito Municipal N.º 2 da Cidade de Maputo, foi possível, com um grande envolvimento dos moradores e o apoio da Faculdade de Arquitectura, reverter esta situação, buscando-se soluções para os problemas de saneamento, drenagem, acesso e erosão. Esta experiência mostra que é possível corrigir erros do passado e elevar a qualidade de vida em diversos bairros dos nossos municípios. O desafio dos grandes investimentos em infra-estruturas de saneamento tem sido resolvido, em alguns países, através de uma taxa adicional, colectada através dos serviços de abastecimento de água, sem isso ter significado um peso adicional excessivo nas contas dos consumidores.

A gestão dos resíduos sólidos, passa necessariamente por abordagens inclusivas e alinhadas não só com a necessidade de manter os espaços urbanos limpos, mas também com a introdução de mecanismos importantes na sustentabilidade do sistema, como a capacidade de reciclagem. No Município de Maputo, por exemplo, foi introduzido um programa de reciclagem de plásticos (um resíduo problemático para a cidade), criando ao mesmo tempo emprego para jovens (contribuindo para a sustentabilidade social e económica) e melhorando a gestão ambiental. Mais programas desta natureza são necessários, salvaguardada que esteja a sua sustentabilidade económica: reciclar vidro, papel e produtos orgânicos já é cultural nas grandes metrópoles e começa a ser também uma prática em municípios mais pequenos.

No entanto, este tipo de programas pressupõe uma abordagem inclusiva: para que a reciclagem seja efectiva é necessário que a primeira selecção seja feita a nível do produtor de resíduos sólidos e, para que esta responsabilidade seja por ele assumida, é necessário que ele compreenda e valorize a importância deste processo para a qualidade da sua vida e da sua cidade. Trata-se, pois, de estimular a criação de toda uma cultura de consciência cívica e ambiental a nível dos municípios.

Outra intervenção importante é a transformação de lixeiras em aterros sanitários e, (quando o volume o permite), utilizar estes resíduos para a produção de gás de metano para geração de energia eléctrica. Um exemplo deste tipo de oportunidade é o projecto de um aterro sanitário comum para as cidades de Maputo e Matola, que terá o volume necessário para produção de gás. Este tipo de projectos podem utilizar oportunidades importantes de financiamento, ligadas aos chamados “Fundos de Carbono”, que buscam não só uma redução de emissões de CO₂, como também a criação de um ambiente mais saudável.

A gestão dos espaços verdes tem sido um dos grandes desafios em vários municípios de Moçambique, pois é vista e entendida como um custo adicional e não como um serviço que eleva a qualidade de vida do munícipe, quando a tendência mundial é preservar e até em alguns casos (como por exemplo na cidade de Xangai, na China) aumentá-los. Felizmente assiste-me a uma mudança nesta percepção e, através de parcerias públicas-privadas, se tem conseguido recuperar alguns espaços verdes importantes. A título de exemplo, a Cidade de Maputo tem utilizado

nos seus jardins públicos este tipo de parcerias que, conjugadas com parcerias entre o município e moradores, começam a mudar a face dos nossos jardins.

Outros espaços verdes importantes são os espaços produtivos, cada vez mais importantes para as cidades, não só no abastecimento de produtos frescos, como também como fonte de rendimento para vários cidadãos. A gestão correcta destes espaços passa por todo um trabalho junto dos seus utilizadores, de transmissão de conhecimento, criação de acesso a linhas de crédito para investimentos produtivos e educação ambiental, pois por vezes a utilização incorrecta de alguns fertilizantes e pesticidas pode originar poluição dos cursos de água e do lençol freático. Na cidade de Maputo, a Casa Agrária é um exemplo de como um município pode e deve criar serviços ligados ao seu potencial produtivo, promovendo a produção, o emprego e auto-emprego e, simultaneamente, introduzir uma consciência e cultura ambiental. Áreas como as pescas, a exploração mineira, o turismo, entre outras, deveriam também ser olhadas na mesma perspectiva que tem sido utilizada para a área agrícola.

A sustentabilidade ambiental vai exigir também a capacidade, por parte dos municípios, de desenvolverem parcerias com o Estado, o sector privado e outros parceiros (nacionais e internacionais), não só nos desenhos de programas ambientais mas, principalmente, na mobilização de recursos técnicos e financeiros para as intervenções de vulto que se verificam necessárias.

A protecção costeira e a reabilitação de áreas degradadas são exemplos de áreas de intervenção que vão necessitar de parcerias com múltiplos intervenientes. E, num momento em que, através do estudo realizado pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) sobre o impacto das mudanças climáticas em Moçambique, se fortaleceu a consciência de que nos temos de preparar para mitigar os efeitos destas mudanças e desenvolver estratégias de adaptação, as oportunidades para estas parcerias são bastante amplas. Os municípios terão contudo que adquirir o conhecimento necessário para que, estrategicamente, possam propor intervenções de fundo relacionadas com os efeitos das mudanças climáticas no território.

REPENSANDO O PAPEL DE ACTORES RELEVANTES

Os novos papéis dos Conselhos Municipais foram sendo explicitados nas reflexões anteriores. No entanto, é importante realçar os novos papéis que outros actores relevantes terão de assumir, para se alcançar o nível de maturidade institucional e de gestão que os desafios de crescimento e desenvolvimento municipal e nacional exigem.

Do lado do MAE, órgão de tutela dos municípios, um desafio importante é criar uma ponte entre a gestão municipal e o governo central, para em conjunto encontrarem soluções para os desafios de integração e de coordenação de esforços.

Esta ponte facilitará a negociação dos espaços de intervenção, em particular em áreas onde a regulamentação esteja feita apenas a um nível estratégico ou de princípios e haja necessidade de uma maior operacionalização, para que possa ser incorporada nos processos de gestão

municipal ou, ainda, onde os papéis de alguns actores estejam menos claros, como no caso do representante do Estado nos municípios.

Permitirá ainda apoiar os municípios na negociação de mecanismos e ferramentas de gestão, como a adequação dos sistemas de informação às exigências do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), respeitando a autonomia dos municípios e privilegiando áreas de impacto estratégico com a área de receitas municipais.

Facilitará ainda a incorporação nos municípios dos programas de âmbito nacional, tirando partido da proximidade entre as estruturas de gestão municipal e os munícipes e a inclusão destes programas nos planos de curto e longo prazos das autarquias.

Permitirá ainda que sejam discutidos e desenhados um estatuto e uma carreira específica para os funcionários municipais, bem como programas específicos de formação em gestão autárquica.

Um outro papel relevante que cabe ao MAE é a avaliação do estágio de maturidade, quer dos municípios, quer da gestão municipal. Nesta óptica, o Ministério deveria definir um conjunto de indicadores de desenvolvimento municipal e de capacidades institucionais de gestão e operacionalizar uma metodologia de recolha e publicação destes indicadores, de forma a permitir analisar a evolução dos municípios e definir estratégias para alavancar o crescimento e o desempenho.

Este mecanismo, em conjunto com uma boa articulação com os órgãos de controlo interno do Estado (em particular o Tribunal Administrativo e diferentes Inspeções Gerais), permitiria ainda aos municípios fortalecer a sua capacidade de auto-avaliação de desempenho e de regularidade administrativa e financeira.

Um outro actor relevante, que deveria incorporar outros papéis, é a ANAMM, que deveria evoluir de um papel actual de porta-voz dos municípios para o de assessor técnico, jurídico e gestor do conhecimento em desenvolvimento autárquico.

Estes novos papéis, poderiam incluir todas as actividades cujas economias de escala ou a necessidade de integração se verifiquem relevantes, como por exemplo o desenho de programas de capacitação e desenvolvimento institucional, o desenho de campanhas de educação cívica e fiscal. Mas estes novos papéis podem também incorporar actividades como: a sistematização de boas práticas; o teste e desenho de protótipos de novos mecanismos e ferramentas de gestão; a criação de um portal municipal; a investigação sobre o desenvolvimento municipal e o desenvolvimento da gestão municipal.

Do lado da academia, é urgente o desenho de programas específicos de formação em gestão autárquica e a inclusão dos temas de desenvolvimento e gestão municipal nas linhas de pesquisa. As propostas apresentadas ao longo do texto não pretendem esgotar o tema sobre desafios da gestão municipal em Moçambique, apenas partilhar exemplos recentes de inovação e reconfiguração e lançar a semente para um debate mais profundo, que traga a governação autárquica para o espaço público de reflexão.

NOTAS

¹ Em *O Oitavo Hábito, da Eficácia à Grandeza*, Stephen Covey, Filmes Motivacionais.

² Em Plano Director de Gestão dos Resíduos Sólidos do Município de Maputo, 2008.

UMA BREVE ANÁLISE DA IMPRENSA MOÇAMBICANA

Sérgio Chichava | Jonas Pohlmann

Usada para veicular informação e propaganda, capaz de fazer cair governos, decidir uma eleição e até incitar guerras, a imprensa é um elemento central nas sociedades contemporâneas. Nas últimas décadas, com o crescimento e expansão da imprensa escrita, da rádio e da televisão, e com o surgimento de novos meios de comunicação, com destaque para a Internet, o impacto social da imprensa aumentou exponencialmente. Neste período, ganhou também força a ideia de que é função da imprensa, para além de informar e transmitir uma visão imparcial dos eventos, a fiscalização da actuação governamental, velando pela boa gestão da coisa pública e oferecendo um contrapeso ao poder público, o qual, sem o devido controlo social, pode ser abusado para fins privados e partidários. Para muitos, a imprensa ter-se-ia tornado numa espécie de quarto poder republicano, actuando ao lado dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Em Moçambique, uma das primeiras medidas tomadas pela Frelimo logo após assumir o poder, a 25 de Junho de 1975, foi controlar a imprensa. Num contexto em que acabava de se sair de uma guerra contra o colonialismo, na qual certa imprensa, sobretudo a mais importante (*Notícias de Lourenço Marques* e *Notícias da Beira, Tempo, Diário de Moçambique, Voz Africana*, só para citar alguns exemplos), era controlada por grandes capitalistas hostis à Frelimo e próximos ao poder colonial, o controlo da imprensa era visto como essencial à defesa dos interesses nacionais do recém-independente Moçambique. Também, a imprensa era vista pelos líderes da Frelimo como um importante instrumento para transmitir as ideias e ideais do novo regime, desencorajar ou controlar sectores hostis ou considerados como tal, e consolidar a unidade nacional. A reunião de Macomia, província de Cabo Delgado, realizada de 26 a 30 de Novembro de 1975, iria discutir e definir as linhas gerais pelas quais a imprensa devia doravante guiar as suas actividades, as quais deveriam centrar-se em “informar, educar, mobilizar e organizar” a população (Machel, 1977).

No III Congresso da Frelimo, em 1977, o partido e, conseqüentemente, o governo de Moçambique, aderem à ideologia socialista na sua vertente marxista-leninista, e acentua-se a percepção de que a imprensa deveria ser um instrumento do Partido-Estado, um instrumento da aliança operário-camponesa e do seu partido de vanguarda ao serviço da revolução, um importante elemento na luta contra o capitalismo e o imperialismo e na construção do “homem

novo”. Em 1977, no 1.º Seminário Nacional de Informação, assim se manifestou Samora Machel, primeiro presidente do Moçambique independente:

(...) não há terreno neutro na luta de classes (...) A origem pequeno-burguesa da maioria dos jornalistas, a educação colonial que receberam, os métodos e conceitos de informação burguesa cuja influência transportam até hoje, constituem factores que facilitam e favorecem a acção de retorno das ideias erradas, dos hábitos velhos. (...) O jornalista deve assumir a consciência de que ocupa um posto de combatente na frente ideológica da luta das massas trabalhadoras. Deve assumir integralmente os interesses e as aspirações dos operários e camponeses. O seu modelo deve ser o operário de vanguarda. Os seus deveres correspondem aos dos membros do Partido.

(...) A informação deve desempenhar um papel fundamental na criação do Homem Novo e só pode fazê-lo se os trabalhadores da informação se engajarem na sua própria transformação, assumindo ao nível das ideias, do trabalho, da vida e do comportamento, os valores novos, os valores do homem socialista. Isto significa também que o Partido deve dar uma atenção particular ao enquadramento político dos jornalistas. Neste sentido, intensificaremos a implantação das estruturas do Partido nos órgãos de informação. (...) Além disso, é necessário efectuar o enquadramento político dos jornalistas no seu conjunto, através duma estrutura própria. Uma estrutura que promova a unidade de pensamento e de acção dos jornalistas (...) (Machel, 1977)

Foi neste contexto que certos jornais foram encerrados e outros nacionalizados, o mesmo acontecendo com a rádio. Neste último caso, foi criada a Rádio Moçambique (doravante única estação de rádio no país e com cobertura nacional), após o encerramento das rádios da era colonial, nomeadamente a Rádio Clube de Moçambique, a Rádio Pax e o emissor Aeroclube da Beira. De forma breve, pode-se dizer que, durante quinze anos (1975-1990), ou seja, durante a vigência do regime monopartidário, o cenário da imprensa em Moçambique foi marcado pelo controlo da imprensa pelo Partido, pela censura e autocensura. A imprensa era um instrumento do governo na busca de certos objectivos, e a liberdade de expressão e de imprensa eram vistas como meras ilusões burguesas, ameaças ao ideal socialista e revolucionário: fora do Partido-Estado, o destino da imprensa não seria a independência e a liberdade de expressão, mas o controlo por interesses capitalistas e contra-revolucionários.

No contexto de transição para a democracia multipartidária, com a promulgação da constituição pluralista e liberal de 1990 (Artigo 74) e da Lei de Imprensa (Lei n.º 18/91), uma série de liberdades e garantias individuais antes vistas como burguesas foram estendidas aos moçambicanos, de entre elas a possibilidade de se exprimirem livremente e de criarem uma imprensa independente, não mais sujeita às interpretações do Partido no poder, garantias estas que foram consolidadas e reafirmadas com a Constituição de 2004. Para regular o funcionamento da

imprensa, a Lei de Imprensa também criou o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), órgão que se pretende independente, autónomo administrativa e financeiramente, e que também recebeu *status* constitucional na Constituição de 2004 (art. 50). As principais funções do CSCS são assegurar a independência dos meios de comunicação social no exercício dos direitos à informação, à liberdade de imprensa, bem como dos direitos de antena e de resposta. A abertura política permitiu a emergência de muitos jornais, rádios e televisões independentes do Estado, os quais, mesmo se concentrados em Maputo e acessíveis apenas a uma pequena “elite” urbana, renovaram em muitos a esperança de um debate público mais aberto e construtivo, e de uma imprensa mais empenhada na busca e divulgação dos factos e suas versões, e não mais apenas na divulgação de uma única versão dos factos.

Desde então, muito se debateu em relação à independência dos meios de comunicação, públicos e privados, em relação aos interesses partidários e do Estado, aspecto importante na edificação de uma sociedade livre e democrática. Os debates acerca da imprensa são importantes para a democracia por várias razões, com destaque para o seu papel na socialização política, ou seja, no inculcamento nos cidadãos de valores e crenças relativas ao poder e seu funcionamento. Como diz Philippe Braud (1998:241), a imprensa joga um importante papel na construção de representações políticas, pois: “*Para muitas pessoas, a televisão [sobretudo] e a imprensa escrita são as únicas formas de saber quem são seus representantes, o que eles crêem (ou é suposto crerem), o que eles afirmam, o que eles vivem. A classe política não existe senão através delas [da televisão e da imprensa escrita].*” Para além disto, acrescenta Braud, os média têm um papel importante ao nível de integração social, “*ao consagrar um grande espaço à actualidade, eles contribuem para construir uma história e memórias comuns (ibidem).*”

Para além de ater-se à questão do relacionamento da imprensa com o poder político, interessante é ver até que ponto a multiplicação de órgãos de informação e comunicação privados permitiu a emergência de uma imprensa investigativa e profissional. Ou seja, terá isso contribuído para a melhoria da qualidade do jornalismo praticado em Moçambique?

Se é inegável que a diversidade em termos de informação é uma realidade, dúvidas persistem quanto à emergência de um jornalismo investigativo, sério e profissional, exceptuando alguns casos. Quais as razões disso?

BREVE PANORAMA GERAL DA IMPRENSA MOÇAMBICANA¹

As principais lições que devem ser tiradas da apresentação e caracterização sucinta dos meios de comunicação social actualmente existentes em Moçambique referem-se ao facto de serem eminentemente urbanos e de estarem concentrados em Maputo.

Actualmente, existem sete estações de televisão com sinal livre: duas públicas e seis privadas. No primeiro grupo, encontramos a 1) Televisão de Moçambique (TVM) e 2) a Rádio e Transmissão de Portugal para África (RTP-África), de origem portuguesa e difundida a partir da antiga metrópole para todas as antigas colónias portuguesas. De entre as privadas, encontramos: 1) a STV, pertencente à Sociedade Independente de Comunicação (SOICO), de empresários moçambicanos e fundada em 2002. Esta televisão cobre oito das onze províncias do país, nomeadamente Maputo (cidade e província), Gaza e Inhambane, no Sul, Manica, Tete e Zambézia, no Centro, e Nampula, no Norte;² 2) A Televisão Independente de Moçambique (TIM), criada em 2006 por empresários moçambicanos, que, para além de Maputo, emite em Tete, Cabo Delgado, Beira e Quelimane; 3) TV Miramar, propriedade da Igreja Universal do Reino de Deus; 4) a SIRT-TV, criada em 2002 e com sede na cidade de Tete – portanto, a única com sede fora da capital –, pertencente a António Marcelino de Mello³; a 5) KTV, descendente da antiga Rádio e Televisão Klint (RTK), a primeira estação televisiva privada criada em Moçambique, então criada por Carlos Klint, antigo militante da Frelimo. A KTV possui uma estação de rádio, a KFM, que também emite em FM; 6) a TV Maná, com sede em Maputo, de propriedade da Associação Maná Igreja Cristã.

Em termos de radiodifusão, para além da Rádio Moçambique, a única rádio com cobertura nacional e a única rádio pública do país, existem várias outras estações de rádio privadas. Entretanto, para além de estarem concentradas em Maputo, estas rádios, que emitem em FM, tem um raio de cobertura bastante pequeno. A Frelimo também tem a sua rádio, a Rádio Índico (propriedade da Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional, uma das organizações sociais da FRELIMO). A Renamo também tinha a sua rádio, a Rádio Terra Verde, entretanto cedida em 2008 a uma empresa privada, a empresa Nova Difusão (Secretariado do Conselho de Ministros, 14 de Outubro de 2008).⁴

Para se alcançar o maior número de moçambicanos, foram criadas várias rádios comunitárias nas zonas rurais, as quais veiculam informação em línguas locais. A grande maioria destas rádios contou com forte apoio inicial (1998-2006) da UNESCO e do PNUD, sendo que outras foram criadas pelo Instituto de Comunicação Social (ICS), uma entidade estatal. Desde Abril de 2004, a maioria das rádios comunitárias sem vínculo com o Estado trabalha em conjunto por meio do Fórum Nacional de Rádios Comunitárias (FORCOM), uma iniciativa de trabalho em rede para consolidar e auxiliar as rádios comunitárias no seu trabalho.

No que toca à imprensa escrita, existem três jornais diários, todos de circulação nacional: o *Notícias*, o *Diário de Moçambique* e *O País* (antigo semanário, transformado em diário em 2008). Os dois primeiros pertencem à Sociedade Notícias SARL, uma empresa organizada como sociedade anónima mas cujos principais accionistas são entidades estatais ou com participação maioritária do Estado moçambicano: o Banco de Moçambique (o banco central do país), a EMOSE (a companhia de seguros do Estado, que, se actua sob o formato de sociedade anó-

nima, é do Estado a propriedade da maioria das suas acções) e a PETROMOC (companhia de distribuição de derivados de petróleo, que actua sob formato de sociedade anónima mas cujas acções são na maioria subscritas pelo Estado). O jornal *O País* é privado e pertence ao grupo SOICO, proprietário da estação de televisão STV. Com 30 mil exemplares, é o diário com maior tiragem, ultrapassando de longe o *Notícias* e o *Diário de Moçambique*. O *Diário de Moçambique* é o único quotidiano publicado fora da capital, mais propriamente na cidade da Beira. De entre os semanários, circulam hoje (meados de 2009) nove jornais: *Zambeze* (8000 exemplares), *Magazine Independente* (7000 exemplares), *Canal de Moçambique* (5000 exemplares), *Savana* (entre 12 000 e 15 000 exemplares), *Domingo* (10 000 exemplares), *Público* (3000 exemplares), *Escorpião* (5000 exemplares), *A Verdade* (50 000 exemplares) e *Desafio* (12 000 exemplares). De entre estes, o semanário *Domingo*, o mais antigo, e o jornal *Desafio*, dedicado ao desporto, pertencem à Sociedade Notícias SARL, sendo os restantes estritamente privados, sem relação com empresas estatais ou com participação do Estado. O *Desafio* é o único jornal desportivo em Moçambique, pois o jornal *O Campeão*, uma iniciativa de alguns jornalistas desportivos moçambicanos, não conseguiu singrar no mercado. Sublinhar, também, que o semanário *A Verdade*, criado em 2008, para além de ser o semanário privado com maior tiragem e de ser o único impresso fora de Moçambique (é impresso na África do Sul), é o primeiro e único jornal de distribuição gratuita que o país possui. Finalmente, também entre os média escritos, destaca-se a *Agência de Informação de Moçambique* (AIM), que é uma entidade estatal e divulga informações em inglês e português, sendo uma das principais fontes de informação sobre Moçambique para os média estrangeiros.

ENTRE DEPENDÊNCIA E INDEPENDÊNCIA

A abertura política possibilitou a emergência de uma imprensa independente, investigativa, séria e combativa, não mais ao serviço dos interesses do partido, mas livre para reportar a sua interpretação dos factos. Liderada por indivíduos como Carlos Cardoso – fundador, com outros jornalistas em torno do grupo Mediacoop, do primeiro jornal fax de Moçambique, o *MediaFax*, e do primeiro semanário independente, o *Savana* – esta imprensa, para além de Informar o cidadão sobre os seus direitos e colaborar na edificação de um Estado democrático, tem exercido o papel fiscalizador do poder público que lhe havia sido retirado no regime monopartidário, denunciando, assim, os abusos dos recursos do Estado pelos políticos e os efeitos negativos de algumas políticas do Estado moçambicano, assim como das instituições de Bretton Woods.

No que diz respeito aos abusos dos políticos, o destaque vai para a denúncia do desfalque de dois antigos bancos comerciais, o Banco Comercial de Moçambique e o Banco Austral, considera-

dos como os maiores escândalos financeiros do Moçambique independente, e, segundo círculos, protagonizados por indivíduos directa ou indirectamente ligados à elite no poder. Pode-se destacar, também, a denúncia da incompetência e impotência de Manuel António, então ministro do Interior, em lidar com a criminalidade, obrigando o também então presidente Joaquim Chissano a demiti-lo em 1996, um caso sem precedentes na história de Moçambique.

Em relação às instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), o destaque vai, sem dúvida, para a denúncia dos efeitos nefastos que as políticas destas instituições tiveram na indústria da castanha de caju. Moçambique exporta tanto castanha de caju em estado bruto como após o seu processamento. Por anos, a indústria de processamento da castanha do caju foi das mais importantes em Moçambique, apesar de ter passado por sérias dificuldades em vários momentos. Em meados da década de 1990, por pressão das instituições de Bretton Woods, a comercialização da castanha de caju em estado bruto foi liberalizada (de entre outras medidas, foi reduzida a taxa de exportação), com o que se procurava aumentar a competição entre os exportadores e, conseqüentemente, o preço pago aos produtores. Contudo, o principal impacto da liberalização foi a quase total destruição da indústria de processamento do caju, uma vez que o caju passou a ser exportado antes de ser processado.

Carlos Cardoso, que, como mencionado acima, era o mais destacado dos jornalistas independentes, também se destacou por se ter posicionado contra a escolha de Armando Guebuza, actual presidente de Moçambique, para suceder a Joaquim Chissano na presidência da Frelimo e, conseqüentemente, apresentar-se como candidato presidencial (Cardoso, 15 de Julho de 1997). A imprensa independente, contudo, teve o seu desenvolvimento freado pelo assassinato brutal de Carlos Cardoso a 22 de Novembro de 2000. À época, Cardoso investigava casos de corrupção em que estariam envolvidos políticos ao mais alto nível das estruturas do Estado e da Frelimo, e a sua morte foi vista por muitos como um aviso aos jornalistas para que não se envolvessem com casos deste porte. A morte de Carlos Cardoso pode ajudar a entender, portanto, o quase desaparecimento de um jornalismo investigativo dos desmandos do poder político no país, uma vez que suscitou temores não só no seio dos jornalistas mas na sociedade em geral, como mostra este testemunho do Centro de Integridade Pública (CIP):

[...] Esse jornalismo – que teve o seu expoente máximo em Carlos Cardoso, que o elevou à fasquia mais alta do seu papel em democracia, construtivo e atento, engajado na defesa do bem público e livre – está doente. Depois do seu assassinato, deixou de se fazer investigação jornalística em Moçambique. Há quem possa pensar que, actualmente, e pelo volume de escândalos de corrupção publicados, temos hoje mais investigação nos Media. Mas o que acontece é que os escândalos são apenas divulgados e não investigados; temos um jornalismo de denúncia que não faz o seguimento permanente dos casos que denuncia. (CIP: 27 de Outubro de 2006)

Outro aspecto importante e preocupante em relação à imprensa diz respeito à sua parcialidade e às inclinações partidárias dos órgãos de comunicação social, principalmente em períodos eleitorais. A imprensa pública, estatal e aquela vinculada ao Estado, é acusada de favorecer o partido no poder, a Frelimo. Mesmo se nas eleições gerais de 2004, observadores internacionais reconheceram algumas melhorias em relação ao passado, mormente no que toca à Rádio Moçambique, a sua conclusão é de que os órgãos de comunicação estatal e com participação estatal ainda brilham pela sua parcialidade (EISA: 2006; Carter Center: 2005). No seu relatório consagrado à observação das eleições de 2004, a missão de observação da União Europeia mostrou que a cobertura dos meios de comunicação vinculados ao Estado era claramente favorável ao partido Frelimo: O *Notícias* deu 57% da sua cobertura ao governo e à Frelimo, 19% à Renamo e apenas 10% ao Partido de Democracia e Desenvolvimento (PDD) (Awepa, 15 de Julho de 2005).

Mas também fora do período eleitoral percebe-se grande parcialidade na actuação dos meios de comunicação social públicos e vinculados ao Estado. Aquando da realização da reunião da Frelimo em Abril de 2008, a TVM e a RM interromperam a cobertura em directo do informe do procurador-geral da República na Assembleia da República para reportarem em directo a reunião dos antigos combatentes da Frelimo. Em Abril de 2009, agastado com a actuação da RM a favor da Frelimo, sobretudo em ano eleitoral, Machado da Graça, um dos jornalistas mais conceituados de Moçambique, apelidou esta rádio de “Rádio Frelimo” (M. da Graça, 29 de Abril de 2009). Também, em Fevereiro de 2008, quando centenas de pessoas foram às ruas para se manifestarem contra o aumento dos preços dos transportes privados semicolectivos, os *chapas*, a imprensa pública foi reticente na cobertura dos acontecimentos, tendo o MISA-Moçambique e o Centro de Integridade Pública publicado uma nota de imprensa na qual criticaram a existência de controlo governamental sobre o sector (Nota de Imprensa, publicada no *Magazine Independente*, 13 Fevereiro 2008).

O CSCS – que como já disse é a entidade reguladora do exercício da imprensa assim como do acesso à informação e é, legalmente, um órgão independente – ainda não é um órgão com aprovação consensual, sendo acusado em vários círculos de favorecer nas suas decisões o partido no poder. Por exemplo, aquando da discussão do pacote eleitoral em 2006, a FRELIMO defendia que os membros da Comissão Nacional de Eleições deviam, de entre outras possibilidades, ser escolhidos entre os funcionários do CSCS. Ora, esta proposta foi recusada pela Renamo, para quem o CSCS não passava de um mero prolongamento da Frelimo. Esta contestação da Renamo baseava-se no facto de o presidente e o vice-presidente do CSCS serem indicados pelo Presidente da República, num contexto em que a desconfiança entre as principais forças políticas no país ainda é bastante forte e, sobretudo, no qual a obediência política continua a ser a condição básica para ser nomeado ou para se manter no cargo.

À excepção dos jornais com vinculação ao Estado, devido à sua situação socioeconómica precária, os jornalistas são alvos fáceis dos políticos e homens de negócios. Por exemplo, aquando da

sua visita à província de Nampula, em 2008, na companhia do presidente da Frelimo, o chefe do grupo parlamentar deste partido, Manuel Tomé, afirmou que, em virtude do apoio que os jornalistas desta província tem concedido à Frelimo, esta iria lhes oferecer casas no quadro do programa estatal Fundo para o Fomento de Habitação (FFH) (Canal de Moçambique, 24 de Junho de 2008). Igualmente, a exiguidade de meios faz com que as viagens de trabalho de alguns jornalistas sejam financiadas pelas pessoas a quem a notícia diz respeito, o que, logo à partida, retira a credibilidade do trabalho do jornalista. Em 2006, Osvaldo Tembe, jornalista do *Zambeze* foi expulso deste semanário, por ter cobrado 35 mil meticais a uma família a fim de não publicar uma notícia pondo em causa a idoneidade de um membro dessa família, acto denunciado por esta à polícia (*Zambeze*, 16 de Março de 2006).

À excepção dos jornais com participação do Estado (*Notícias, Domingo, Diário de Moçambique, Desafio*) e do grupo SOICO, proprietário da S-Graphics, onde são impressos alguns jornais privados (*Escorpião, Magazine Independente, Canal de Moçambique*), nenhum outro jornal privado possui gráfica própria. Para além destas gráficas, a outra capaz de imprimir jornais com uma certa qualidade e em quantidades aceitáveis, a CEGRAF, para além das acções detidas pelo Estado moçambicano, também é dirigida por pessoas ligadas ao partido Frelimo, de entre as quais estão o actual Chefe de Estado e o deputado Hermenegildo Gamito, colocando os média por vezes à mercê da boa vontade dos proprietários. Por exemplo, a edição de 2 de Novembro de 2006 do jornal *Savana* teve de ser impressa nas instalações da Sociedade Notícias, porque a CEGRAF alegava uma dívida de 14 mil dólares da parte da Mediacoop, grupo proprietário do *Savana* (*Notícias Lusófonas*, 4 de Novembro de 2006; Jone, 2008:502). Contudo, o *Mediafax* (3 de Novembro de 2006), também propriedade da Mediacoop, viu nesta situação um sinal de censura da parte da CEGRAF, isto porque esta edição do *Savana* trazia reportagens pouco abonatórias ao partido no poder. O *Mediafax* adiantava ainda que não era a primeira vez que isto acontecia, porque o jornal *Demos* já passara pela mesma situação em 2002.

Para além das dificuldades acima anunciadas, o elevado custo das telecomunicações, electricidade, papel e transporte, faz parte dos principais obstáculos ao desenvolvimento da imprensa em Moçambique. O número de jornais encerrados (152 de entre os 177 criados desde 1990) confirma as dificuldades pelas quais passa a imprensa, fundamentalmente, a privada. Jornais que já tinham créditos firmados na praça, como *Demos* e *Embondeiro*, foram vítimas desta situação.

Para equilibrar suas contas, os jornais poderiam contar com as receitas publicitárias. Contudo, num mercado publicitário em que o Estado e as empresas públicas são grandes clientes, o risco de uma atribuição selectiva e arbitraria é maior, dando lugar à concentração em apenas alguns órgãos de comunicação social, sobretudo os públicos e com participação estatal. A condição para um acesso maior à publicidade estatal por parte da imprensa independente pode ser a exigência de serem menos críticos em relação ao Estado e seus titulares.

Outro ponto relaciona-se com o facto de grande parte da imprensa moçambicana ser difundida apenas em língua portuguesa. Ora, tendo em conta o facto de somente uma pequena parte de moçambicanos falar, ler ou escrever em português, um dos desafios que se impõem à imprensa moçambicana é arranjar formas de atingir os demais moçambicanos. Com efeito, os dados do Censo de 1997 indicavam que apenas 6,5% de moçambicanos consideravam a língua portuguesa como sua língua materna, 39% dizendo falar português.⁵ Dos dados disponíveis do Censo de 2007, a situação parece ter melhorado, principalmente entre as camadas mais jovens da população, mas ainda é bastante exígua a população que tem o português como língua materna em certas províncias: na província da Zambézia, na qual vivem quase 15% dos moçambicanos, apenas 9% da população tem no português a sua língua materna. Para lidar com tal situação, a introdução de línguas locais, sobretudo na imprensa escrita, visto que a Rádio Moçambique (Rádio Nacional), algumas rádios privadas e comunitárias e alguns canais de televisão também privados (TV Miramar, por exemplo), já o fazem, seria uma das saídas, embora não seja solução, pois a percentagem da população analfabeta, isto é, que não lê nem escreve em português ou em línguas locais, é maior (51,9% em 2006, de acordo com Ministério da Educação) (AIM, 31 de Agosto de 2006). É preciso não esquecer que, no tempo colonial, houve algumas publicações em línguas locais. Pode-se citar os jornais, *O Brado Africano* e *O Africano* (1908-1920), ambos publicados na antiga Lourenço Marques, actual Maputo, pela elite urbana de assimilados, que para além de publicarem em português também publicavam em ronga. Havia também jornais de algumas igrejas protestantes, nomeadamente *Nyeleti Ya Miso* (Estrela da manhã), substituído mais tarde pelo jornal *Mahlalhe*, da Missão Suíça, e *Kuca ka Mixo* (O cair da manhã) da missão metodista episcopal (Cruz e Silva, 1998:399-400). Com a independência, esta prática não foi encorajada, certamente por razões de ordem político-ideológicas, que desencorajavam o uso de línguas locais, vistas como potenciais factores de divisão, tribalismo e regionalismo. Um dos grandes problemas que enferma uma parte da imprensa moçambicana, sobretudo a independente, é a sua fraca qualidade. Isto pode ser explicado pelo facto de a maior parte dos profissionais da imprensa serem jovens, sem muita experiência, pela fraqueza da sua formação e pela escassez de recursos financeiros para os jornalistas realizarem uma boa cobertura dos eventos que acontecem no país. De um ponto de vista global, a baixa qualidade do jornalismo moçambicano deve ser entendida como um produto da crise actual do sistema de educação e ensino em Moçambique, pois, embora nos últimos anos tenha havido grande expansão do ensino e um aumento na quantidade de alunos formados, isto não tem sido acompanhado por uma formação rigorosa, ou seja, a multiplicação de escolas e de universidades não tem conduzido a uma melhor formação de profissionais e académicos.

Desta breve análise, fica claro que os desafios da imprensa moçambicana são inúmeros. Algumas alternativas, contudo, poderiam ser implementadas para buscar soluções para estes problemas. Do ponto de vista das carências materiais, os órgãos de comunicação social, sobretudo os privados, poderiam beneficiar de apoios dos parceiros internacionais de Moçambique, uma vez que

tal apoio já é, indiretamente, oferecido aos meios de comunicação social públicos, uma vez que o orçamento do Estado moçambicano é financiado em cerca de 50% pela ajuda externa. No caso, os meios de comunicação social têm recebido poucos recursos de parceiros internacionais, uma vez que, em regra, não beneficiam nem dos recursos destinados ao sector público nem dos recursos oferecidos às organizações da sociedade civil, uma vez que as empresas jornalísticas são organizações com fins lucrativos. No caso, poderia ser criado um Fundo de Apoio ao Jornalismo Investigativo, no qual os doadores fariam o aporte financeiro e os jornalistas concorreriam ao financiamento para a realização das suas reportagens.

A criação de um estatuto do jornalista, clarificando os direitos e os deveres deste, devia também ser enquadrada no processo de valorização, credibilização e responsabilização dos jornalistas. Hoje, por exemplo, um jornalista pode simultaneamente ocupar cargos políticos e públicos, e nada existe para regular este tipo de situação, o que por vezes tem criado situações de conflitos de interesse. Na campanha eleitoral de 2004, um jornalista da Rádio Moçambique, na altura vereador da Frelimo no município da Matola, foi impedido pela Renamo de acompanhar a comitiva deste partido por ser considerado como um “agente da Frelimo”, e não um jornalista. Lázaro Mabunda, jornalista do jornal *O País*, afirma que muitos dos problemas com que se debatem os jornalistas e a imprensa em geral em Maputo devem-se à ausência de um estatuto regulador desta profissão:

Urge um instrumento para regulamentar a actividade de um jornalista, porque esta profissão já está a ser um dumba-nengue [mercado informal], facto que se justifica pelo surgimento de jornalistas sem carácter e despidos de deontologia e ética. Hoje, alguém dorme e acorda jornalista. O que se espera dessa pessoa sem vocação ou orientação jornalística? É assim que alguns quando querem atingir certos interesses procuram ser jornalistas e, alcançados os intentos, abandonam. Não se explica que o jornalista não tenha, 34 anos após a independência, carteira profissional, muito menos estatuto que o define, à semelhança de outros países. Hoje, o Sindicato Nacional de Jornalistas e o Gabinete de Informação não sabem quantos jornalistas existem em Moçambique e quem é quem entre esses jornalistas. Assim, corremos o risco de termos jornalistas que estão nesta profissão para servirem interesses de perigosos criminosos. Há necessidade de sabermos quem é quem, para além do estabelecimento de categorização da classe. (Mabunda, 10 de Abril de 2009)

Para terminar, pode-se dizer que, apesar das inúmeras dificuldades com as quais se debate, e embora o assassinato de Carlos Cardoso tenha assustado a classe jornalística, a imprensa independente tem feito um esforço de modo a constituir-se como contra-poder em Moçambique, sendo por isso que os jornalistas são quase frequentemente ou assediados ou ameaçados por políticos, homens de negócios e outras forças que se sentem atingidas pelo seu trabalho.

NOTAS

- ¹ Sobre a imprensa, ver Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), *Moçambique. Democracia e participação política*, Joanesburgo, 2009, p. 55-70, disponível em <http://www.afrimap.org/report.php#38>, (acedido a 25 de Outubro de 2009).
- ² O grupo SOICO possui ainda uma estação de rádio, a rádio SFM, que transmite em frequência modulada.
- ³ António Marcelino de Mello é também proprietário da Rádio SIRT, em FM, igualmente com sede em Tete.
- ⁴ De momento, discute-se a aprovação de uma nova lei de imprensa, segundo a qual os partidos políticos não mais poderiam ser proprietários de meios de comunicação social audiovisuais.
- ⁵ Com a expansão do ensino para zonas mais recônditas do país, certamente que estes dados já estão ultrapassados. Isto só pode ser confirmado pelos dados do Censo de 2007, os quais, entretanto, ainda não estão disponíveis na sua totalidade.

REFERÊNCIAS

- AIM (2006), “Analfabetismo continua preocupante em Moçambique”, 31 de Agosto, http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/educacao/agosto2006/news_176_e_08_06/ (acedido a 26 de Outubro de 2009).
- AWEPA (2005), Boletim sobre o processo político em Moçambique, Número 32, 15 de Julho.
- Braud, Phillippe (1998), *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J (4.^a edição).
- Canal de Moçambique (2008), “Jornalistas vão ter habitação condigna através do FFH”, 24 de Junho.
- Cardoso, Carlos (1997), “Guebuza não”, *Metical*, 15 de Julho.
- The Carter Center, *Observação das eleições de Moçambique 2004*, Outubro 2005.
- CIP (2006), “As percepções sobre corrupção em Moçambique”, 27 de Outubro, <http://www.integridadepublica.org.mz/index.asp?sub=topic&rubid=3&doc=1>, (acedido a 20 de Outubro de 2009).
- Cruz e Silva, Teresa (1998), “Educação, identidades e consciência política. A Missão Suíça no Sul de Moçambique (1930-1975)”, *Lusotopie 1998*, p. 397-405.
- EISA (org.), *Contribuição das Organizações da Sociedade Cívil para a Revisão da Legislação Eleitoral com apoio do EISA e do IMD*, 29 de Agosto de 2009.
- Graça, Machado da (2009), “Rádio Frelimo”, *Savana*, Maputo, 24 de Abril.
- Jone, Cláudio (2008), *Presse et politique en Afrique Australe: De la transition au (socialisme) à la ré-discussion des hégémonies internes au Mozambique et au Zimbabwe*, Universidade Michel de Montaigne-Bordéus III, Tese de doutoramento, Bordéus, Dezembro.
- Mediafax, “Sinais de mordça na revisão da Lei de imprensa”, 3 de Novembro de 2006.

- Mabunda, Lázaro (2009), “Falência da ética e profissionalismo no jornalismo moçambicano!”, *O País*, 10 de Abril, Maputo.
- Machel, Samora (1977), “Fazer da Informação um destacamento avançado da luta de classes e da revolução”, *Documentos do 1.º Seminário Nacional de Informação*, Maputo, 12 a 15 de Setembro de 1977, Ministério da Informação da República Popular de Moçambique.
- MISA, CIP (2008), “Nota de Imprensa”, *Magazine Independente*, Maputo, 13 Fevereiro.
- Namburete, Eduardo (2003), “A Comunicação Social em Moçambique: da independência à liberdade”.
- Notícias Lusófonas (2006), “Arrancou debate da anteproposta de revisão Lei de imprensa”, 4 de Novembro, <http://www.noticiaslusofonas.com/view.php?load=arcview&article=16112&catogory=Mo%E7ambique> (acedido a 18 de Outubro de 2009).
- OSISA (2009), *Moçambique. Democracia e participação política, Joanesburgo*.
- Secretariado do Conselho de Ministros (2008), *Aos órgãos de informação*, Maputo, 14 de Outubro.
- Serra, Carlos (2008), “O mais intenso ano político da Frelimo desde 1994”, 23 de Abril, <http://oficinasociologia.blogspot.com/2009/04/o-mais-intenso-ano-politico-da-frelimo.html> (acedido a 18 de Outubro de 2009).
- Zambeze (2006), *Jornalista Osvaldo Tembe expulso do Zambeze*, Maputo, 16 de Março.

PARTE II

ECONOMIA

DESAFIOS
DA CONSTRUÇÃO
DE UMA ECONOMIA SUSTENTÁVEL

CRISES CÍCLICAS E DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO DO PADRÃO DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE

Carlos Nuno Castel-Branco | Rogério Ossemane

INTRODUÇÃO

Os relatórios do Governo de Moçambique (GdM) e dos seus principais parceiros bilaterais e multilaterais apresentam a economia de Moçambique como um exemplo de sucesso na promoção de rápido crescimento económico e redução da pobreza. O grau de sucesso está associado à magnitude das taxas de variação (por quanto é que a economia cresce ou a pobreza reduz). A robustez do crescimento económico é assumida da aparente estabilidade dos indicadores macroeconómicos monetários e do seu aparente sucesso na redução da pobreza. Crescimento com estabilidade monetária é entendido como o resultado de políticas monetárias e fiscais prudentes e como incentivo ao sector privado. Crescimento com redução da pobreza é entendido como resultado da eficácia distributiva tanto da estrutura económica como das políticas económicas. Por consequência, é argumentado, estabilização monetarista é consistente com rápido crescimento económico e redução da pobreza se for acompanhado pelo esforço de liberalização, o que aparentemente demonstra a validade dos modelos de política avançados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM). Paradoxalmente, a economia nacional mantém elevadas taxas de dependência em relação a fluxos externos de capitais, tanto oficiais (ajuda externa) como privados (investimento directo estrangeiro e empréstimos no sistema bancário internacional). Enquanto a ajuda externa financia mais de metade da despesa pública e a construção de reservas externas, os fluxos externos de capitais privados representam aproximadamente 90% do investimento privado total em Moçambique. Como é que este nível de dependência pode ser consistente com a história de sucesso? Até que ponto é que a aparente estabilidade dos indicadores monetários e a aparente redução da pobreza não depende mais dos fluxos externos de capitais do que da composição do crescimento económico? Se o investimento é tão dependente de fluxos externos de capitais, e estes reflectem sobretudo os interesses globais dos grandes investidores, que padrão de produção e comércio está sendo criado? Mais de duas décadas após o início da implementação das medidas de estabilização e ajustamento estrutural em Moçambique¹, a estabilidade e a solidez dos indicadores monetários (inflação, taxa de câmbio) e estruturais (défice fiscal, défice da balança de pagamentos, reservas

externas) continuam a depender da ajuda externa e da substituição do crédito doméstico para o investimento pelos fluxos externos de capital privado.² Não será a continuação desta dependência profunda um indicador da fragilidade estrutural da base produtiva, comercial e fiscal da economia? Quais serão os impactos no comportamento e opções dos investidores nacionais das tentativas de gerir a massa monetária para estabilizar os indicadores monetários e estruturais por via da compensação dos fluxos externos de capital com recurso à esterilização da ajuda externa, aumento das reservas externas e outras medidas monetárias para enxugar a liquidez? Até que ponto é que tais efeitos não constroem as opções, o comportamento e os interesses dos agentes económicos nacionais, encorajando-os a optarem por actividades de alto retorno a curto prazo, a engajarem-se na luta por rendas relacionadas com política pública e capital estrangeiro? Estas e outras questões vêm sendo levantadas há mais de uma década³, mas tanto as autoridades nacionais como os seus parceiros externos têm prestado pouca atenção a estas inquietações. Recentemente, quatro pressões poderosas contribuíram para que estas questões começassem a ficar politicamente mais relevantes. Por um lado, depois de uma década de silêncio ou de ambiguidades e contradições, o BM e o FMI reconheceram oficialmente que os megaprojectos pouco ou nada contribuem para a redução da pobreza e para a sustentabilidade do crescimento económico, e que os incentivos fiscais que lhes são atribuídos os tornam irrelevantes mas com altos rácios de custo/benefício social. Por outro lado, a manutenção da profunda dependência fiscal começou a alarmar tanto o GdM (por causa de factores de soberania) como os seus parceiros externos (por causa das dificuldades de justificar os níveis correntes de ajuda externa por mais uma década, a terceira). A revolta popular de 5 de Fevereiro, suscitada pelo aumento dos preços de combustíveis, transportes colectivos e alimentos, um dia após o presidente do Banco Mundial ter declarado Moçambique como exemplo de sucesso em África, e a crise económica internacional, revelaram algumas das fraquezas e vulnerabilidades da economia e dos padrões de acumulação. Este capítulo revisita os dados oficiais da economia moçambicana explorando duas vertentes relacionadas: a composição do crescimento económico e o seu impacto na estabilidade estrutural da macroeconomia de Moçambique. A partir desta análise, o capítulo discute os desafios de transformação dos padrões de acumulação económica em Moçambique, nomeadamente a diversificação e articulação da base produtiva e comercial e o alargamento dos centros de acumulação e padrões de distribuição.

PADRÃO DE CRESCIMENTO ECONÓMICO E CRISES CÍCLICAS DE ACUMULAÇÃO

Esta secção discute o argumento de base deste artigo. A secção começa por resumir o debate em torno do padrão de produção, reprodução e distribuição (ou padrão de acumulação) na

economia, antes de passar à evidência e implicações. Ao demonstrar que o padrão de acumulação é mais importante para determinar o curso da economia e da sociedade do que a taxa de crescimento, e que o padrão de acumulação reflecte sobretudo dinâmicas de economia política (ou seja, de interacção dinâmica entre agentes e pressões e ligações económicas), este resumo do debate serve também para construir e justificar a base empírica que descreve o padrão extractivo de acumulação da economia nacional e as suas implicações.

O ARGUMENTO

Ao longo do último meio século, a economia de Moçambique foi caracterizada por períodos de aceleração interrompidos, ciclicamente, por períodos de estagnação ou declínio. Os ciclos de ajustamento ou crise têm sido relativamente curtos, 3-4 anos, o que indica a possibilidade de a estagnação e declínio estarem organicamente associados com a aceleração que os precede.⁴ Por outras palavras, a expansão e aceleração que precedem a crise não são sustentáveis. A explicação para esta relação entre expansão e crise económica reside na composição estrutural e social da expansão (isto é, o seu padrão) e na natureza estrutural da crise.

O padrão de crescimento económico em Moçambique é excessivamente concentrado, o que quer dizer que depende de um pequeno e limitado leque de produtos, serviços e firmas. Esta concentração é realizada primariamente em torno do complexo mineral-energético, o que reproduz uma economia que é extractiva nas suas dinâmicas fundamentais. Por “economia extractiva” deve entender-se uma dinâmica e estrutura produtiva e comercial com as seguintes características: é especializada em produtos primários com baixo nível de processamento; é desarticulada, no sentido em que as ligações entre actividades, firmas e subsectores (a montante e jusante) são fracas e o mercado doméstico é pouco desenvolvido; as actividades extractivas (minerais, florestais, pescas e outras de puro aproveitamento não processado de recursos naturais) formam o núcleo do processo de acumulação; as classes capitalistas domésticas acumulam sobretudo com base em rendas da economia extractiva; e é profundamente dependente de fluxos externos de capital com tendência a gerarem, ciclicamente, fluxos negativos de capital (em que o capital exportado é superior ao importado).⁵

De um modo geral, a economia de Moçambique exporta o que extrai ou produz sem o processar (ou apenas com o processamento mais básico necessário para rentabilizar a exportação) e importa, em forma processada, o que consome. Dado o seu carácter extractivo (portanto, também dependente de recursos naturais e infra-estruturas já existentes) e a dependência do investimento e da organização da produção e comércio em relação a capitais externos, este padrão de acumulação também gera um desenvolvimento desigual do capitalismo entre regiões de Moçambique. Ao longo do tempo, os produtos e as zonas mais e menos beneficiadas podem variar, mas a essência do padrão de acumulação mantém-se.

Será que estas características da estrutura de produção, comércio, acumulação e reprodução representam, de facto, um problema? Não serão, tais características, o resultado da especialização derivada das vantagens comparativas da economia?

Rodrik (2007) comenta que a evidência mostra que, à medida que as economias vão saindo da pobreza, a sua base produtiva e comercial fica mais diversificada e não mais especializada. Nesse artigo, Rodrik também mostra que as economias que transitam com sucesso para níveis desenvolvidos de capacidade, articulação e rendimento tendem a iniciar a sua especialização, em torno do progresso científico e tecnológico, quando atingem as fases mais avançadas de desenvolvimento. Isto é, a especialização emerge muito mais tarde como resultado do desenvolvimento, em vez de ser a causa e ponto de partida do desenvolvimento.

Estes factos entram em conflito com os modelos clássicos de vantagens comparativas assentes em especialização, pois se tais modelos fossem correctos, as economias que têm sucesso na transição para as etapas mais avançadas de desenvolvimento começariam por especializar em vez de diversificar. Portanto, este argumento relaciona pobreza e dependência com especialização em actividades primárias sem ligações a montante e a jusante, e relaciona o sucesso sobre a pobreza com a diversificação e, por consequência, o afastamento dos padrões produtivos desse tipo de especialização primária. Argumenta Rodrik que a chave para o crescimento com redução da pobreza é a aquisição de capacidades produtivas num leque mais amplo (e não mais especializado) de actividades e bens que se possam articular, em vez de vantagens comparativas extractivas que reforçam a concentração restritiva e a desarticulação.

No mesmo quadro geral de argumentação, Lucas (1990), Nelson e Pack (1999), Stewart (1976) e Hirschman (1958) mostram que crescimento económico sustentado e dinâmico ao longo do tempo está associado com a ampliação das capacidades científicas e tecnológicas e com o desenvolvimento das suas ligações com a diversificação da base produtiva e comercial. De acordo com Lucas, o acesso a capital depende da produtividade de factores e esta depende da diversidade e externalidades das capacidades científicas e tecnológicas, das qualificações dos trabalhadores e da organização laboral que permite criar e absorver produtivamente tais externalidades. Nelson e Pack enfatizam o papel da experiência na organização da produção e das articulações produtivas para o domínio da tecnologia e aceleração do crescimento económico (e esta experiência pressupõe um processo de diversificação e ligações). Para estes autores, o crescimento acelerado requer o domínio da tecnologia e a capacidade de a gerir e articular na esfera produtiva (incluindo a gestão e articulação das cadeias de logísticas de aprovisionamento e manutenção, assim como as cadeias de formação e inovação). Stewart enfatiza o papel da diversificação da produção de capacidade produtiva (engenharia metalomecânica, química, metalurgia e outras) como factor central no desenvolvimento de capacidades científicas e tecnológicas endógenas, o que gera novas capacidades de inovação e desenvolvimento. Hirschman define desenvolvimento como o processo de formação generalizada de ligações entre activi-

dades económicas e capacidades produtivas que resultam de pressões económicas concretas e contínuas.

Hausmann e Rodrik (2005) argumentam que não é tanto o *quanto* se produz e exporta, mas o *que é que* se produz e exporta que de facto é importante. O seu argumento gira tanto em torno das características dos produtos e dos seus mercados específicos, como do potencial de ligações que certos tipos de actividades, produtos e especialização geram ou impedem de gerar. Uma base mais diversificada de produção e comércio permite criar mais oportunidades e adquirir vantagens para aproveitar as novas oportunidades que surjam.

Para Chang (1996), a questão central não é tanto o que se produz em si, mas se existe suficiente complementaridade, articulação e ligações, e se estas permitem a economia passar para fases qualitativamente novas e mais avançadas de produção, inovação e comércio.

Fine e Rustomjee (1996) argumentam que não basta descrever os padrões restritivos de produção e comércio, nem prescrever ou receitar a diversificação desses padrões como solução. O padrão de acumulação reflecte dinâmicas de economia política, isto é, de interacção dinâmica entre agentes (seus interesses e conflitos) e ligações ou pressões económicas (com os constrangimentos e opções que colocam perante os agentes). Os conflitos, tensões e pressões que são escolhidos e identificados como importantes ou prioritários, e a forma como são enfrentados, dependem dos interesses e relações de poder entre agentes. Por sua vez, estes interesses e relações de poder são continuamente estruturados dentro de um contexto de conflito, tensão e pressões económicas. Portanto, para mudar padrões de acumulação é preciso conseguir explicar as causas dos padrões existentes e as dinâmicas sociais, políticas e económicas que emergem com tais padrões e que agem para os reforçar ou para os transformar. Isto permite identificar os processos políticos e sociais reais através dos quais os padrões económicos podem ser mudados. Por outras palavras, a sociedade não está estática e passivamente à espera que alguém ordene a diversificação do que é concentrado, ou a articulação do que é desarticulado. Em torno e em associação com a concentração e desarticulação, ou diversificação e articulação, existem padrões de reprodução e distribuição do rendimento (e, portanto, dinâmicas e interesses de grupo), assim como capacidades, pressões e oportunidades.

Este debate pode ser resumido no seguinte. Há várias razões fundamentais que podem facilmente transformar as actuais características da economia de Moçambique num problema de desenvolvimento. Primeira, tornam a economia particularmente vulnerável a choques que afectem os seus sectores dominantes (variações nos preços, flutuações na disponibilidade de matérias-primas, mudanças dos ciclos de produto e sua substituição derivada de avanços tecnológicos, estratégias ofensivas de concorrentes, etc.).

Segunda, tornam a economia particularmente volátil pois não tem compensações para amortecer os efeitos de mudanças bruscas que afectem os seus sectores dominantes, e pequenas mudanças nas condições comerciais e produtivas de um desses sectores criam grandes variações na economia.

Terceira, criam choques e instabilidade macroeconómicos (de expressão monetária, como a volatilidade da moeda e dos preços, ou estrutural, como os défices fiscais e da conta-corrente) que provocam incerteza, interrupções contínuas dos processos de acumulação e vulnerabilidades macroeconómicas crónicas.

Quarta, a incerteza crónica pode encorajar a adopção de medidas monetaristas conservadoras (como, por exemplo, a formação de excessivas reservas internacionais, a esterilização de grandes fluxos de capital externo e a sucção sistemática de liquidez da economia) que, por sua vez, tendem a impedir a diversificação do investimento e da base produtiva e comercial e a incentivar a aplicação do excedente em operações puramente financeiras (em vez de produtivas).⁶

Quinta, limita o leque de opções tecnológicas, qualificações técnicas e científicas, capacidades institucionais, etc., o que força a economia a permanecer com o mesmo padrão de produção e comércio por não ter capacidade e/ou oportunidade e incentivo para mudar. Por consequência, estas limitações tornam-se num obstáculo à diversificação, ao aproveitamento de oportunidades de mercado, à criação de novas oportunidades, à inovação e ao aproveitamento dos ganhos de competitividade alcançados em diferentes subsectores e diferentes economias.⁷

Sexta, dependendo do nível e tipo de especialização (com mais ou menos processamento industrial e articulação doméstica), pode limitar as opções de crescimento a médio e longo prazo, mantendo a economia fixa num padrão histórico de reprodução de ciclos viciosos de baixa produtividade, fracas ligações, desorganização das redes de transporte, aprovisionamento e comercialização, pobreza e incapacidade de mudar. Dependendo do tipo e grau de concentração, a economia pode estagnar em torno de um padrão de dependência e vulnerabilidade e da incapacidade de ligar, a montante e a jusante, as actividades produtivas e de serviços. Nestas circunstâncias, o funcionamento paralelo das várias actividades económicas mantém-se: a economia exporta em bruto (sem processamento ou com processamento mínimo) o que produz para, com termos de troca desfavoráveis, importar processado o que consome. A concentração em actividades extractivas e de limitado processamento é um exemplo extremo deste tipo de problema. Além disso, sem ligações, os hipotéticos benefícios da concentração (cadeias de produto e valor, *clusters*, etc.) não se podem concretizar.⁸

Sétima, a concentração e desarticulação tende a aprofundar a diferenciação e desigualdade entre grupos sociais e regiões no acesso à riqueza produzida e, através da fragmentação dos mercados, tende a impedir que os ganhos produtivos, tecnológicos e monetários dos sectores mais avançados sejam transmitidos para os mais atrasados, para as firmas e para os cidadãos em geral. Oitava, estas características estruturais da economia nacional (fracas capacidades produtivas, tecnológicas, infra-estruturais) tornam-na pouco atractiva ao investimento em sectores não essencialmente extractivos e geradores de maiores dinâmicas positivas. Adicionalmente, estas fragilidades, associadas ao desconhecimento das dinâmicas e interesses estratégicos do capital estrangeiro e aos conflitos de interesse do capital nacional ligado ao investimento estran-

geiro, tendem a ser compensadas pela concessão de elevados benefícios fiscais que, além de em muitos casos serem redundantes e inapropriados como medidas de incentivo, reduzem a capacidade do Estado de promover a criação de capacidades produtivas nacionais. A perda de capacidade e espaço é parte da explicação e da racionalidade por trás da manutenção da dependência em relação à ajuda externa, que se tem aprofundado ao longo dos últimos 25 anos. Sem os actuais níveis de ajuda externa, a despesa pública teria de ser contraída drasticamente a não ser que a receita fiscal aumentasse. Portanto, a estrutura da receita e da despesa pública é, também, um reflexo dos padrões de acumulação prevalecentes e contribui para os consolidar.

Nona, os actuais padrões de acumulação não são sustentáveis do ponto de vista intergeracional. As dinâmicas predominantemente extractivas da economia, acompanhadas por limitada diversificação e articulação produtivas e comerciais, tendem a gerar dois efeitos combinados: (i) esgotam os recursos e actividades em que o padrão corrente de produção e reprodução se baseia (quer por via do esgotamento dos recursos não renováveis, quer por via de substituição tecnológica, ou encurtamento do ciclo de produto, para os produtos primários em que a economia se especializa); e (ii) tendem a dificultar a criação de novas oportunidades e capacidades para o futuro. Nestas circunstâncias, cada novo ciclo geracional tende a ter menos recursos naturais, mas não tende a ter menos dependência desses recursos naturais.

Décima, dado que estes padrões de produção, reprodução e distribuição têm base social, económica e política, em torno da qual se desenvolvem tensões, conflitos e pressões, são continuamente geradas tendências para reproduzir e manter os padrões ou para mudá-los. A relação de força entre as tendências de reprodução ou de mudança (por outras palavras, entre as tendências de concentração e diversificação) depende das pressões económicas e sociais e da organização política e económica. O problema pode não ser o mesmo para todos e consequentemente também não o será a receita.

Se uma ou outra posição dominam, isso não reflecte opções consensuais ou equilibradas de desenvolvimento para lidar com problemas consensualmente entendidos como tal; reflecte sim o equilíbrio em diversos momentos das pressões económicas reais e das condições de luta política prevalecentes.

Portanto, o debate sobre especialização ou concentração não é apenas sobre as fases em que tal especialização acontece (cedo ou tarde no processo de desenvolvimento), nem sobre a transição de uma economia intensiva em trabalho para outra intensiva em capital. De facto, é um debate sobre padrões sociais, políticos e económicos de crescimento e desenvolvimento. Este debate é tanto sobre a construção de capacidades e abertura de opções inovadoras numa base intergeracional, como é sobre dinâmicas de conflito e tensão entre interesses (e articulação política desses interesses) construídos em torno dos padrões de acumulação e distribuição. Portanto, é um debate travado num claro contexto de economia política.

EVIDÊNCIA DA ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE

Concentração e desarticulação da base produtiva e comercial e do investimento

Os gráficos 1, 2 e 3 mostram que, enquanto a produção industrial cresceu significativamente, a sua composição concentrou-se em torno de um pequeno leque de produtos ao longo do tempo. Este processo de concentração foi acelerado com a entrada em funcionamento da Mozal (fundição de alumínio). O gráfico 1 mostra o peso da Mozal e do gás natural na produção industrial e como é que a sua inclusão distorce as tendências de desenvolvimento industrial. O gráfico 2 mostra as tendências dos principais subsectores industriais. Este gráfico exclui a produção de alumínio para que seja possível visualizar o que está acontecendo com os outros subsectores. Excluindo a metalurgia (fundição de alumínio), as indústrias com maior crescimento são a alimentar, de bebidas e tabaco (com três produtos dominantes: cerveja, açúcar e tabaco folha); a de minerais não-metálicos (cimento); e a química (gás natural). Nas restantes indústrias há uma tendência para a estagnação ou colapso. O gráfico 3 mostra a tendência para a concentração industrial a um nível mais desagregado. Cinco produtos apenas (alumínio, gás natural, cerveja, farinhas e açúcar) representam entre 25% (1959) e 85% (2007) do produto industrial. O alumínio contribui com mais de 70% da produção industrial total. A inclusão do gás natural e entrada em funcionamento das explorações de areias minerais (ou pesadas) e de carvão aumentarão ainda mais o grau de concentração da produção industrial em produtos primários com limitado processamento.

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL TOTAL INCLUINDO E EXCLUINDO ALUMÍNIO E GÁS NATURAL (MILHARES DE METICAIS A PREÇOS CONSTANTES DE 2003)

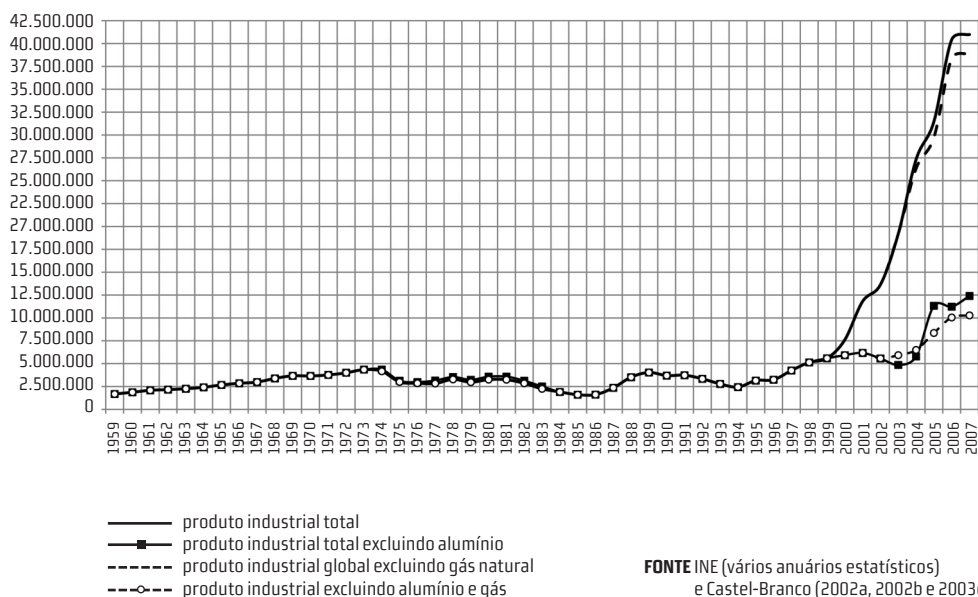
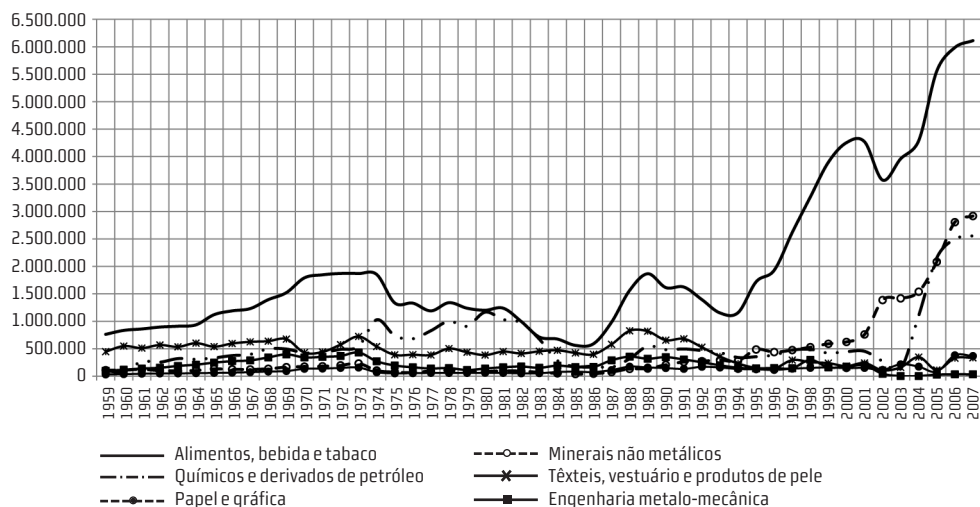
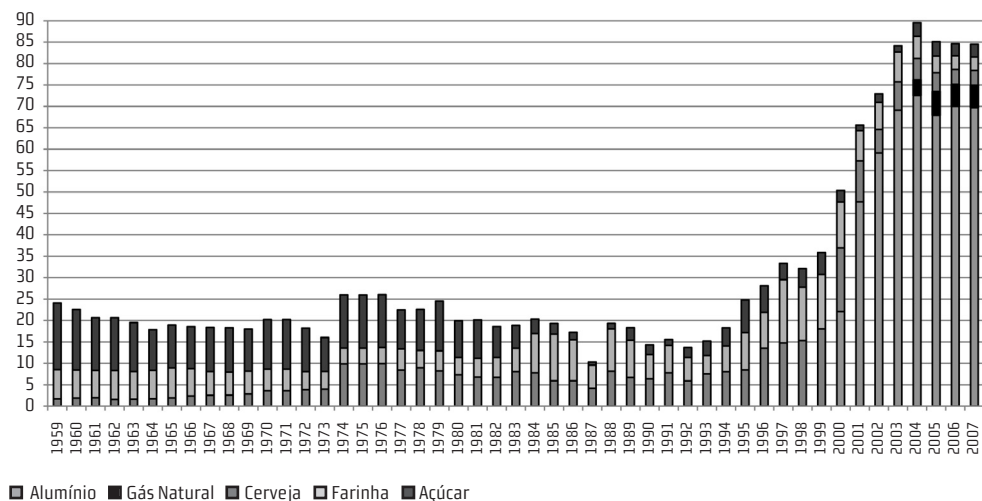


GRÁFICO 2 EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS SUBSECTORES DA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA EXCLUINDO ALUMÍNIO
(MILHARES DE METCAIS A PREÇOS CONSTANTES DE 2003)



FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Castel-Branco (2002a, 2002b e 2003c)

GRÁFICO 3 COMPOSIÇÃO SECTORIAL DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL EM MOÇAMBIQUE — PRINCIPAIS PRODUTOS
(EM % DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL TOTAL)



FONTE INE (Vários anuários estatísticos) e Castel-Branco (2002a, 2002b e 2003c)

A análise da composição produtiva de cada um dos subsectores da indústria transformadora mostra as mesmas tendências de concentração. A tabela 1 resume os níveis de concentração de cada um dos principais subsectores da indústria transformadora (não estão incluídos os sub-

sectores que contribuem com menos de 1% da produção industrial – por exemplo, madeiras e mobiliário de madeira, papel e gráfica e instrumentos científicos).

TABELA 1 CONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO NOS PRINCIPAIS SUBSECTORES DA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA

SUBSECTOR	PRODUTOS NOVOS DESDE 1959	PRODUTOS “DESCONTINUADOS” ENTRE 1959 E 2007 (A)	COMPOSIÇÃO DO SECTOR EM 2004-2008			
			PRINCIPAIS PRODUTOS	VALOR DE PRODUÇÃO (MILHARES DE METICAIS) (B)	% DA PRODUÇÃO DO SUBSECTOR	% DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL TOTAL
Alimentar, bebidas e tabaco	Nenhum	Chá (1993) e caju processado (1994)	Açúcar, farinha, cerveja, tabaco	4.462.759	70%	10,9%
Têxteis, vestuário e produtos de pele	Nenhum	Sisal (1992?) e copra (2000?)	Algodão, fios e sacaria	240.663	70%	0,6%
Minerais não metálicos	Cerâmicas (1966) e vidro (1966)	Cerâmicas (2002) e vidro (1997)	Cimento	2.105.078	70%	5,1%
Metalurgia	Alumínio (2000)	Ferro e aço (1999)	Alumínio	28.592.324	98%	69,8%
Metal-mecânica	Nenhum	Equipamento não-eléctrico (2001), equipamento eléctrico (2003)	Produtos metálicos variados para consumo directo final	26.986	80%	0,1%
Químicos e derivados de petróleo	Gás natural (2004), derivados de petróleo (1961), plásticos (1966)	Derivados de petróleo (1992)	Gás natural	2.120.386	80%	5,2%

FORNE INE (vários anuários estatísticos), Castel-Branco (2002a, 2002b e 2003c)

NOTAS

(A) Por produtos “descontinuados” entende-se aqueles que foram relevantes mas tornaram-se estatisticamente insignificantes, tanto em termos de valor produzido como em termos de peso na produção do sector, mesmo que continue a existir alguma produção desses produtos. A classificação acima está feita a quatro e a seis dígitos. Usando classificações ainda mais detalhadas é possível verificar variações na composição de cada “produto” (por exemplo, o tipo de produtos de vidro ou de cerâmicas), onde será possível identificar com maior precisão os novos produtos e os produtos desaparecidos. Infelizmente, as séries estatísticas oficiais a mais do que quatro ou seis dígitos são muito escassas e irregulares.

(B) Valores em milhares de meticais a preços constantes de 2003, para o ano de 2008.

Como se pode observar na tabela 1, dos onze principais produtos da indústria transformadora, que representam cerca de 92% da produção industrial, seis (farinhas, cerveja, cimento, alumínio, sacaria e produtos metálicos variados para consumo directo final) são intensivos em importações e apenas um destes (alumínio) é de exportação em grande escala.

Cinco produtos são estratégicos para exportação: alumínio, gás natural, algodão, açúcar e tabaco, e destes apenas o açúcar não é um produto primário simples. O alumínio é exportado em forma de lingotes de têm que passar por uma fase de processamento antes de entrarem nas linhas de produção das indústrias a jusante que produzem produtos de alumínio. O algodão é exportado como fibra depois do descaroçamento; o gás natural é extraído e exportado por *pipeline*; e o tabaco é exportado em folha.

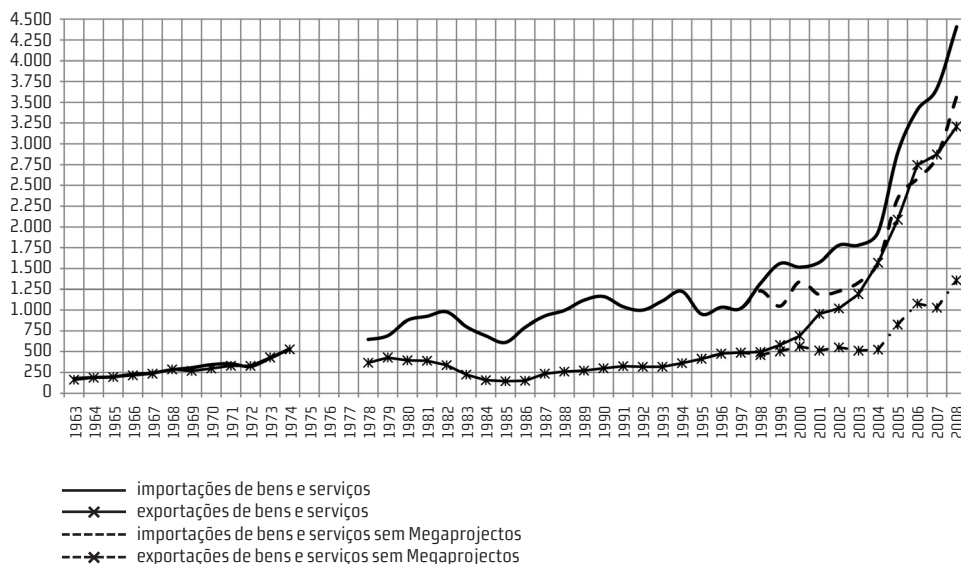
Dos seis principais produtos para o mercado interno (açúcar, farinha, cerveja, sacaria, cimento e produtos metálicos variados) apenas o açúcar (usado na indústria alimentar e metalurgia) e o cimento (construção) servem como insumos para outras indústrias, e apenas o açúcar tem um nível razoável de integração vertical (ligações intersectoriais a montante e a jusante) na economia nacional. Outra tendência ilustrada é a seguinte: no último meio século, apenas seis novos grupos de produtos com relevância estatística foram introduzidos na produção industrial (cerâmicas, vidro, derivados de petróleo, plásticos, alumínio e gás natural). Destes seis produtos novos, quatro foram introduzidos ainda nos anos 1960, três já perderam qualquer significância estatística (cerâmicas, vidro e derivados de petróleo) e dos restantes apenas alumínio e gás natural (ambos produtos primários em forma semiprocessada ou não processada) são altamente relevantes. Outros produtos outrora importantes e que perderam qualquer significância estatística são o chá, o caju processado, o sisal, a copra, o ferro e aço e o equipamento eléctrico e não-eléctrico – isto é, produtos-chave de uma agroindústria muito simples de semiprocessamento para exportação, e produtos para a indústria de construção civil e de construção de maquinaria simples.

Fundamentalmente, nas últimas cinco décadas a essência da estrutura de produção e comércio não evoluiu significativamente, apesar de os mercados, tecnologias e desafios económicos e industriais terem mudado substancialmente. Portanto, a indústria nacional está a acumular desvantagens, está a tirar pouco proveito dos desenvolvimentos regionais e internacionais e tem pelo menos meio século de atraso (ou mais se considerarmos que há meio século atrás a indústria nacional já era atrasada). Isto significa que a indústria nacional, com raras excepções, está a perder capacidades mesmo nas áreas mais tradicionais, já para não mencionar a criação de capacidades para mudar estruturalmente. Além disso, é pouco provável que ligações intra e inter-industriais se estejam a desenvolver, uma vez que as indústrias mais importantes são paralelas, em vez de relacionadas, e os produtos industriais ou não se baseiam em matérias-primas nacionais, ou só fazem o primeiro processamento das matérias-primas. Portanto, os dados mostram que a economia moçambicana essencialmente exporta produtos primários em forma não processada ou apenas semiprocessada, e consome produtos com alto teor de importações. Para além disso, tem vindo a perder a capacidade de produzir maquinaria e outros bens de ampliação de capacidade produtiva. Isto quer dizer que as ligações produtivas entre sectores e subsectores são mínimas, tal como mínima é a capacidade de gerar, endogenamente, dinâmicas tecnológicas e de inovação. Estas características e tendências da produção e comércio contribuem para formar um tecido económico demasiado poroso (isto é, que tem limitada capacidade de retenção e multiplicação, por via de ligações, da riqueza gerada). Com a crescente concentração da produção industrial em torno de produtos primários semiprocessados para exportação, esta tendência de desarticulação produtiva poderá aumentar.

Como seria de esperar, a composição e dinâmicas do comércio são semelhantes às da produção – as exportações cresceram mas estão concentradas num leque cada vez menor de produtos relacionados com o complexo mineral e energético, e as importações são muito sensíveis à

variação do investimento por causa do grau de dependência da produção nacional em relação a importações de equipamentos, combustíveis, matérias-primas e outros materiais intermediários. O gráfico 4 mostra a evolução das importações e das exportações de bens e serviços com e sem megaprojectos. As importações descolam das exportações a partir de inícios dos anos 1970 por causa de uma série de factores: a consequência da expansão da indústria ligeira de acabamento final para o mercado interno, a perda das receitas dos transportes ferro-portuários e do trabalho migratório por causa da agudização do conflito com o regime ilegal de Ian Smith na então Rodésia do Sul e o regime do apartheid na África do Sul, o aumento rápido das importações de equipamentos, combustíveis e matérias-primas como resultado do investimento no período de implementação do Plano Prospectivo Indicativo (PPI), o colapso da produção associado com os anos de guerra, a emergência da ajuda externa como principal fonte de financiamento da despesa pública e da balança de transacções correntes.

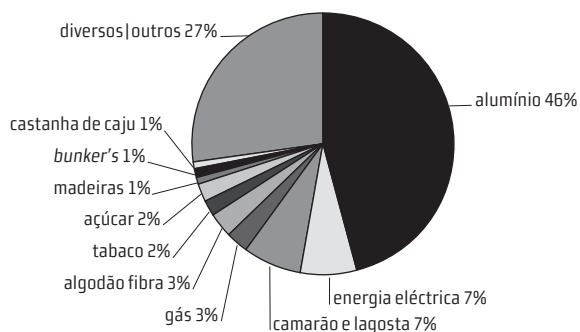
GRÁFICO 4 EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS, COM E SEM MEGAPROJECTOS (US\$ MILHÕES)



FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (vários relatórios anuais)

O gráfico 5 ilustra a concentração das exportações de Moçambique por produto. No período 1999-2008, sete produtos (alumínio, energia, camarão e lagosta, gás natural, algodão fibra, tabaco e açúcar) representaram 70% das exportações. Todos estes produtos são primários, com fracas ligações a montante e a jusante dentro da economia nacional, e apenas o açúcar vai para além do processamento básico necessário para exportação.

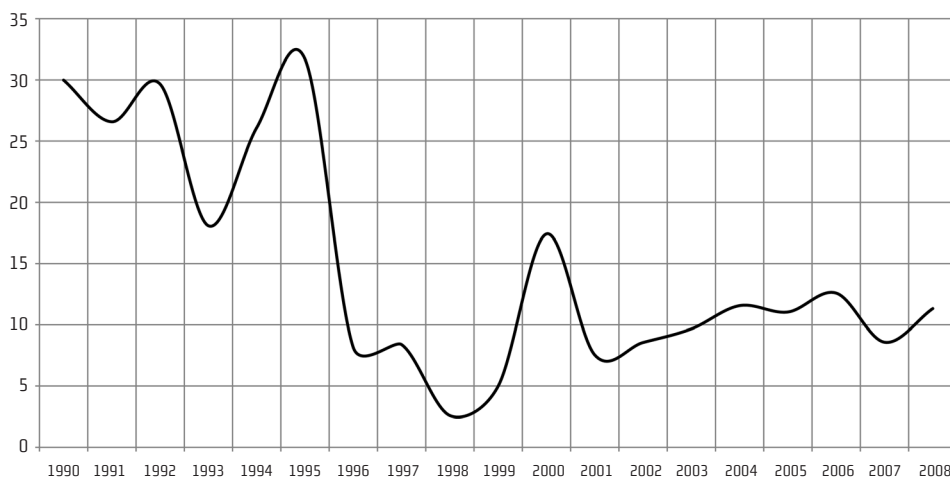
GRÁFICO 5 PESO MÉDIO DAS EXPORTAÇÕES DE BENS POR PRODUTO, 1999-2008 (EM %)



FONTE INE (vários anuários estatísticos), Banco de Moçambique (balança de pagamentos), Castel-Branco (2002a, 2002b e 2003c)

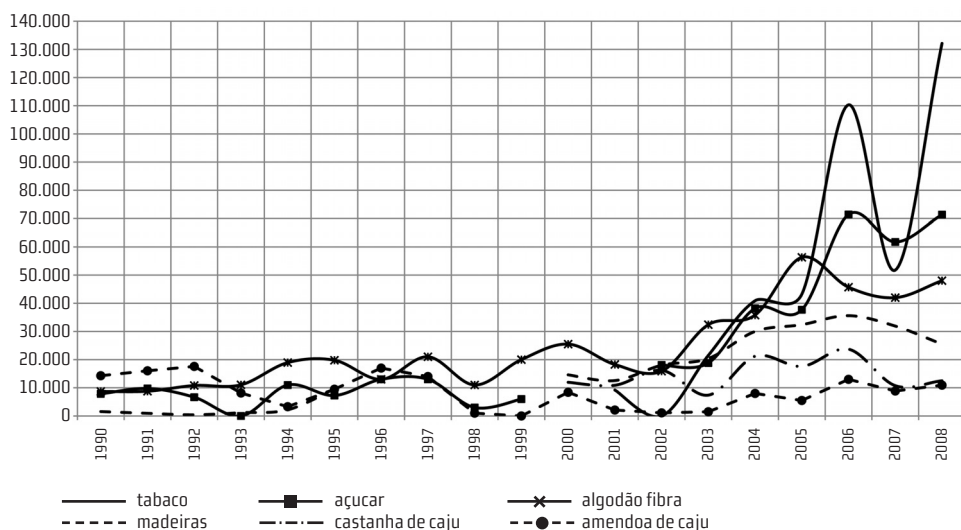
Os gráficos 6, 7 e 8 mostram que as exportações agroindustriais e agrícolas diminuíram substancialmente como percentagem das exportações totais nacionais (gráfico 6), embora tendam a recuperar nos últimos anos; que as exportações não processadas de madeiras, tabaco, caju e algodão fibra totalizam dois terços das exportações agroindustriais e agrícolas; que as exportações de caju em bruto tendem a substituir as de caju processado; e que somente as exportações de açúcar, algodão fibra e tabaco tendem a crescer nos últimos anos (gráficos 7 e 8). Portanto, a actividade agrícola e agroindustrial comercial enfrentam o mesmo problema de concentração e desarticulação, em que a produção cresce num pequeno leque de actividades e em subsectores que não se interligam.

GRÁFICO 6 PESO DAS EXPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS E AGRÍCOLAS NAS EXPORTAÇÕES TOTAIS DE BENS (EM %)



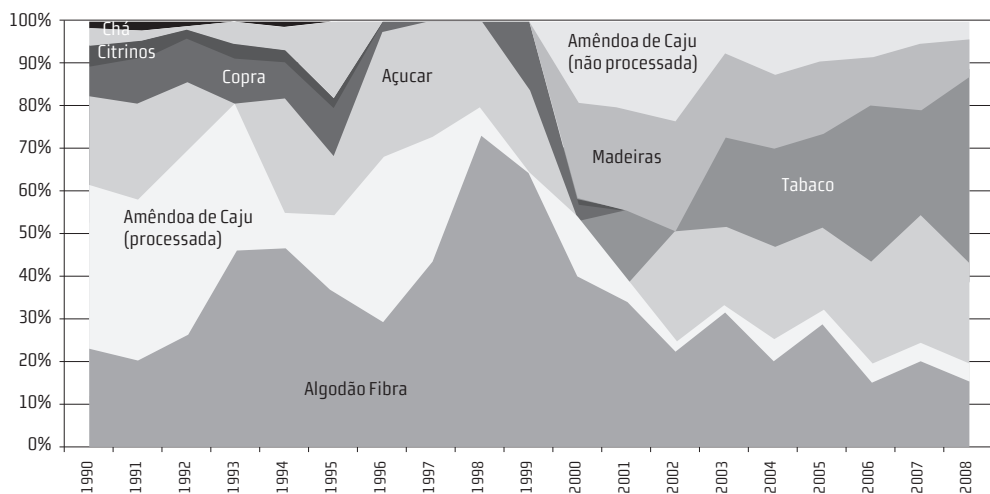
FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (balança de pagamentos)

GRÁFICO 7 PRINCIPAIS EXPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS E AGRÍCOLAS (US\$ MILHARES)



FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (balança de pagamentos)

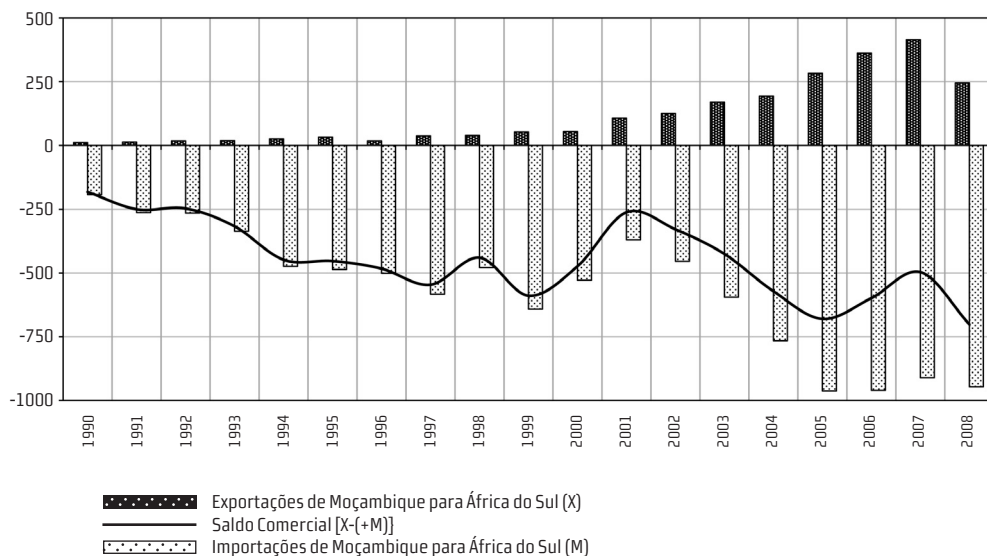
GRÁFICO 8 ESTRUTURA PERCENTUAL DAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS AGRO-INDUSTRIAIS E AGRÍCOLAS



FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (dados da balança de pagamentos)

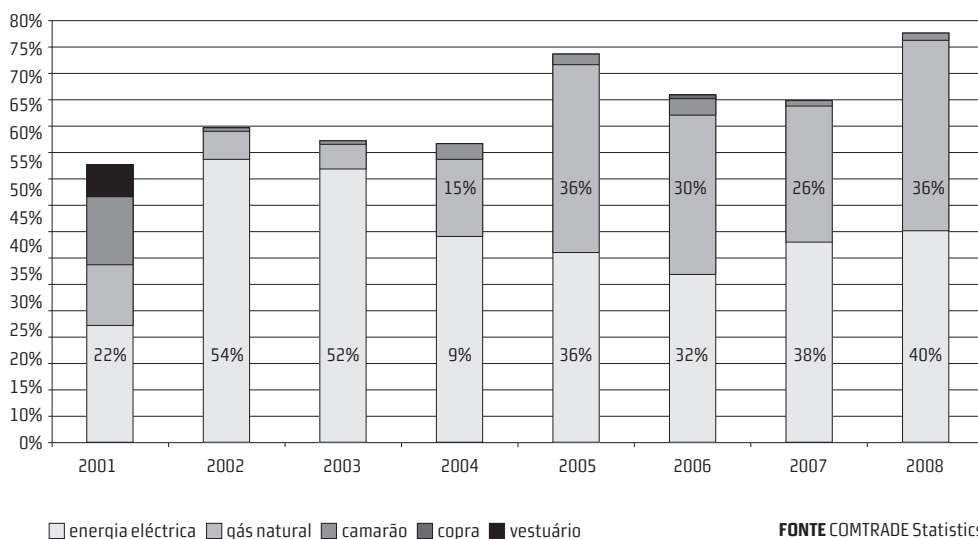
Os gráficos 9 e 10 mostram o comércio de bens e serviços entre Moçambique e a África do Sul (RSA) e realçam três aspectos. Primeiro, Moçambique exporta para a RSA menos de metade do valor das suas importações daquele país. Segundo, o aumento brusco das exportações de Moçambique deve-se inteiramente à energia eléctrica e gás natural, que estão associados com megaprojectos do complexo mineral-energético na África do Sul e em Moçambique. Em 2001, camarão, copra e vestuário representavam 31% das exportações de Moçambique e energia 22%; enquanto 48% eram outros bens e serviços. Em 2008, energia e gás natural representavam 76% das exportações de Moçambique para a RSA, camarão representava 1%, e as exportações de copra e vestuário haviam praticamente cessado. Terceiro, comparando estes gráficos com o gráfico 4, e incluindo alumínio e importações associadas, conclui-se que um quarto das importações e 8% das exportações de Moçambique ocorrem com a RSA. Quando o alumínio e importações associadas são excluídos das transacções, 30% das importações e 20% das exportações de Moçambique ocorrem com a RSA. Alumínio (para a indústria automóvel japonesa em dois países europeus), gás e energia eléctrica (para a RSA) representam mais de 60% das exportações de bens e serviços de Moçambique e são destinadas a três mercados. Portanto, as exportações de Moçambique são excessivamente concentradas em dois sentidos, no que diz respeito aos produtos e aos mercados.

GRÁFICO 9 COMÉRCIO ENTRE MOÇAMBIQUE E A ÁFRICA DO SUL (US\$ MILHÕES)



FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (vários relatórios anuais)

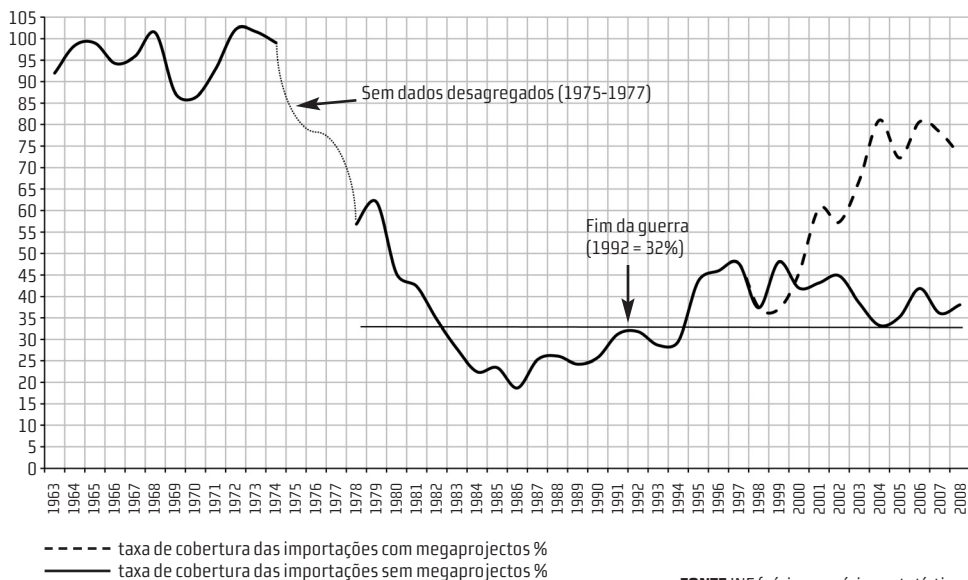
GRÁFICO 10 PRINCIPAIS PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO DE MOÇAMBIQUE PARA A ÁFRICA DO SUL
(EM % DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS DE MOÇAMBIQUE PARA A ÁFRICA DO SUL)



Portanto, Moçambique enfrenta um défice comercial crónico. A dimensão deste défice comercial é ilustrada pela taxa de cobertura das importações de bens e serviços pelas exportações de bens e serviços de Moçambique (gráfico 11). Excluindo megaprojectos, a taxa de cobertura das importações em 2008 era semelhante à de 1992, último ano da guerra. Há dois motivos para realizar esta análise com e sem megaprojectos. Primeiro, a inclusão dos megaprojectos distorce a análise porque o seu peso nas transacções comerciais externas é colossal. A análise “com e sem” permite ilustrar o grau de concentração e a dependência em relação aos megaprojectos. Segundo, dadas as limitadas ligações dos megaprojectos com a economia nacional, apenas uma pequena fracção do excedente comercial destes projectos é absorvida pela economia. Estes projectos financiam as suas importações e custos correntes e pouco mais.

A análise das dinâmicas do investimento permite identificar as tendências dos padrões de acumulação no futuro, quando os efeitos do investimento se farão sentir. Esta análise também permite identificar como é que se transmitem os efeitos do investimento para as dinâmicas e estrutura macroeconómica por via da estrutura produtiva e comercial, como se verá mais adiante. Os gráficos 12 e 13 mostram a alocação do investimento privado aprovado em Moçambique por fonte (investimento directo estrangeiro ou nacional e empréstimos), por ano, por subsector ou produto e por província. Os dois gráficos mostram que o fluxo de investimento é muito irregular, assemelhando-se mais ao de uma grande empresa do que ao de uma economia dinâmica.¹⁰ Esta irregularidade do fluxo de investimento é indicadora da sua concentração num

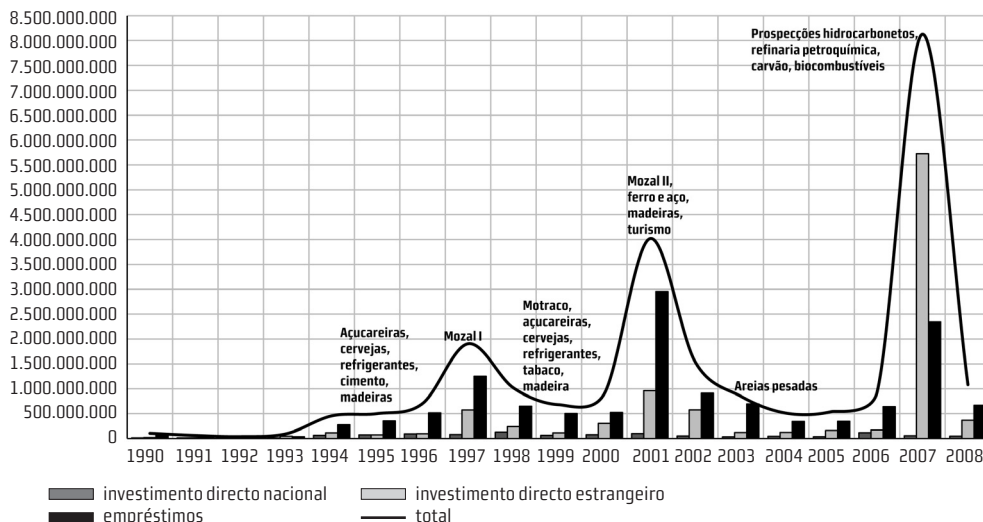
GRÁFICO 11 TAXA DE COBERTURA DAS IMPORTAÇÕES PELAS EXPORTAÇÕES (BENS E SERVIÇOS, EM %)



FONTA INE (vários anuários estatísticos)

pequeno grupo de grandes projectos. Quando os picos de investimento são ligados a projectos concretos constata-se que todos eles coincidem com megaprojectos minerais e energéticos e com as poucas indústrias dominantes da actualidade (açúcar, cervejas, cimento, tabaco, turismo, madeira e infra-estruturas associadas como os grandes corredores ferro-portuários). Estes dados

GRÁFICO 12 INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO EM MOÇAMBIQUE POR FONTE E POR ANO (EM US\$)

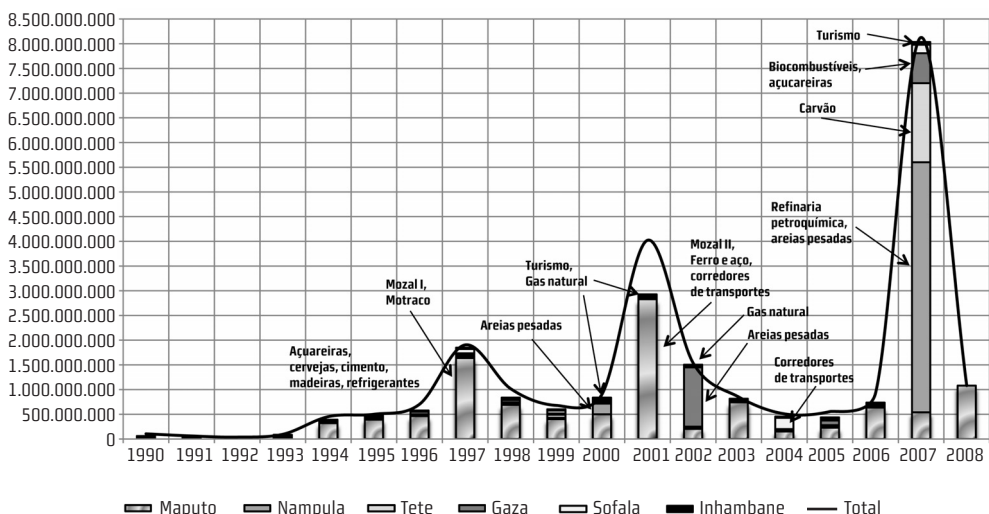


FONTA CPI (base de dados do investimento aprovado)

indicam que as dinâmicas de investimento estão a reforçar e a reproduzir as actuais dinâmicas concentradas e desarticuladas de produção e comércio.

Os gráficos 14, 15, 16 e 17 confirmam a tendência do investimento reproduzir a estrutura desarticulada e não diversificada da produção e comércio. O gráfico 14 mostra que Maputo (por causa da Mozal, Motraco e projecto de ferro e aço, MISP), Nampula (refinaria petroquímica e areias pesadas), Tete (carvão), Gaza (areias pesadas, ou minerais, e açucareiras) e Inhambane (gás natural e turismo) foram os maiores destinatários do investimento directo estrangeiro (IDE)

GRÁFICO 13 INVESTIMENTO PRIVADO POR PROVÍNCIA (PROVÍNCIAS SELECIONADAS, EM US\$)



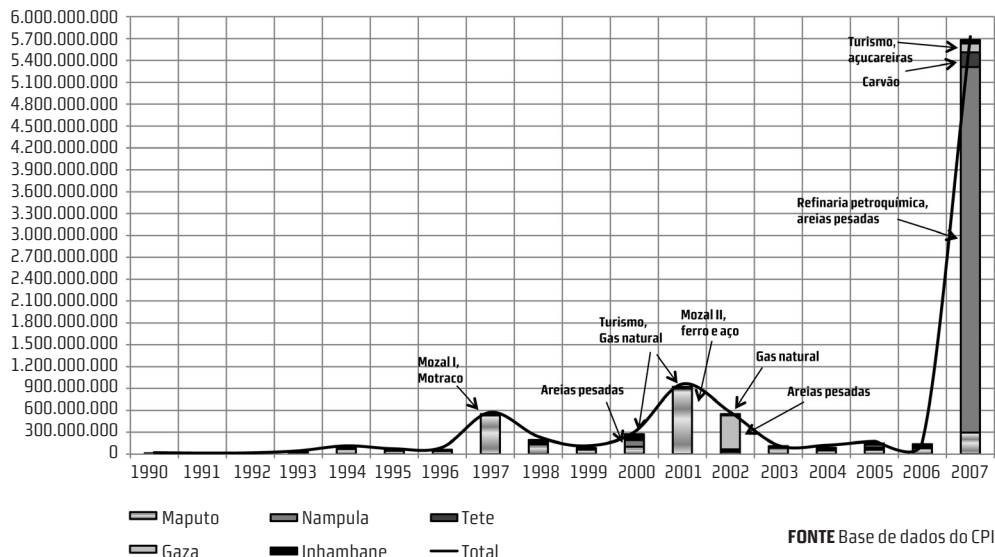
FONTE CPI (base de dados do investimento privado aprovado)

aprovados entre 1990 e 2007. Em todos os anos em que ocorreu investimento significativo, um pequeno grupo de grandes projectos minerais e energéticos foi dominante. Em apenas dois casos (Gaza e Inhambane) foram incluídos outros subsectores (açúcar e turismo).

Ao longo do período 1990-2008, as agroindústrias e outras actividades agrárias receberam apenas 13% do investimento privado total aprovado, e cerca de 80% deste investimento foi concentrado no açúcar, tabaco, algodão e exploração madeireira.¹¹

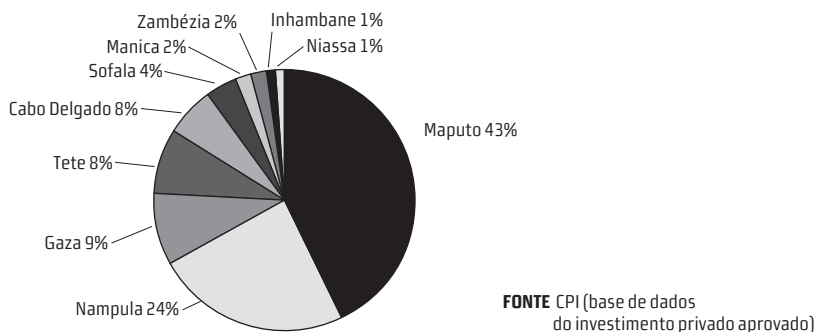
O gráfico 15 resume a proporção do investimento privado total no país absorvido por cada província entre 1990 e 2008. Como seria de prever, Maputo, Nampula, Gaza e Tete, onde se localizam os maiores projectos minerais e energéticos, absorveram 84% do investimento privado total aprovado no período. Comparando o gráfico 15 com os anteriores, conclui-se que Maputo não só domina a absorção de investimento total do período (43%), como também foi dominante

GRÁFICO 14 INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO (IDE) APROVADO POR PROVÍNCIA (PROVÍNCIAS SELECIONADAS, US\$)



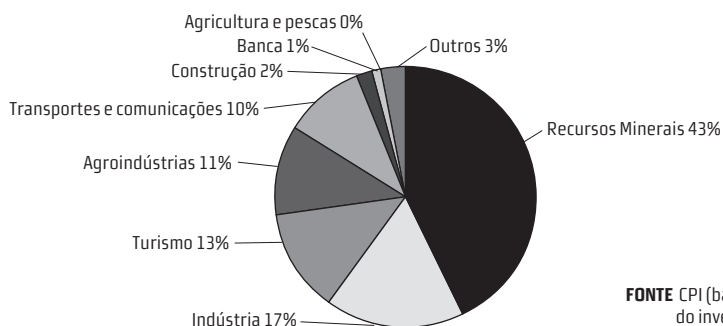
em quase todos os anos ao longo do período 1990-2008. Nampula, segunda província com 24% do investimento, apenas foi dominante em 2000 e 2007 por causa de dois projectos: areias pesadas (ou minerais) e a petroquímica de Nacala. Tete apenas se destacou no fim do período em análise por causa do investimento massivo no carvão (Vale do Rio Doce e Riversdale).¹² Os gráficos 16 e 17 dão uma outra perspectiva: a absorção do investimento privado por fonte somente para o período 2000-2008, em que os megaprojectos se começaram a destacar (Mozal I e Motraco). Neste período, 43% do investimento privado foi para recursos minerais e 20% para a indústria e energia (em especial para a Mozal I e II e Motraco) (gráfico 16). Analisando o

GRÁFICO 15 INVESTIMENTO APROVADO POR PROVÍNCIA, 1990-2008 (EM %)



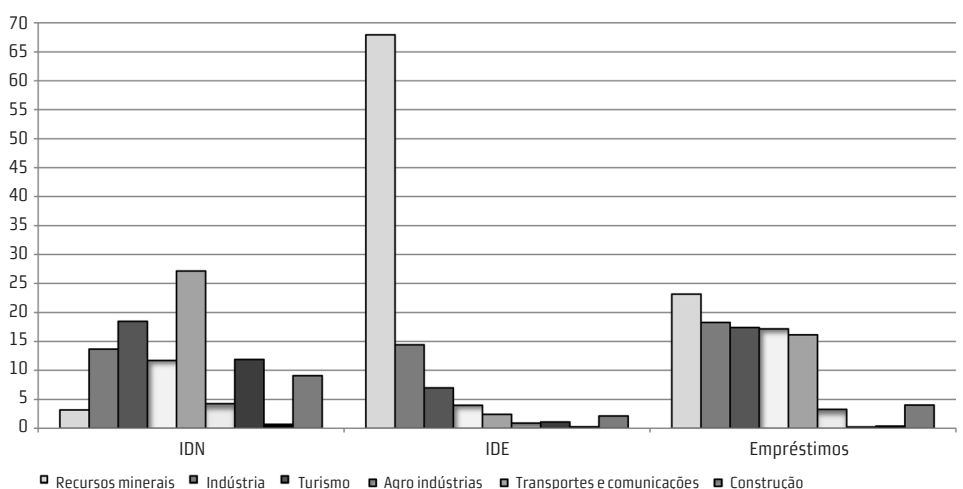
investimento por fonte (gráfico 17), aproximadamente 68% do IDE e 24% dos empréstimos externos foram para projectos de recursos minerais, enquanto os investidores nacionais aplicaram apenas 4% do seu investimento neste sector. Portanto, os fluxos externos de capitais privados estão claramente focados nos recursos minerais e energéticos (com aparente maior diversificação na alocação de empréstimos em comparação com o IDE), enquanto o investimento directo nacional está mais focado em transportes e comunicações, turismo, indústria e banca. Estes dados parecem indicar que, enquanto o IDE é aplicado de forma concentrada, as restantes fontes são aplicadas de forma diversificada. Tal constatação seria simplista, superficial e incorrecta. O IDE representa 46% do investimento privado, o investimento directo nacional (IDN)

GRÁFICO 16 ALOCAÇÃO DO INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO POR SUBSECTOR 2000-2008
(EM % DO INVESTIMENTO PRIVADO TOTAL)



FONTE CPI (base de dados do investimento privado aprovado)

GRÁFICO 17 PROPORÇÃO DO INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO POR SECTOR E POR FONTE, EM 2000-2008
(EM % DO INVESTIMENTO PRIVADO TOTAL)



FONTE Fonte; CPI (base de dados do investimento privado aprovado)

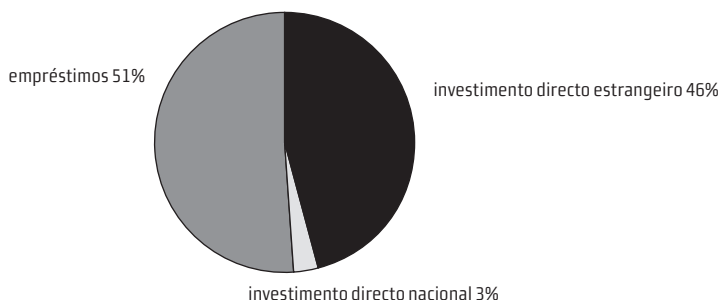
representa apenas 3% (gráfico 18). Dada a enorme diferença na capacidade de mobilizar recursos financeiros entre estas duas modalidades de investimento, seria de esperar que, como de facto acontece, o IDN fosse aplicado em projectos menores e participasse nos projectos do IDE com apenas uma pequena fracção do seu capital. O gráfico 19 demonstra essas mesmas tendências de predominância do IDE no investimento total privado, mas apresentando informação desagregada por ano.

Por outro lado, o investimento de peso nos recursos minerais é feito por algumas das maiores multinacionais no planeta: BHP Billiton, Vale do Rio Doce, Riversdale, Kenmare, Sasol, grandes companhias de prospecção petrolífera (como a ANDARKO, a ARTUMAS, etc.), e estas companhias registam parte considerável do seu investimento em Moçambique como IDE.

Além disso, o investimento realizado em outros sectores e subsectores (além dos recursos minerais e energia) não é necessariamente diversificado. O investimento de peso feito nos transportes e comunicações (10% do investimento total, do qual um ponto percentual (ou dez por cento do investimento em transportes) via IDN) está associado com a grande indústria extractiva por causa dos corredores do Centro e Norte de Moçambique. A evidência apresentada ao longo desta secção mostra que em cada um dos sectores e subsectores analisados existe excessiva concentração tanto da produção como do comércio e investimento. Portanto, é importante que não se analise a concentração apenas ao nível sectorial e subsectorial. A questão relevante não é apenas se o investimento é ou não distribuído equilibradamente entre sectores e subsectores, mas em que é que de facto é aplicado dentro desses subsectores. É esta informação que permite perceber a capacidade desse investimento de gerar ligações produtivas positivas.

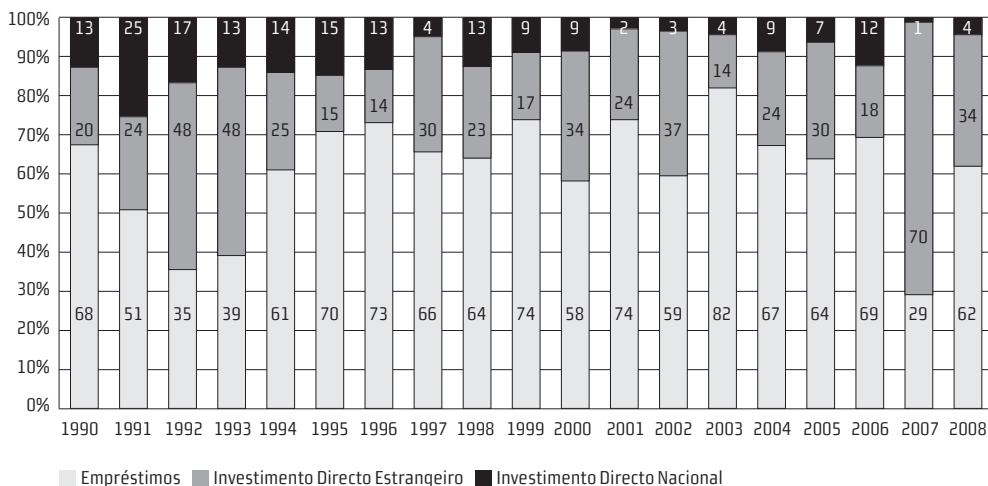
As mesmas tendências de concentração e desarticulação afectam, naturalmente, as infra-estruturas e serviços. A cidade de Maputo ainda concentra cerca de metade da rede comercial reta-

GRÁFICO 18 PROPORÇÃO DO INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO, POR FONTE, ENTRE 2000-2008 (EM %)



FONTE CPI (base de dados do investimento privado aprovado)

GRÁFICO 19 INVESTIMENTO PRIVADO APROVADO EM MOÇAMBIQUE POR FONTE E POR ANO
(% DO INVESTIMENTO PRIVADO TOTAL)



FONTE CPI (base de dados de investimento privado aprovado)

lhista e dois terços da rede grossista, 40% da rede de distribuição de combustíveis e assistência técnica auto, 80% das empresas de serviços de transporte, comunicações, construção, consultoria e informação. Comparativamente, nas províncias de Nampula e Zambézia localizam-se apenas 21% da rede comercial retalhista e 10% da grossista, 5% das empresas de serviços, 16% da rede de distribuição de combustíveis e assistência técnica auto, 21% das estradas nacionais revestidas e 33% das estradas nacionais não revestidas, apesar de estas províncias abrangerem 22% do território nacional e 41% da população do país, estarem localizadas em algumas das melhores zonas agroecológicas do país e serem consideradas de grande potencial de desenvolvimento económico. Em todo o país, somente metade dos distritos rurais tem redes de extensão rural.¹³ Instituições financeiras formais operam em apenas 40% dos distritos rurais e urbanos do país. A cidade e província de Maputo concentram 52% dos balcões de bancos, 55% das ATM, 72% dos POS, 55% dos microbancos, 64% das instituições de microcrédito e 84% das cooperativas de crédito. Maputo (cidade e província), Gaza e Inhambane concentram 64% dos balcões de bancos e 74% das instituições de microcrédito. Metade do número total de distritos com instituições bancárias em todo o país situa-se nestas três províncias, onde 70% dos distritos têm instituições bancárias. Em contrapartida, na Zambézia e em Nampula apenas 30% dos distritos têm instituições bancárias.¹⁴

Embora as instituições de ensino superior se estejam a multiplicar por todo o país, com questionável qualidade¹⁵, o acesso a formação técnico-profissional de qualidade a todos os níveis continua muito limitada¹⁶ e a qualidade geral da educação nas zonas rurais tende a ser pior que nas urbanas.¹⁷

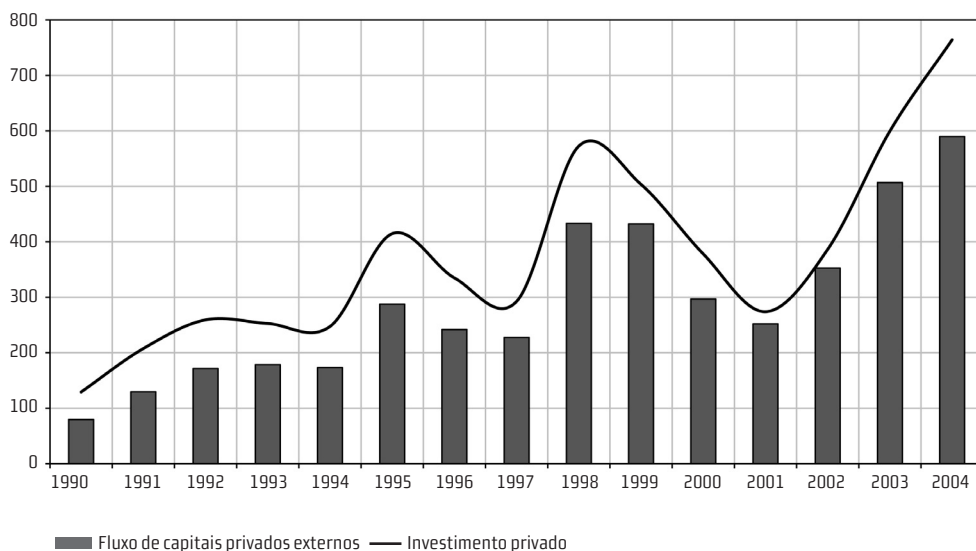
DEPENDÊNCIA EXTERNA

A dependência externa é outra característica fundamental do padrão de crescimento económico em Moçambique e da natureza das suas crises cíclicas. Dependência externa tem várias dimensões inter-relacionadas: científica, tecnológica e técnica, institucional, política e económica e financeira. As três primeiras (relacionadas com capacidades e poder) envolvem processos de longo prazo, estão directamente relacionadas com o que acontece na economia mas saem um pouco do escopo deste artigo (que procura focar-se nos padrões económicos e de crises). Portanto, o artigo concentra-se na dimensão económica e financeira da dependência.

A economia nacional é profundamente dependente de fluxos privados e públicos de capital. No que diz respeito aos fluxos privados, a análise anterior havia já demonstrado que 43% do investimento privado provém de IDE e cerca de dois terços dos empréstimos provêm da banca internacional. O gráfico 20 confirma estes dados, mostrando que ao longo do período 1990-2004¹⁸ consistentemente cerca de 80% do investimento privado total dependia de fluxos externos de capital privado (IDE e empréstimos). O gráfico 21 mostra como os fluxos totais de capitais externos (IDE, empréstimos comerciais e ajuda externa) são determinantes para o investimento total na economia (público e privado).

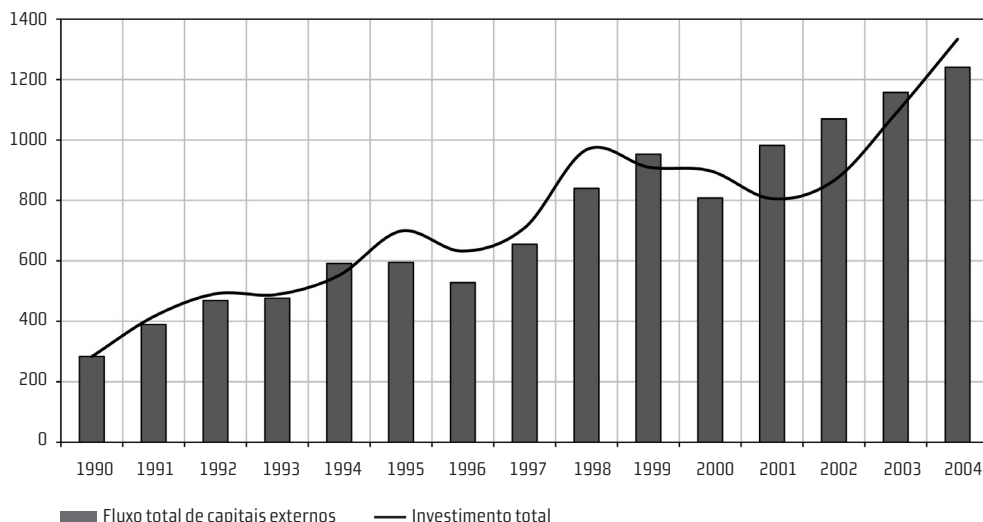
O gráfico 22 mostra a evolução da ajuda externa ao país por parte dos membros do G-19.¹⁹ Nos últimos cinco anos, a percentagem desta ajuda alocada para financiar a despesa pública variou entre 85% e 91%, o que significa que entre US\$ 750 milhões (2004) e US\$ 1100 milhões (2008)

GRÁFICO 20 INVESTIMENTO PRIVADO TOTAL E FLUXOS EXTERNOS DE CAPITALS PRIVADOS (US\$ MILHÕES)



FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (relatórios anuais e balança de pagamentos)

GRÁFICO 21 INVESTIMENTO TOTAL E FLUXO TOTAL DE CAPITALS EXTERNOS (US\$ MILHÕES)

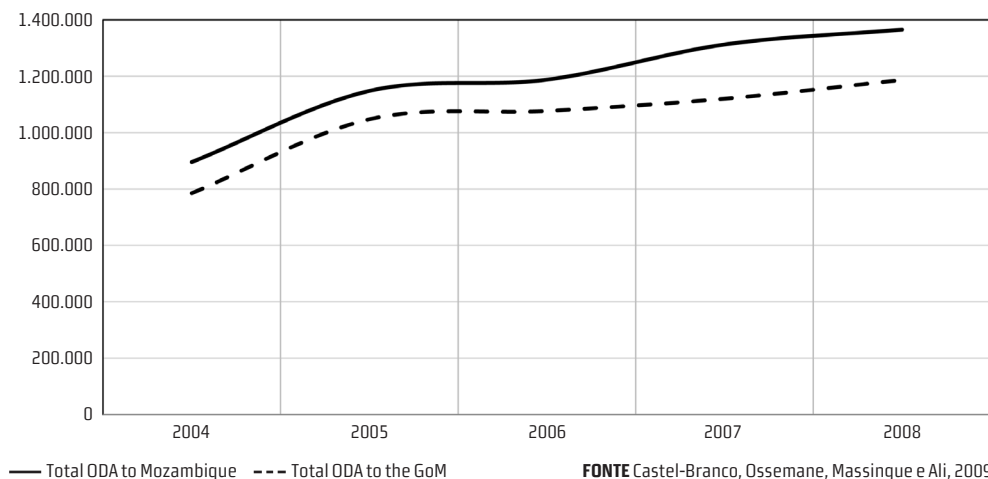


FORNE INE (anúários estatísticos) e Banco de Moçambique (relatórios anuais e balança de pagamentos)

foram alocados a despesas públicas. Portanto, a ajuda externa financiou, ao longo do período, mais de 50% da despesa pública. Por sua vez, o gráfico 23 mostra a relação muito próxima entre ajuda externa e investimento público.

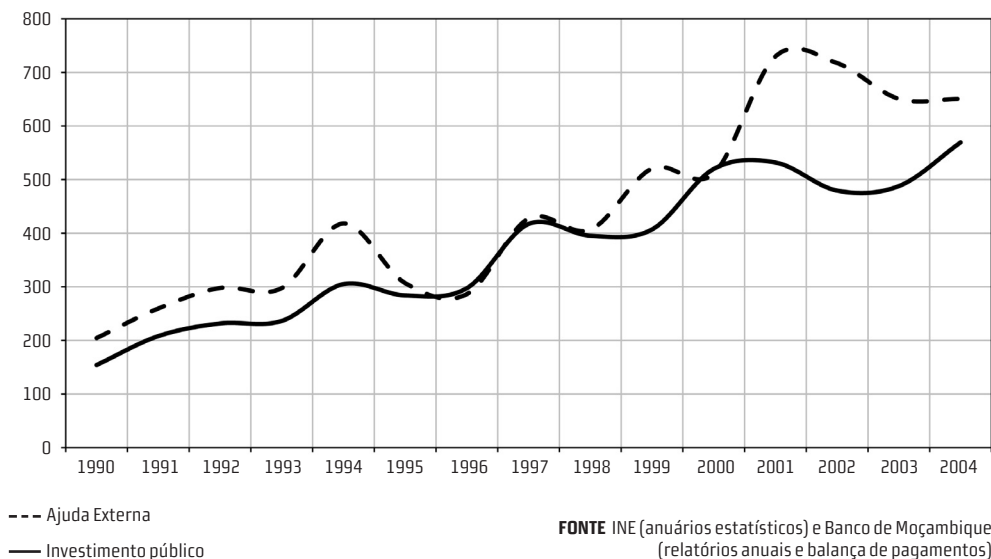
Dados do BM²⁰ indicam que a ajuda oficial ao desenvolvimento em 2007 correspondeu a 22% do Produto Interno Bruto de Moçambique, valor este que é cinco vezes superior à média dos países da África Sub-Sahariana e que coloca o país como o 11.º mais dependente da ajuda externa a nível mundial.

GRÁFICO 22 AJUDA EXTERNA DO G-19 PARA MOÇAMBIQUE (US\$ MILHARES)



FORNE Castel-Branco, Ossemame, Massingue e Ali, 2009

GRÁFICO 23 INVESTIMENTO PÚBLICO E AJUDA EXTERNA (US\$ MILHÕES)



Há razões históricas, de economia política e de política económica que explicam esta dependência. Por um lado, as classes capitalistas nacionais são historicamente recentes e têm por base o comércio, o acesso ao erário público por via de ligações e história política ou dos fundos de investimento de iniciativas locais.²¹ Por se terem desenvolvido num contexto de liberalização económica, as classes capitalistas emergentes não têm a experiência de organização da produção, da logística produtiva e das finanças à escala industrial.²² Por outro lado, as políticas de estabilização monetária (criação de reservas externas excessivas, a sucção de liquidez da economia, o financiamento da despesa pública com recurso a títulos do tesouro, os elevados rácios de reservas precaucionais, etc.) têm restringido as oportunidades e a liquidez disponível para investir, ao mesmo tempo que criam incentivos para aplicação especulativa das poupanças privadas em transacções financeiras.²³

Por sua vez, o IDE em projectos de grande escala, que começou a crescer rapidamente em meados dos anos 1990, trouxe consigo a capacidade tecnológica, a penetração em mercados oligopolistas, a reputação comercial e os meios de financiamento. Para manter a coerência das políticas de estabilização monetaristas do FMI em face dos crescentes fluxos combinados de capitais externos (IDE, empréstimos comerciais e ajuda externa), o Banco Central passou a esterilizar a ajuda externa de modo a manter a massa monetária em linha com os alvos de inflação. Num contexto em que a ajuda externa massiva é sobretudo gasta em importações e consumo social por via da construção de infra-estruturas sociais, a liquidez sugada da economia é de facto transferida para investimento não directamente produtivo e intensivo em importações.

Enquanto a expansão do capital internacional de grande escala é possível por causa do poder tecnológico, financeiro e domínio dos mercados das multinacionais, a expansão do pequeno e

médio capital nacional necessitaria de uma política de despesa pública que premeditadamente provocasse o *crowding in* do investimento privado por via do desenvolvimento da estratégia económica e do financiamento dos serviços e infra-estruturas adequados e coordenados com o desenvolvimento da produção directa. No entanto, a despesa pública está, essencialmente, desfasada deste processo de *crowding in* do investimento privado, o que dificulta a generalização e expansão da pequena e média empresa nacional e estrangeira.²⁴

Por consequência, as opções para a rápida acumulação de capital por parte das classes capitalistas nacionais emergentes eram restritas a uma base histórica (comercial ou política), mas sem experiência de organização industrial da economia (cadeias de produto e valor, *clusters*, logística, finanças, etc.). Portanto, esta acumulação tinha de começar pela capitalização de recursos naturais que, pela Constituição, pertencem ao Estado. É assim que a estratégia económica dos últimos 5-6 anos tem sido focada na promoção das ligações do capital nacional com o capital estrangeiro de grande escala, com enfoque na expansão do complexo mineral-energético. Por um lado, este enfoque reflecte os interesses e estratégias globais dominantes do capital multinacional na África Sub-Sahariana.²⁵ Por outro lado, o enfoque reflecte as possibilidades do capital doméstico emergente, que utiliza o acesso privilegiado aos recursos naturais, com base em alianças e história política, como meio de assegurar o acesso ao grande capital internacional. À medida que os retornos neste tipo de investimento se vão acumulando, o capital nacional emergente diversifica para infra-estruturas de comunicações e transporte para facilitar o investimento estrangeiro de grande escala, e para o investimento imobiliário.

A acumulação privada das classes capitalistas nacionais emergentes num quadro de economia extractiva depende de rendas que são possíveis de obter pelo acesso a recursos naturais e pelo tráfico de influências em relação ao processo de decisão política. Em outras palavras, o que os capitalistas nacionais têm para oferecer ao capital estrangeiro que justifique a sua integração nas sociedades corporativas e o seu acesso a rendas são os recursos naturais e a influência ou controlo sobre as instituições políticas.

As rendas podem ser apropriadas pelo Estado (através dos impostos, *royalties*, e outros) e aplicadas, através do investimento público, na construção da logística, serviços, infra-estruturas e outras condições necessárias para a expansão diversificada do pequeno e médio capital nacional. Se fosse este o caso, seria o Estado a negociar os recursos naturais de acordo com uma estratégia mais geral de desenvolvimento nacional, e seria o Estado a assegurar a participação nacional nas sociedades e corporações, obtendo daí quatro vantagens: (i) a exploração estratégica e coordenada dos recursos de acordo com uma perspectiva mais ampla e de longo prazo; (ii) a maximização de receitas fiscais, *royalties*, etc.; (iii) a maximização das receitas de aplicação de capitais do Estado; e (iv) a acumulação de recursos para financiar a diversificação e articulação da economia. Esta abordagem poderia tornar-se num caminho prático e pragmático para eliminar a dependência externa num futuro realista e não muito distante.

No entanto, as rendas são apropriadas privadamente, a começar pelo facto de os grandes projectos beneficiarem de pacotes fiscais e outros anormalmente generosos, e terminando nos vários conflitos sobre a terra e em torno do controlo e das opções de exploração de recursos naturais.²⁶ As rendas assim apropriadas, privadamente, são posteriormente aplicadas na exploração de mais recursos naturais, na infra-estrutura de transportes e comunicações que facilita os grandes projectos de investimento estrangeiro, na construção e especulação imobiliária, turismo e actividades bancárias. Grandes grupos económicos nacionais começam a formar *clusters* e cadeias de valor internos ao grupo, envolvendo o controlo de bancos, infra-estruturas estratégicas de transportes e comunicações, sociedades estratégicas com grandes empresas multinacionais de exploração de minerais. Em alguns destes casos, as corporações nacionais não usam capital-dinheiro (próprio ou crédito), mas capital institucional (acesso aos recursos minerais, acesso às instituições, tráfico de influências e alianças com o poder político para escolher e penetrar em áreas estratégicas com posições fortes de negociação). Portanto, o Estado, neste caso, funciona como facilitador da acumulação privada em vez de como líder da acumulação e reprodução social.

O debate acerca desta questão centra-se em quatro assuntos: se, sem os incentivos, os investidores investiriam em Moçambique; se, renegociando os contratos, os investidores desinvestirão em Moçambique; se as obras sociais locais podem ou não compensar pelos benefícios fiscais; e se é ou não legítimo usar os recursos naturais como plataforma para a formação de uma burguesia capitalista financeira e oligárquica nacional. Investimentos de grande envergadura são realizados com objectivos estratégicos globais que não incluem incentivos fiscais marginais. Estes investimentos têm custos iniciais tão altos que não podem mover-se de um país para outro só por causa da alteração de incentivos fiscais na margem. As obras sociais locais não têm nada a fazer com a fiscalidade e podem até por pressão adicional sobre o orçamento corrente do Estado sem para ele contribuírem. A legitimidade de qualquer opção de desenvolvimento depende fundamentalmente da capacidade de articular politicamente e impor essa opção à sociedade, e da sustentabilidade económica, social e ambiental intergeracional dessa opção.

O ponto básico é que a privatização das rendas dos recursos tem quatro resultados observáveis: (i) a formação de uma nova oligarquia financeira nacional; (ii) a promoção do conflito generalizado de interesse entre o poder público e o privado, com a consequente promiscuidade e corrupção que se desenvolve entre os dois; (iii) a consolidação da dependência externa, tanto da ajuda internacional como dos fluxos de capital privado, e das estratégias, interesses e políticas que lhes são inerentes; (iv) a fragilização das instituições públicas nacionais.

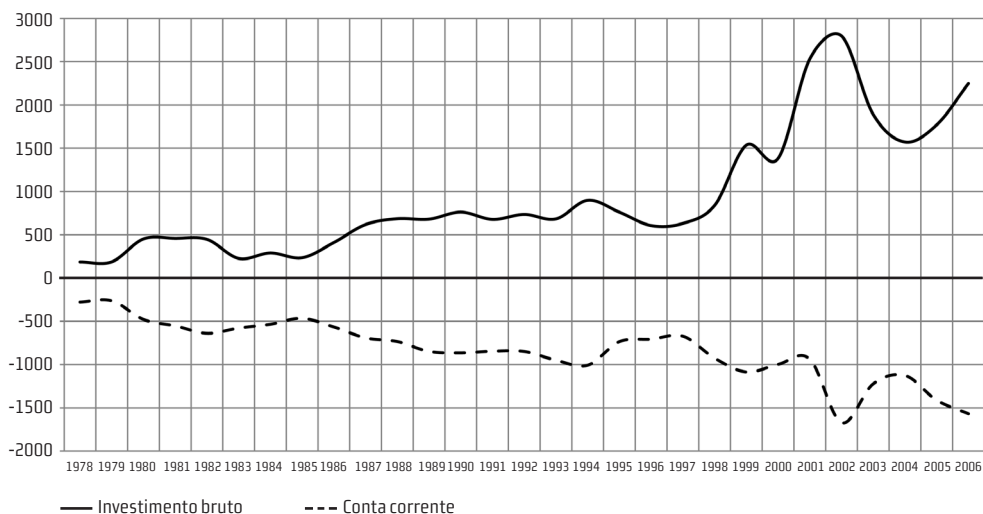
IMPACTOS MACROECONÓMICOS

A análise dos impactos macroeconómicos do padrão de crescimento descrito vai limitar-se a dois aspectos fundamentais: a balança de pagamentos e a base fiscal. Historicamente, os impactos do padrão de acumulação sobre a capacidade de sustentar importações e de financiar

a despesa pública são vitais para sustentar ou interromper o processo de acumulação. A balança de pagamentos é particularmente crítica por causa da incapacidade da economia de substituir importações através de ligações a jusante e montante das várias actividades económicas e de diversificar exportações. Assim, a expansão económica coloca grandes pressões sobre a balança de pagamentos a médio e longo prazo. A capacidade do Estado mobilizar receitas é vital para fomentar a redistribuição do rendimento e a alteração dos padrões de acumulação, provocando o *crowding in* do investimento privado diversificado.

Os gráficos 24 a 26 ilustram a relação entre o investimento (*proxy* para expansão da economia) e as diferentes componentes da balança de pagamentos. O gráfico 24 mostra o quanto o saldo da conta-corrente (linha tracejada) se deteriora com o aumento do investimento (linha contínua). Esta é a relação esperada, dada a fragilidade da substituição de importações (o que torna o investimento dependente de importações) e a rigidez das exportações não diversificadas. O gráfico 25 confirma a relação estabelecida pelo gráfico 24, mas desta vez relacionando a balança de capitais (ou de capitais e transacções financeiras) com a conta corrente e identificando os diferentes momentos históricos. Note-se que a ajuda externa não era contabilizada na balança de capitais. O que se pode observar é que cada período de aceleração do investimento é acompanhado pela deterioração da conta-corrente, do mesmo modo que cada período de contracção do investimento é acompanhado pela aparente redução do défice da conta-corrente. Exceptua-se o período compreendido entre meados dos anos 1980 e princípios dos anos 1990,

GRÁFICO 24 RELAÇÃO ENTRE O INVESTIMENTO E A CONTA-CORRENTE ANTES DE DONATIVOS (US\$ MILHÕES)



FONTE Castel-Branco 2002a, INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (balança de pagamentos)

em que as importações eram garantidas quase exclusivamente pela ajuda externa (não contabilizada na conta de capitais). Finalmente, o gráfico 26 relaciona os fluxos externos de capital com a conta-corrente, e os resultados anteriores são confirmados – quando o fluxo aumenta, o saldo da conta-corrente deteriora-se.

A partir do início da década de 2000, a emergência dos megaprojectos virados para exportação alterou a elasticidade das exportações relativamente ao investimento. Por um lado, o investimento privado concentrou-se nos megaprojectos. Por outro lado, todos estes projectos são destinados à exportação. Logicamente, investimento e exportação começaram a evoluir ao

GRÁFICO 25 RELAÇÃO ENTRE A BALANÇA DE CAPITALS E FINANCEIRA E O DÉFICE COMERCIAL (US\$ MILHÕES) (*)

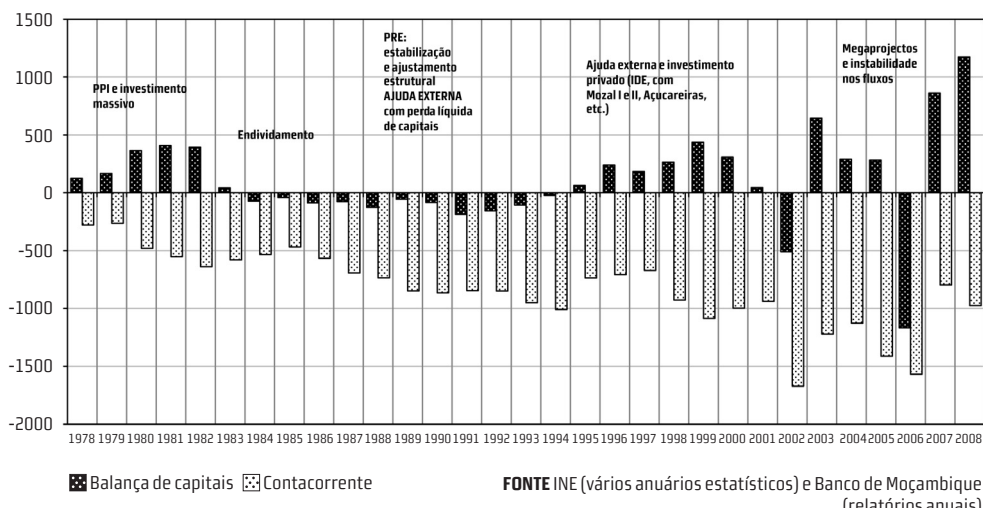
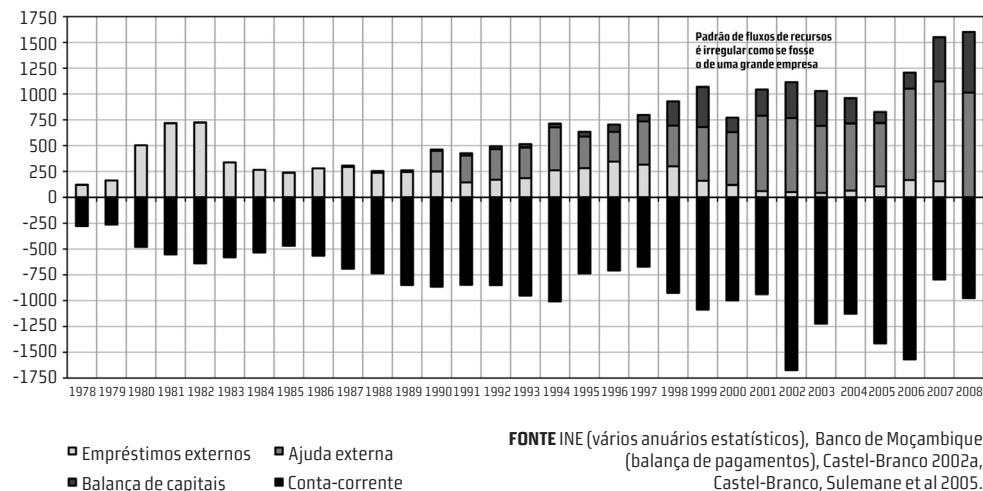


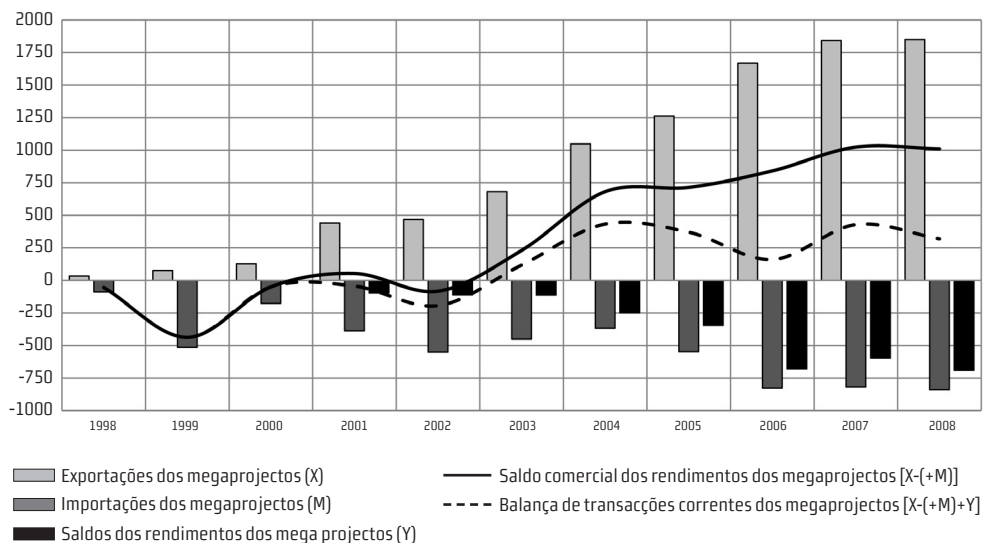
GRÁFICO 26 FLUXOS EXTERNOS DE CAPITAL E CONTA-CORRENTE (US\$ MILHÕES) (*)



mesmo ritmo. No entanto, a emergência dos megaprojectos não alterou a relação viciosa entre investimento e conta-corrente porque a economia nacional é excessivamente porosa para reter a riqueza produzida. Esta porosidade deve-se a três factores: (i) fragilidade no que diz respeito a substituir importações, mantendo-se, por isso, o alto teor importado do consumo e da capacidade produtiva nacional; (ii) os benefícios fiscais, aduaneiros e de repatriamento de lucros de que beneficiam os megaprojectos, quiçá ainda associados a formas de transferência de lucros por via de sobrefacturação das compras; e (iii) fraqueza de ligações produtivas (a montante e jusante) e de emprego entre a economia e os megaprojectos.

O gráfico 27 ilustra bem estes argumentos. O gráfico mostra a diferença fundamental entre o saldo comercial (exportações menos importações) e o saldo das transacções correntes (saldo comercial menos saldo de rendimentos) de dois megaprojectos combinados, Mozal e Sasol. A linha contínua é o saldo comercial, que atingiu US\$ 1 mil milhões em 2007 e 2008. Quer dizer, os megaprojectos exportam um milhar de milhões de dólares mais do que importam, fazendo uma contribuição enorme para a balança comercial. A linha tracejada é o saldo da conta-corrente, isto é, o saldo comercial menos o saldo líquido das transferências. Como os dois megaprojectos combinados transferem US\$ 680 milhões para o exterior, ao saldo comercial é preciso deduzir este valor para determinar o que de facto é absorvido pela economia nacional. Em 2008, apenas US\$ 320 milhões (de um saldo comercial de US\$ 1 milhar de milhão) foram retidos na economia, e este montante é praticamente igual aos custos operacionais correntes combinados dos dois megaprojectos.

GRÁFICO 27 DIFERENÇA ENTRE O SALDO COMERCIAL E O SALDO DAS TRANSAÇÕES CORRENTES DOS MEGAPROJECTOS (EM US\$ MILHÕES)



FONTE Banco de Moçambique (vários relatórios anuais e relatórios da balança de pagamentos)

Portanto, dada a porosidade da economia, pelas razões mencionadas, o impacto comercial dos megaprojectos difere substancialmente do seu contributo líquido para a economia nacional. Exportam muito, mas pouco é retido pela economia. Isto é, por efeito da sua estrutura económica global e do enquadramento específico privilegiado dos megaprojectos, a economia nacional é excessivamente porosa.

Estes dados mostram dois pontos fundamentais. Primeiro, a forma como o investimento se relaciona com a balança de pagamentos depende da estrutura produtiva e comercial gerada. Assim, enquanto a economia permanecer limitada na sua capacidade de substituir importações e manter uma estrutura não diversificada de exportações, a expansão económica continuará a pôr pressões fortes sobre a balança de pagamentos. Segundo, medidas de estabilização de cariz monetarista não podem ajustar o saldo da conta-corrente a não ser que contraiam a economia. Como é observável nos dados, o saldo da conta-corrente fica menos negativo quando o investimento contrai. A conclusão principal desta leitura dos dados é que a sustentabilidade da expansão da economia do ponto de vista das contas externas é vital, mas requer acção sobre a estrutura produtiva e comercial no sentido de a diversificar e articular, e sobre os megaprojectos no sentido de os pôr a render recursos para financiar a diversificação da base produtiva. Apesar das várias reformas introduzidas ao longo das três décadas de independência, o desempenho fiscal da economia é débil. As várias reformas foram, de modo geral, introduzidas para simplificar procedimentos e alargar a base fiscal depois de um período de estagnação nas receitas do Estado. No período imediatamente a seguir a cada reforma, as receitas aumentaram mas, a médio prazo, estagnaram de novo. De uma base de apenas 7% do PIB em 1975, as receitas fiscais cresceram até aproximadamente 14% do PIB em 1983, mas voltaram a descer para aproximadamente 12% em 2005.²⁷

As dinâmicas fiscais em Moçambique podem ser resumidas no seguinte. Primeiro, a base fiscal como percentagem do PIB tem evoluído muito lentamente, nomeadamente cinco pontos percentuais em três décadas, a partir de uma base bastante baixa de 7% do PIB. De 1995 (três anos após o fim da guerra e um ano após as primeiras eleições multipartidárias) a 2005, as receitas fiscais como percentagem do PIB mantiveram-se praticamente estáticas (aproximadamente 12%).²⁸ Comparativamente, as metas indicativas internacionais para os países da África Sub-Sahariana apontam para a necessidade de um crescimento das receitas fiscais como percentagem do PIB em aproximadamente um ponto percentual por ano, se a sustentabilidade fiscal for para ser atingida num período temporal que faça sentido (não irrealisticamente curto nem demasiado longo).²⁹ Esta lentidão no crescimento das receitas fiscais é consistente com a tendência na África Sub-Sahariana, embora em média as receitas fiscais como percentagem do PIB neste subcontinente sejam mais altas do que em Moçambique (15,6%).³⁰

Tanto no caso de Moçambique, como na generalidade da África Sub-Sahariana, são essencialmente quatro as causas da relativa estagnação da base fiscal: (i) a dependência de apenas uma

fonte de crescimento da base fiscal. Em ambos os casos, esta fonte é o IVA aplicado sobre os bens e serviços importados e de produção nacional; *(ii)* a estrutura produtiva e comercial que não facilita a captação das receitas; *(iii)* os benefícios fiscais de que gozam os grandes investidores estrangeiros; e *(iv)* a débil administração fiscal.³¹

Em Moçambique, ao longo dos últimos 30 anos, o contributo dos impostos directos (sobre o rendimento das empresas e do trabalho) tende a estagnar ou diminuir como percentagem do PIB. Em média, no período, os impostos directos contribuíram com 2% do PIB (dois terços da média da África Sub-Sahariana e quatro vezes inferior à média da Ásia Central).³² A partir de 1994, as receitas sobre o rendimento do trabalho começaram a exceder largamente as receitas sobre o rendimento das empresas, apesar do rápido crescimento do investimento privado e da produção. Em 2005, as receitas sobre o rendimento do trabalho eram o dobro das receitas sobre o rendimento das empresas.³³

Cavadias (2009) demonstra que entre 2002 e 2008, só com a isenção do IRPC (imposto sobre o rendimento das empresas) da Mozal, o Estado perdeu cerca de US\$ 81 milhões por ano, o equivalente a um terço das receitas sobre o rendimento e 8% das receitas fiscais totais. Apesar de a Mozal contribuir com 70% das exportações de bens e da produção industrial e 20% do PIB, o seu contributo fiscal é insignificante.

A multiplicação de megaprojectos na economia de Moçambique coloca três desafios fiscais importantes: *(i)* o desafio do aumento das receitas para desenvolvimento, quer por via da tributação directa (nomeadamente sobre os lucros das empresas e os rendimentos dos seus trabalhadores), quer por via da tributação sobre factores de produção cruciais para os megaprojectos quando existe o espaço fiscal para o fazer (como, por exemplo, no caso da electricidade). Esta pode ser uma fonte segura de receita (dada a relativamente alta elasticidade da procura desses factores em relação ao rendimento, e da baixa elasticidade da sua procura relativamente ao preço) e uma forma de fazer os megaprojectos interiorizarem a externalidade negativa causada pelo impacto do seu consumo na relativa escassez, ou encarecimento, do factor em causa; *(ii)* o desafio da gestão da política fiscal sobre os megaprojectos para assegurar relativa estabilidade macroeconómica de longo prazo, formar reservas e compensar pelas flutuações, que podem ser súbitas e bruscas, dos fluxos de moeda externa; *(iii)* o desafio de utilizar a base fiscal construída para investir na diversificação da base produtiva e comercial, no aprofundamento das ligações domésticas e no alargamento da base social e regional de acumulação.³⁴

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO

A análise realizada mostra que o desenvolvimento económico e social em Moçambique enfrenta quatro desafios cruciais: *(i)* diversificação, articulação da produção, logística, comércio e finanças, e ampliação da base social e regional de acumulação e distribuição; *(ii)* gestão e apro-

veitamento racional das dinâmicas e tendências de desenvolvimento do complexo mineral-energético e dos fluxos de ajuda externa; (iii) construção da estabilidade macroeconómica de longo prazo, assente numa estrutura diversificada, competitiva e articulada de produção e comércio e independente da ajuda externa; e (iv) a apropriação pelo Estado das rendas dos recursos e outras que permitam realizar as mudanças económicas, sociais e políticas, incluindo a direcção e amplitude dos centros de acumulação e padrões de distribuição. Em resumo, a economia de Moçambique tem de romper com a sua natureza extractiva, concentrada e, por consequência, instável e porosa.

Para enfrentar estes desafios com sucesso, quatro questões têm de ser resolvidas. A primeira é a construção de um sistema de gestão macroeconómica que seja orientado para promover o investimento, a aplicação produtiva e inovadora das poupanças, e que não seja dominado pela obsessão de estabilização monetarista de curto prazo. Portanto, um modelo que favoreça a diversificação produtiva em vez da simples financeirização e especulação.

A segunda é a mobilização de receitas fiscais e rendas de recursos e outras, incrementando significativamente as receitas provenientes dos impostos directos sobre os rendimentos do capital, com enfoque nos megaprojectos e recursos naturais. Para além de garantir que os novos contratos sejam significativamente mais úteis para a economia nacional (e, portanto, significativamente menos generosos para o capital), é necessário renegociar os contratos com os megaprojectos já estabelecidos que ainda beneficiam de colossais incentivos fiscais. De um modo geral, o sistema de incentivos deve ser revisto para contemplar as necessidades da economia, as especificidades dos diferentes tipos de actividades e o desempenho dos investidores. Isto permitirá reduzir substancialmente a dependência externa e gerar recursos adicionais para diversificar e ampliar a base produtiva, comercial, de investimento e de distribuição.

A terceira consiste em desenvolver uma estratégia de diversificação, articulação e distribuição que permita desenvolver o mercado doméstico, criar ligações a montante e jusante que conduzam à substituição de importações, articular a logística, os sectores, as actividades, as capacidades e qualificações e as infra-estruturas, diversificar e aumentar as exportações e criar novos pólos de desenvolvimento que possam gerar novas e melhores oportunidades e sustentabilidade intergeracional. Esta estratégia deve guiar a aplicação dos recursos mobilizados domesticamente (poupanças e receitas fiscais), gerar novas capacidades e recursos, e sustentar os fundamentos da estabilidade macroeconómica de longo prazo. O capítulo que se segue, sobre desafios do desenvolvimento rural, discute esta questão em maior detalhe.³⁵

A quarta, e mais complexa, envolve a mobilização e organização política, em torno da articulação de objectivos políticos identificados, para influenciar o Estado e o processo de decisão e implementação política a favor da transformação do padrão de acumulação económica em Moçambique.

NOTAS

- ¹ Iniciadas em Janeiro de 1987 com a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), sob os auspícios do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.
- ² Sem tais fluxos externos de capitais privados, o investimento produtivo directo na economia seria provavelmente tão baixo que resultaria, no mínimo, em estagnação do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. A expansão do investimento público e privado com uso de recursos domésticos seria impossível, ou resultaria, pelo menos a médio prazo, em grande instabilidade monetária e estrutural.
- ³ Castel-Branco 2002a, 2002b, 1997, 1996 e 1995. Numa reunião de avaliação do cumprimento das metas do PRE no sector industrial, em 1989, o então vice-ministro da Indústria e Energia, Octávio Muthemba, chamou a atenção para o facto de não ser correcto avaliar a situação da indústria apenas pela magnitude das taxas de crescimento da produção por causa do impacto líquido negativo da expansão da indústria transformadora na balança de transacções correntes, que era associado com a extrema dependência das empresas industriais de insumos importados. Muthemba referiu que, sem ajuda externa, as taxas de crescimento atingidas entre 1987 e 1989 não seriam sustentáveis, pelo que a avaliação do desempenho industrial se deveria focar sobretudo na composição da produção, suas articulações e desenvolvimento da capacidade de exportação (Castel-Branco 2002a).
- ⁴ Castel-Branco 2002a e 2002b, Wield 1977a e 1977b, Wuyts 1989 e 1984.
- ⁵ Portanto, “economia extractiva” não é apenas relacionada com as actividades do que classicamente se considera ser a indústria extractiva.
- ⁶ Amarcy 2009a e 2009b, Fine and Rustomjee 1996, Harris 1997, Ossemane 2008, Castel-Branco 2009a, 2009b, 2003a, 2002a e 2002b.
- ⁷ Chang 1996, Nelson and Pack 1999, Weiss 1985, Wield 1977a e 1977b, Ocampo and Taylor 1998, Rodrik 2007, Wangwe 1995 e 1994, Lucas 1990, Hausmann and Rodrik 2005, Hirschman 1958, Castel-Branco 2009a, 2009b, 2003a, 2002a e 2002b.
- ⁸ Chang 1996, Nelson and Pack 1999, Weiss 1985, Wield 1977a e 1977b, Ocampo and Taylor 1998, Rodrik 2007, Wangwe 1995 e 1994, Lucas 1990, Hausmann and Rodrik 2005, Hirschman 1958, Castel-Branco 2009a, 2009b, 2003a, 2002a e 2002b.
- ⁹ Taxa de cobertura das importações é a proporção das importações de bens e serviços paga com as exportações de bens e serviços da economia. Este indicador não inclui transacções financeiras e de capital, pelo que só pode ser usado de forma restrita como *proxy* da capacidade comercial endógena de importação. Ossemane (2009) discute criticamente a validade de indicadores clássicos de capacidade de geração de moeda externa para sustentar o desenvolvimento, quando as exportações estão concentradas num pequeno leque de produtos no contexto de uma economia porosa (que tem dificuldade em reter riqueza). Ele sugere o saldo da conta-corrente como melhor indicador do que as exportações, pois este saldo con-

sidera transacções de natureza financeira (isto é, já contabiliza parte da porosidade da economia).

¹⁰ Uma grande empresa faz grandes volumes de investimento de forma descontínua – constrói edifícios e outras infra-estruturas ou adquire novo equipamento, mas não faz este tipo de investimento todos os anos. Entre um ciclo de grande investimento e outro podem decorrer vários anos, pelo que o mapa de investimento da empresa é, naturalmente, muito irregular. Uma economia dinâmica e diversificada deve ter dezenas de empresas, pelo que é bem provável que os picos de investimento de muitas delas coincidam com os momentos baixos de investimento de outras. Assim, o mapa de investimento de uma economia dinâmica e diversificada deve ser mais regular, pois os pontos altos e baixos das empresas deverão tender a cancelarem-se. Importa notar que estes dados são sobre investimento aprovado, o que também contribui para que os picos sejam tão acentuados.

¹¹ Castel-Branco 2009a, Castel-Branco, Nelsa Massingue e Rosimina Ali 2009.

¹² Selemane (2009) apresenta informação detalhada sobre os diferentes projectos de investimento ligados à indústria extractiva.

¹³ Ministério da Agricultura 2004.

¹⁴ Banco de Moçambique (vários relatórios anuais) e *Jornal Notícias* de 21/08/2009 – Caderno de Economia e Negócios.

¹⁵ Matos e Mosca 2009.

¹⁶ Brouwer, Brito e Menete 2009.

¹⁷ Buendía 2009.

¹⁸ Os dados disponíveis não permitem, por enquanto, desagregar a informação para completar esta série até 2008.

¹⁹ O grupo 19 (G-19) é constituído por 19 doadores, sendo 16 bilaterais e 3 multilaterais. Estes doadores distinguem-se por realizarem financiamento geral ao orçamento do Estado e financiamento aos orçamentos sectoriais. É estimado que o valor da ajuda do G-19 corresponde a 80% da ajuda externa total a Moçambique. Para uma avaliação do desempenho destes doadores de 2004 a 2008, ver Castel-Branco, Ossemane, Massingue e Ali 2009.

²⁰ Retirados de <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>, acessido a 02 de Novembro de 2009.

²¹ Popularmente conhecidos como os “7 milhões” (de meticais), anualmente desembolsados pelo orçamento do Estado para financiar actividades de iniciativa privada nos distritos. Ao câmbio corrente, sete milhões de meticais correspondem aproximadamente a US\$ 235 mil.

²² Castel-Branco 1999, Castel-Branco and Cramer 2003, Cramer 2001.

²³ Amarcy 2009a e 2009b, Castel-Branco 2002a.

²⁴ Castel-Branco 2008, 2006, 2005, 2004, 2003a e 2003b, Castel-Branco, Sulemane et al 2005, Castel-Branco e Goldin 2003, Cramer 2001.

²⁵ UNCTAD 2008, Fine and Rustomjee 1996.

- ²⁶ Cambaza 2009, Selemane 2009, Castel-Branco 2009a e 2009b.
- ²⁷ Byiers 2009.
- ²⁸ Byiers 2009.
- ²⁹ McKinley and Kyrili 2009, McKinley 2009.
- ³⁰ McKinley 2009.
- ³¹ Byiers 2009 e McKinley 2009.
- ³² Byiers 2009 e McKinley 2009.
- ³³ Byiers 2009.
- ³⁴ Byiers 2009, Bucuane e Mulder 2007a e 2007b, Castel-Branco 2009a e 2009b, Castel-Branco e Cavadias 2009.
- ³⁵ Castel-Branco, Massingue e Ali 2009.

REFERÊNCIAS

- Amarcy, S. 2009a. The negative implications of the excessive accumulation of foreign exchange reserves: the rationality of the Central Bank in hoarding foreign reserves. Unpublished MSc. Dissertation. University of London: London (disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/sa/dissertacao_sofia.pdf).
- Amarcy, S. 2009b. Acumulação de reservas cambiais e possíveis custos derivados – cenário em Moçambique. IDeIAS. Boletim n.º 23 (06 de Novembro). IESE: Maputo (disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf).
- Amsden, A. 1997. Editorial: bringing production back in – understanding government’s economic role in late industrialisation. *World Development* 25(4), pp. 469-80.
- Amsden, A. 1994. Why isn’t the whole world experimenting with the East Asian model to develop? Review of the East Asian Miracle. *World Development* 22(4), pp. 627-33.
- Amsden, A. 1989. *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. Oxford University Press: Oxford and New York.
- Banco de Moçambique. (vários anos). Economic statistics (página da Internet: <http://www.bancomoc.mz>).
- Banco de Moçambique. (várias edições). Relatório anual. Maputo.
- Banco de Moçambique (várias edições). Boletim anual da balança de pagamentos. Maputo.
- Bayoumi, T. D. Coe and E. Helpman. 1996. R&D spillovers and global growth. Centre for Economic Policy Research (CEPR) WP 1467.
- Boon, G. 1982. Some thoughts on changing comparative advantages. *IDS Bulletin* 13(2), pp. 14-8 (Institute of Development Studies, University of Sussex: Sussex).
- Brouwer, R., L. Brito, e Z. Menete. 2009. Educação, formação profissional e poder. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds). 2009. *Desafios para Moçambique*, 2010. IESE: Maputo.

- Bucuane, A. e P. Mulder. 2007a. Avaliação de opções de um imposto de electricidade sobre mega projectos em Moçambique. DNEAP Discussion Paper n° 37P. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Maputo.
- Bucuane, A. and P. Mulder. 2007b. Exploring natural resources in Mozambique: will it be a blessing or a curse? DNEAP Discussion Paper n° 54E. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Maputo.
- Buendia, M. 2009. Os desafios da leitura. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds). 2009. *Desafios para Moçambique*, 2010. IESE: Maputo.
- Byiers, B. 2009. Taxation in retrospect. In Arrndt, C. and F. Tarp (eds.). *Taxation in a low-income economy: the case of Mozambique*. Routledge: New York.
- Cambaza, V. 2009. A terra, o desenvolvimento comunitário e os projectos de exploração mineira. IDEIAS. Boletim n.º 14 (4 de Junho). IESE: Maputo. (disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2009a. Economia extractiva e padrões de industrialização em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds.) Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. IESE: Maputo.
- Castel-Branco 2009b. Indústria de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários. IDEIAS. Boletim n.º 10 (30 de Março). IESE: Maputo. (http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2009c. Comentários no lançamento do relatório “*Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique*”, (elaborado por Thomas Selemene e publicado pelo CIP: Maputo). (disponível através do link <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 2008a. Eliminating aid dependency and poverty through development of broad based and diversified productive and trade capacities. Comunicação apresentada no Trade and Development Board (18 de Setembro). UNCTAD: Geneva.
- Castel-Branco, CN. 2008b. Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: contributo crítico para um debate com base em postulados básicos. Discussion Paper n.º 03/2008 do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE): Maputo (também disponível no link da página do IESE http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2005. Implicações do protocolo comercial da SADC para a família camponesa: Estudo realizado na Província de Manica para a União Nacional de Camponeses (UNAC) (disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/SADC_e_camponese_em_Manica.pdf).

- Castel-Branco, CN. 2004. Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique. Mimeo (disponível pelo link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private_sector_development.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2003a. A situação económica em Moçambique: reavaliação da evidência com foco na dinâmica da produção industrial. Comunicação apresentada na VII Conferência Anual do Sector Privado. CTA: Maputo.
- Castel-Branco, CN. 2003b. A critique of SME-led approaches to economic development. Comunicação apresentada na II Reunião do Task Force sobre Pequenas e Médias Empresas da Câmara do Comércio e Indústria da Conferência Islâmica (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-2003a-Critical-view-on-SMEs-and-development.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 2003c. Support to building capacity in investment strategy and articulation in the Province of Nampula. Relatório para a SDC e o Governo da Província de Nampula (disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid_Assessment_Study_Nampula_final_website.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2002a. An investigation into the political economy of industrial policy: the Mozambican case. Tese de Doutoramento não publicada. Departamento de Economia do SOAS (Univ. de Londres): Londres.
- Castel-Branco, CN. 2002b. Economic linkages between South Africa and Mozambique. Paper de investigação e discussão preparado para o DfID (Dept. para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico): Pretoria. (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI-2002a-SA-Mozambique-linkages.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 1997. The limits of trade liberalisation in export promotion in Sub-Saharan Africa. Unpublished MSc dissertation. Univ. of Oxford: Oxford. (disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/1997_Liberalization_Exports_SSA.pdf).
- Castel-Branco, CN. 1996. Reflexões sobre a dinamização da economia rural em Moçambique. Comunicação em mesa redonda organizada pela Universidade Eduardo Mondlane e o Ministério do Plano e Finanças “*Estratégias para acelerar o crescimento económico em Moçambique*”. Maputo. (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/DESRURAL.SEM.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 1995. Opções Económicas em Moçambique 1975-1995: problemas, lições e ideias alternativas. In Mazula (ed.) 1995. *Moçambique, eleições, democracia e desenvolvimento*. B. Mazula: Maputo. (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Problemas%20licoes%20e%20Ideas%20Alternativas.pdf>).
- Castel-Branco, CN., N. Massingue e R. Ali. 2009. Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds). 2009. *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.

- Castel-Branco, CN. R. Ossemane, N. Massingue e R. Ali. 2009. Mozambique independent review of PAPs' performance in 2008 and trends in PAPs performance over the period 2004-2008. Research report.
(http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).
- Castel-Branco, CN. e E. Cavadias. 2009. O papel dos megaprojectos na estabilidade da carteira fiscal de Moçambique. Comunicação apresentada no II Seminário Nacional sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira. Autoridade Tributária de Moçambique (Maputo, 06-07 de Março).
- Castel-Branco, CN. J. Sulemane, et al. 2005. Macroeconomics of scaling up aid: the Mozambican case. Research report. Maputo.
(http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Macroeconomics_of_Aid_and_FDI.pdf).
- Castel-Branco, CN. and C. Cramer. 2003. Privatisation and economic strategy in Mozambique. in Addison, T. (ed.). 2003. From Conflict to Recovery in Africa. Oxford University Press: Oxford.
(<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Privatization%20and%20Economic%20Strategy.pdf>).
- Castel-Branco, CN. and N. Goldin. 2003. Impact on the Mozal aluminium smelter on the Mozambican economy. Research report. Maputo.
(http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mozal_and_economic_development.pdf).
- Cavadias, E. 2009. Análise crítica dos incentivos fiscais na promoção de megaprojectos em Moçambique. Dissertação de Licenciatura não publicada. Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.
- Chang, H-J. 1996. The Political Economy of Industrial Policy. McMillan: London and New York.
- Cramer, C. 2001. Privatisation and adjustment in Mozambique: a "hospital pass"? *Journal of Southern African Studies* 27(1), pp. 1247-66.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento). Lista de projectos de investimento aprovados no período 1990-2008. CPI: Maputo.
- Dasgupta, S. 1980. Class Relations and Technical Change in Indian Agriculture. MacMillan in association with the Institute of Economic Growth: New Delhi.
- Eaton, J. and S. Kortum. 1995. Engines of growth: domestic and foreign sources of innovation. IED Discussion Paper Series no. 63 (Boston University).
- Fine, B. and Z. Rustomjee. 1996. The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization. Westview Press: London.
- Freeman, C. and J. Hagedoorn. 1994. Catching Up or Falling Behind: Patterns of International Inter-firm Technology Partnering. *World Development* 22(5), pp. 771-80.
- Gore, C. 1996. Methodological nationalism and the misunderstanding of East Asian industrialisation. UNCATD Discussion Paper 111 (January).

- Greenaway, D. 1991. New trade theories and developing countries. in Balasubramanyam, V., and S. Lall. (eds.) *Current Issues in Development Economics*. Macmillan: London.
- Harris, L. 1997. Economic objectives and macroeconomic constraints. In Michie, J. and V. Padayachee (eds.). 1997. *The political economy of South Africa's transition: policy perspectives in the late 1990s*. The Dreyden Press: London.
- Hirakawa, H. et al (eds.). 2001. *Beyond Market-driven Development: a New Stream of Political Economy of Development*. Nihon Hyoron Sha: Tokyo (in Japanese, with English edition to follow).
- Hirschman, A. 1981. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Hirschman, A. 1958. *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press: New Haven and London.
- Hausmann, R. and D. Rodrik. 2005. It is not how much but what you export that matters. John F. Kennedy School of Government, Harvard University (November).
- INE (Instituto Nacional de Estatística). *Anuário Estatístico (1961 a 2008)*. Maputo.
- KPMG. (várias edições). *Ranking das 100 Maiores Empresas em Moçambique*. Maputo.
- Leahy, D. and J. Neary. 1999. R&D spillovers and the case for industrial policy in an open economy. *Oxford Economic Papers* 51, pp. 40-59.
- Leahy, D. and J. Neary. 1994. Learning by doing, pre-commitment and infant-industry protection. Centre for Economic Policy Research discussion paper 980.
- Lucas, R. 1990. Why doesn't capital flow from rich to poor countries? *The American Economic Review (AEA Papers and Proceedings)* 80(2), pp. 91-5 (May).
- Matos, N. e J. Mosca. 2009. Desafios da leitura. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds). 2009. *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.
- McKinley, T. 2009. Why has domestic revenue stagnated in low-income countries? CDPR Development Viewpoint number 41 (November). SOAS. Univ. of London.
- McKinley, T. K. Kyrili. 2009. Is stagnation of domestic revenue in low-income countries inevitable? CDPR Discussion Paper 27/09. SOAS. Univ. of London.
- Ministério da Agricultura. 2004. *Visão para o desenvolvimento agrário*. Maputo.
- Mozal. 1999. Macroeconomic impacts. Ch.12 of *Mozal's Feasibility Study*. Maputo.
- Nelson, R. and H. Pack. 1999. The Asian miracle and modern growth theory. *The Economic Journal* 109 (July), pp. 416-36.
- Ocampo, J. and L. Taylor. 1998. Trade liberalization in developing countries: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices and income distribution. *The Economic Journal* 108 (September), pp. 1523-46.

- Ossemane, R. 2009. Sustentabilidade da dívida pública num contexto do domínio económico de megaprojectos. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds.) *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. IESE: Maputo.
- Ossemane, R. 2008. *A Critical Discussion of the Low Income Countries Debt Sustainability Framework – The case of Mozambique*. Unpublished MSc Dissertation. Univ. of London: London (disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/ro/Debt%20Sustainability%20Dissertation.pdf>).
- Rodrik, D. 2007. Specialization or diversification? (16 de Maio). Disponível no *weblog* do autor intitulado “Unconventional thoughts on economic development and globalization” (http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/05/specialization_.html (acedido a 12 de Novembro de 2009)).
- Rodrik, D. 1995. Trade strategy, investment and exports: another look at East Asia. CEPR Discussion Paper 1305 (Centre for Economic Policy Research).
- Rodrik, D. 1992. The limits of trade policy reform in developing countries. *Journal of Economic Perspectives* 6(1) (Winter), pp. 87-105.
- Rowthorn, R. and R. Ramaswamy. 1997. Deindustrialisation – its causes and implications. International Monetary Fund (IMF) Economic Issues 10 (September). IMF: Washington DC.
- Sachikonye, L. 1999. Restructuring or de-industrializing? Zimbabwe’s textile and metal industries under structural adjustment. Research Programme “The Political and Social Context of Structural Adjustment in Africa” Report n.º 110. Nordiska Afrikainstitutet: Uppsala.
- Selemene, T. 2009. Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique. CIP: Maputo.
- Shirai, S. and D-P Huang. 1994. How does industrialisation affect the structure of international trade? The Japanese experience in the Pacific basin 1975-1985. IMF Working Paper 94/95 (August).
- Stewart, F. 1976. Capital goods in developing countries. In Livingstone, I. (ed.). 1981. *Development economics and policy: Readings*. George Allen & Unwin: London.
- Teitel, S. 2000. Technology and Skills in Zimbabwe’s Manufacturing. MacMillan: London.
- Toporowski, J. (ed). 2000. *Political Economy and the New Capitalism: Essays in Honour of Sam Aaronovitch*. Routledge: London.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2008. Growth, poverty and the terms of development partnership. (Least Developed Countries Report). UNCTAD: Geneva.
- UNCTAD. 2000. Capital flows and growth in Africa. UNCTAD: Geneva.
- Wangwe, S. (ed.). 1995. *Exporting Africa: Technology, Trade and Industrialisation in Sub-Saharan Africa*. Routledge: London, New York.

- Wangwe, S.M. 1994. New trade issues: traditional versus non-traditional exports. in Cornia, G., and G.K.Helleiner (eds.) 1994.
- Weiss, J. 1985. Manufacturing as an engine of growth – revisited. *Industry and Development* 3, pp. 39-62.
- Wield, D. 1977a. Some characteristics of the Mozambican economy particularly relating to industrialization. (mimeo) Centro de Estudos Africanos/Univ. Eduardo Mondlane. Maputo.
- Wield, D. 1977b. The structure and balance of industrial production and its relationships with other sectors and with the growth of a working class. (mimeo) Centro de Estudos Africanos/Univ. Eduardo Mondlane. Maputo.
- World Bank. 1996. Moçambique: avaliação do impacto e eficiência do programa de reestruturação de empresas. World Bank: Washington DC.
- World Bank. 1990b. Mozambique: industrial sector study. Report. World Bank: Washington DC.
- Wuyts, M. 1989. Money and planning for socialist transition: the Mozambican experience. Gower: Aldershot.
- Wuyts, M. 1984. A statistical note on trends of economic development in Mozambique. (mimeo) Institute of Social Studies (ISS): The Hague.

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL EM MOÇAMBIQUE¹

Carlos Nuno Castel-Branco | Nelsa Massingue | Rosimina Ali

INTRODUÇÃO

O capítulo anterior² lança o desafio da diversificação e da articulação da base económica, produtiva e comercial de Moçambique com os objectivos de aumentar as opções e oportunidades, reduzir as vulnerabilidades, desenvolver os mercados domésticos, tornar as dinâmicas de acumulação mais eficazes e justas do ponto de vista de distribuição e alargar a base social e regional de acumulação. Desenvolvimento rural é uma das opções básicas para enfrentar aqueles desafios e atingir tais objectivos.

O que se segue é um conjunto de postulados, isto é, axiomas ou hipóteses, sobre como pensar nos desafios do desenvolvimento rural em Moçambique. A apresentação inclui tanto os postulados, como a sua derivação lógica e as implicações de política. Portanto, há três elementos críticos em cada etapa: o postulado, a sua lógica e as suas implicações. Postulados (axiomas ou hipóteses) são ideias em investigação. Como tal, nem são verdades estabelecidas, nem ideias acabadas. A experiência mostra que as dinâmicas de inovação e criatividade estão precisamente centradas à volta da discussão de hipóteses.

Em torno de sete postulados, este artigo desenvolve três argumentos fundamentais. Primeiro, desenvolvimento rural deve ser o foco central da estratégia nacional de desenvolvimento. Segundo, desenvolvimento rural é entendido, neste artigo, como industrialização rural, e esta como um processo de transformação e articulação da base e da organização social, económica, logística e tecnológica da produção e do comércio. Terceiro, um processo diversificado e alargado de industrialização rural requer a confrontação com a realidade das dinâmicas actuais de desenvolvimento nacional e rural: as infra-estruturas e serviços são concentrados nas zonas urbanas e no Sul do País; os principais focos do investimento e determinantes do crescimento são projectos minerais, energéticos e turísticos; as actividades agrárias e agroindustriais são cada vez mais concentradas (com o tabaco, açúcar, madeiras e algodão a dominarem a produção, o comércio e as exportações); a introdução do fundo de iniciativa local para os distritos (popularmente conhecido como “os 7 milhões” [de meticais]) tem efeitos tanto na produção e comércio, como

no emprego e distribuição de rendimento, mas estes efeitos estão ainda pouco sistematizados; a agricultura familiar é profundamente afectada e reestruturada por estas dinâmicas que influenciam os mercados de bens e serviços e de trabalho com os quais a produção familiar é organicamente relacionada; impactos deste conjunto de dinâmicas nas oportunidades de emprego, na qualificação da força de trabalho, na transformação das relações de produção, das forças produtivas e da sua organização social, e na distribuição do rendimento são muito diferenciados e desiguais entre regiões e grupos sociais.

DESENVOLVIMENTO RURAL COMO FOCO DE ARTICULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Nas condições socioeconómicas e demográficas de Moçambique, *desenvolvimento rural deve ser o foco de articulação e o centro de gravidade da estratégia nacional de desenvolvimento*. Note-se que não está a ser dito que *desenvolvimento rural deve ser parte, ou parte fundamental da estratégia de desenvolvimento nacional*. Explicitamente, está a ser dito que *a estratégia de desenvolvimento nacional deve ser uma estratégia de desenvolvimento rural*. Por outras palavras, desenvolvimento rural não é um assunto sectorial ou transversal, é o assunto central do desenvolvimento de Moçambique. Por isso, uma estratégia de desenvolvimento rural, paralela ou parte integrante de uma estratégia nacional de desenvolvimento, não tem sentido. Do mesmo modo, uma organização governativa focada em desenvolvimento rural faz pouco sentido, tal como o faria se o Governo tivesse um ministério ou uma direcção de combate à pobreza absoluta, dado que este combate não é uma actividade sectorial mas o foco (hipoteticamente) da estratégia de desenvolvimento.

Várias são as razões lógicas para afirmar este primeiro postulado. Primeira, a maioria da população de Moçambique ainda vive nas zonas rurais, apesar da velocidade a que a urbanização está a acontecer. Por outro lado, a velocidade da migração do campo para as cidades (cerca de três vezes superior à da taxa de crescimento da população)³ reflecte e cria pressões económicas e sociais enormes, assim como resulta das aspirações de urbanização e de acesso a novas oportunidades e serviços por parte dos habitantes das zonas rurais.

Logo, as dinâmicas de desenvolvimento rural afectam: (i) as dinâmicas demográficas rurais e urbanas; (ii) as dinâmicas de urbanização (escangalhamento das cidades existentes ou urbanização alargada do País); (iii) a natureza do emprego e dos padrões de acumulação económica (incluindo a sua relativa formalidade ou informalidade); (iv) as oportunidades de aplicação produtiva dos fluxos financeiros resultantes do trabalho migratório ou sazonal e da participação dos camponeses em mercados de bens agrícolas (por exemplo, devem estes fluxos ser investidos apenas na reprodução das actividades agrícolas comuns e tradicionais em cada região ou existem oportunidades, capacidades e facilidades para diversificar a aplicação destes fluxos em

investimento industrial (das carpintarias às serralharias, dos materiais de construção às mobílias, das agroindústrias às indústrias pesqueiras, da produção à manutenção de equipamentos), no turismo, estruturas comerciais, formação profissional e outros serviços?⁴

Urbanizar o campo ou continuar a ruralizar as cidades; continuar a esgotar as cidades já existentes ou criar novas no campo; aumentar o exército de empresários e empregados retalhistas informais que pululam pelas cidades na margem da sobrevivência ou criar novas oportunidades dinâmicas e inovadoras de trabalho decente; estas são opções que se abrem ou se fecham em grande medida como função do que acontece com o desenvolvimento rural.

Segunda, histórica e estruturalmente, a base de sustentação e de acumulação de capital de toda a economia de Moçambique tem residido nas zonas rurais: da economia das plantações à do trabalho migratório e das culturas obrigatórias; da economia mineira e energética ao turismo e pescas; da produção de alimentos baratos para os trabalhadores assalariados à produção das principais exportações; da reprodução social de força de trabalho barata à redução dos custos, para o capital, desse processo de reprodução. Cada um destes casos demonstra que é nas zonas rurais onde se localizam os engenhos fundamentais da acumulação e reprodução económica e social de Moçambique, embora tais engenhos não sejam necessariamente nem fundamentalmente agrários. Estas dinâmicas de acumulação estruturaram a agricultura familiar e o campesinato como produtor para os mercados agrícolas e gerador de força de trabalho assalariada (nos períodos de acumulação acelerada de capital), e como amortecedor do impacto das crises de acumulação ao fornecer um seguro temporário contra o risco de desemprego ou de recessão no mercado de excedentes agrícolas e de trabalho, reduzindo os custos do capital com a reprodução social da força de trabalho. Ao invés de reflectirem uma dinâmica de reprodução simples desligada da economia capitalista, a agricultura familiar e o campesinato são parte central do processo, das estruturas, das tensões e dos conflitos relacionados com as principais dinâmicas de acumulação de capital em Moçambique.⁵

As dinâmicas de desenvolvimento rural afectam a capacidade de mobilizar vastas forças produtivas nacionais cuja organização social e económica continuam a ser altamente ineficazes do ponto de vista da acumulação económica nacional. Com raras excepções, os níveis de produtividade no campo, independentemente dos sectores de actividade, são baixos, tal como o são os níveis de educação, a qualidade e cobertura das infra-estruturas de construção, energia, água, transportes, comunicações e assistência técnica, a presença de instituições de ciência e tecnologia, padronização e controlo de qualidade e certificação com algum significado produtivo concreto, a capacidade de financiamento e os níveis de especialização da produção.⁶

Terceira, uma das frases mais ouvidas em Moçambique é a que diz que a maioria da população vive da agricultura. Empiricamente, esta frase nem descreve nem analisa a complexa realidade social no campo. Se é verdade que quase toda a população rural tem acesso a terra e uma ligação com a agricultura, também é verdade que a maioria desta população tem padrões muito diversificados de sobrevivência, que incluem trabalho assalariado (permanente, sazonal e migratório),

uma diversidade de actividades agropecuárias, pesca, algum tipo de actividade comercial, alguma indústria artesanal. Os habitantes das zonas rurais são, geralmente, e em simultâneo, pescadores, agricultores, artesãos, comerciantes, transportadores, trabalhadores assalariados nas fábricas, nas minas e nas plantações, trabalhadores da função pública, construtores de infra-estruturas (estradas, sistemas de água e saneamento, escolas, centros de saúde), madeireiros e gestores de programas comunitários de protecção ambiental.⁷ Cada uma destas ocupações é um de muitos lados das estratégias de sobrevivência de cada família de camponeses diferenciados.

A evidência mostra que, regra geral, há dois tipos de agregados familiares que vivem de facto da agricultura: (i) os muito pobres, que não conseguem diversificar o seu leque de actividades, frequentemente por causa da limitação de oportunidades de emprego decente; e (ii) os mais abastados (camponeses médios e ricos ou mesmo empresários agrícolas), que em algum momento da sua vida economicamente activa passaram com sucesso por anos de trabalho assalariado e outras formas de sobrevivência e acumulação, o que lhes permitiu investir na agricultura (expansão das áreas de cultivo, aquisição de melhores meios de produção – incluindo tracção animal ou mecânica e sistemas de irrigação – recrutamento de força de trabalho) e construir uma base como produtores comerciais ou semicomerciais independentes. O primeiro grupo é mais numeroso que o segundo, e os dois grupos juntos formam uma fracção minoritária das populações rurais. O primeiro grupo é instável (em períodos de intensa procura de força trabalho ou de choques prolongados – como no caso de secas e cheias – tende a “desaparecer” como produtor agrícola familiar); enquanto o segundo grupo é vulnerável, mas tende a consolidar-se e a destacar-se dos outros. Com excepção dos produtores comerciais mais avançados, que tendem a especializar-se mais, a estrutura produtiva destas famílias camponesas e produtores comerciais é semelhante no que diz respeito à grande variedade de produtos que cada um produz, mas difere fundamentalmente no que diz respeito à escala, meios de produção e capacidade de recrutamento de trabalhadores assalariados.⁸

Estes padrões de diversificação generalizada das actividades em que cada família e produtor se engajam reflectem a condição inicial de acumulação em que a maioria dos produtores rurais se encontra, bem como a sua resposta a dinâmicas e estruturas de produção, comércio, emprego e acumulação sobre as quais têm pouco ou nenhum controlo. Por exemplo, dada a incapacidade de prever e/ou influenciar as tendências dos mercados e preços de produtos agrícolas e de trabalho, é mais seguro (ainda que seja de menor produtividade) diversificar do que especializar.⁹ Quarta, as dinâmicas urbanas e rurais, industriais e agrárias estão profundamente interligadas, e esta interligação tem contornos políticos fundamentais. Das zonas rurais, bens alimentares, matérias-primas, combustíveis (como lenha e carvão) e força de trabalho fluem para as zonas urbanas. Destas zonas urbanas, recursos financeiros e, ocasionalmente, alguns bens e serviços industriais fluem para as zonas rurais. Estes fluxos e o seu aproveitamento são ditados pelas dinâmicas de acumulação (como é que as pessoas produzem, apropriam e utilizam a riqueza produzida) na economia rural e pela natureza da relação entre o desenvolvimento urbano e rural,

entre a indústria e a agricultura. Estas relações tendem a ser desiguais e a favorecer padrões de acumulação de capital que se estabelecem em torno de sectores intermediários, proprietários distantes, especuladores e só ocasionalmente produtivos.

Muitos países, ao longo dos mais de três séculos de história do capitalismo, seguiram estratégias de expropriação do excedente do campo nas fases iniciais de acumulação de capital. Alguns tiveram sucesso na transformação desse excedente expropriado do campo em capital industrial sólido e dinâmico. Para fazê-lo, eliminaram as classes improdutivas (proprietários distantes, intermediários, especuladores, burguesia consumista), fizeram profundas reformas na redistribuição da terra por quem a trabalha, ajudaram a organizar os produtores em empresas associativas e cooperativas, montaram serviços públicos de extensão, assistência, financiamento, comercialização, formação, estandardização e controlo de qualidade, informação sobre mercados, preços e tecnologia. Portanto, a revolução rural potenciou política, social e economicamente a emergência da revolução industrial; enquanto o surgimento desta última urbanizou o campo, acabou com as diferenças entre agricultura e indústria, e eliminou (ou reduziu drástica e rapidamente) os níveis de pobreza tal como nós os conhecemos. Ao fazerem isto, estas economias criaram novos engenhos de acumulação imensamente mais produtivos e transformaram as suas estruturas e dinâmicas sociais e económicas.¹⁰

Outros países utilizaram o excedente expropriado do campo de forma improdutiva no mero enriquecimento pessoal, consumo de luxo, obras de estatuto social ou opções de industrialização pouco adequadas e viáveis que nem sequer beneficiavam o campo de onde o excedente era extraído. Ao fazerem isto, foram matando a sua base de acumulação, tornando-a mais pequena, utilizando-a de forma cada vez mais concentrada em elites improdutivas. Para manter uma burguesia improdutiva, estas economias mataram a galinha dos ovos de ouro. Nem conseguiram criar indústria e dinâmicas sólidas de industrialização, nem conseguiram manter a base atrasada, mas rentável, de produção e reprodução de excedente rural. Tornaram-se, estas economias, profundamente dependentes de fluxos externos de capitais (públicos ou privados), vulneráveis aos caprichos dos financiadores externos e, frequentemente, politicamente instáveis por causa da crescente contestação em torno da apropriação, redistribuição e utilização de excedentes em contração.¹¹

Portanto, as dinâmicas de desenvolvimento rural são centrais na transformação das relações de força e balanços políticos na sociedade como um todo a favor de dinâmicas produtivas de acumulação e desenvolvimento. Logo, são opções essencialmente políticas que reflectem as dinâmicas de luta, tensão e unidade entre vários interesses económicos e sociais e suas expressões políticas. Quinta, no campo reside uma parte fundamental das forças políticas e do conflito político em Moçambique. É preciso reconhecer que estas forças, embora maioritárias, estão muito desorganizadas, dispersas e segmentadas, apesar de terem a capacidade de influenciar importantes decisões políticas (como é demonstrado, por exemplo, pelos resultados eleitorais). Por outro lado, o poder negocial do capital internacional (doadores, organizações financeiras, investido-

res e, mesmo, lavadores de dinheiro) e doméstico (comerciantes, industriais, especuladores) é muito maior e mais organizado e, por isso, muito mais influentes que o dos camponeses. Os trabalhadores industriais e sindicatos são, do ponto de vista de organização de classe, bastante fracos e, na maioria dos casos, o seu poder negocial depende da relação estratégica com os assalariados rurais e pequenos camponeses. A incapacidade de pensar estrategicamente para além dos interesses limitados de grupo, quer por parte dos camponeses, quer por parte dos assalariados agrícolas e industriais, fortalece o poder das facções dominantes do capital.

Por exemplo, aquando da batalha sobre a liberalização da exportação da castanha de caju não processada, o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria do Caju aliou-se aos proprietários das fábricas de processamento para lutar pela manutenção da protecção do acesso privilegiado das fábricas¹² à castanha não-processada a baixo preço.¹³ Esta posição do sindicato estava associada à sua preocupação pela manutenção dos postos de trabalho e salários dos operários das fábricas de processamento. No entanto, o sindicato não entendeu quatro pontos fundamentais. Primeiro, o *status quo* de uma indústria altamente protegida e em crise financeira e tecnológica seria impossível de manter. Segundo, tanto os camponeses como os comerciantes e industriais tinham estratégias diferenciadas de negócio e sobrevivência, e somente os operários das fábricas de processamento eram inteiramente dependentes do processamento de caju; logo, eram os operários, e não os camponeses, comerciantes e industriais, quem constituía o grupo mais vulnerável. Terceiro, os industriais estavam a preparar-se para se associarem aos comerciantes (muitos venderam as suas fábricas a comerciantes) e fazer comércio de castanha em bruto em vez de lutar por manter a indústria de processamento. Quarto, sem uma estratégia para a transformação da indústria do caju na sua totalidade, ao longo da cadeia económica e social de produto e valor, a situação dos operários seria insustentável. Assim, em vez de se associarem aos camponeses para construir uma alternativa estratégica para a indústria do caju ao longo da cadeia económica e social de produto e valor, o sindicato optou pela visão limitada dos interesses imediatistas de grupo acabando por sofrer um grande revés: as fábricas foram todas encerradas e cerca de 15 mil postos de trabalho foram perdidos.¹⁴

O fortalecimento do poder de negociação dos camponeses e outros trabalhadores nacionais face ao capital (nacional e internacional) e a consolidação e desenvolvimento das bases democráticas económicas, sociais e políticas requerem uma crescente aliança estratégica das forças progressistas nacionais com o campesinato, bem como o desenvolvimento da organização social e política no campo. Uma estratégia nacional de desenvolvimento que grave em torno do desenvolvimento rural pode também transformar-se numa estratégia de fortalecimento de alianças políticas, sociais e económicas entre o campesinato e outras camadas trabalhadoras nacionais, e de fortalecimento da soberania nacional na determinação dos cursos e direcções do nosso próprio desenvolvimento. Estes argumentos conduzem a cinco implicações fundamentais. Primeiro, desenvolvimento rural deve ser o centro de gravidade da estratégia nacional de desenvolvimento. Segundo, todas as

estratégias sectoriais devem ser subordinadas e articuladas com o objectivo central da estratégia nacional de desenvolvimento, que gravite em torno do desenvolvimento rural. Terceiro, logo, não faz sentido ter uma estratégia de desenvolvimento rural (uma vez que este objectivo já presida à estratégia nacional de desenvolvimento). Quarto, também não faz sentido construir organizações governamentais específicas para o desenvolvimento rural, uma vez que este se transforme na abordagem nacional de desenvolvimento em vez de numa actividade sectorial (transversal ou não), do mesmo modo que o Governo não tem, hoje, um ministério ou uma direcção de combate à pobreza absoluta (dado ser esta, hipoteticamente, a direcção central da estratégia nacional). Quinto, é muito questionável se outras estratégias sectoriais (por exemplo, de indústria, de ciência e tecnologia, de desenvolvimento agrário, etc.) fazem sentido por si, pois os seus objectivos têm que estar subordinados e articulados com a estratégia nacional, cujo centro de gravidade seria, neste caso, o desenvolvimento rural. Isto não quer dizer que indústria, ciência e tecnologia, agricultura, transportes, etc., não são vitais. Pelo contrário, desenvolvimento rural será o produto da conjugação e articulação de todos os sectores. No entanto, a relevância de cada um será tanto maior quanto mais os seus objectivos forem focados e articulados pela estratégia nacional, cujo centro de gravidade seria, neste caso, o desenvolvimento rural. Portanto, desenvolvimento rural oferece um excelente foco em torno do qual se podem coordenar e dirigir o desenvolvimento de políticas e outras intervenções públicas, o planeamento estratégico de médio e longo prazos, e a estruturação estratégica da despesa pública.

Neste ponto, vale a pena fazer uma reflexão paralela sobre dois pontos cruciais. Primeiro, o que é desenvolvimento rural? Será uma actividade localizada geograficamente (nas zonas rurais)? Será uma actividade limitada a desenvolver alguns elementos, ainda que importantes, da vida rural, como melhoria da habitação, estradas e facilidades sanitárias? A abordagem desta apresentação é a seguinte: desenvolvimento rural é definido pela associação do foco e centro de acumulação da economia com a transformação das relações de produção e das forças produtivas da grande massa de produtores nacionais, em benefício da acumulação económica e do seu próprio desenvolvimento como produtores. Portanto, a questão não é geograficamente definida, mas é definida com uma base social. Igualmente, nesta abordagem, desenvolvimento rural não é uma actividade sectorial (realizada por uma direcção) complementar a outras e, por isso, focada naquilo que as outras não fazem (casas melhoradas, sistemas de sanidade, etc.), mas é uma dinâmica económica e social com base na organização e desenvolvimento da produção e das relações sociais de produção e forças produtivas que lhe são inerentes.

Segundo, será que colocar desenvolvimento rural como centro de gravidade da estratégia nacional implica que as restantes questões (pobreza urbana, industrialização, megaprojectos de minerais, energia, e turismo, etc.) serão abandonados? De modo algum. Por exemplo, como já foi mencionado, a pobreza urbana está associada às dinâmicas de desenvolvimento rural e à relação entre o desenvolvimento rural e urbano. Como se verá mais adiante, desenvolvimento

rural deve ter um foco (nesta comunicação, é sugerido, mais adiante, que esse foco seja a industrialização rural). Megaprojectos de minerais, energia e turismo situam-se nas zonas rurais e fazem parte das dinâmicas de desenvolvimento rural, quer pelo seu papel no desenvolvimento das forças produtivas, quer pelo seu contributo através de ligações fiscais, produtivas e de emprego. Portanto, a questão central é como é que o conjunto da economia faz funcionar e beneficia das dinâmicas novas de industrialização rural.

Por exemplo, se o desenvolvimento (industrialização) rural for definido como centro de gravidade do desenvolvimento nacional, em todos os sectores será este o foco: nas obras públicas (que tratarão dos sistemas de sanidade e melhoramento das casas e materiais de construção), na indústria (cujo foco será a industrialização rural – agroindústria, indústria pesqueira, indústrias complementares de engenharia, etc.) e em todas as outras actividades.

DESENVOLVIMENTO RURAL E INDUSTRIALIZAÇÃO RURAL

Desenvolvimento rural deve ser concebido no quadro da *industrialização rural, com base produtiva, comercial, social e regional alargada e diversificada, viável e competitiva, para eliminar a dependência externa e desenvolver o País.*

Porquê? Há várias razões para isto. Primeira, a industrialização rural pode aumentar os rendimentos e expandir os mercados rurais, o que a ausência de industrialização não permite fazer. Segunda, a industrialização permite penetrar em mercados mais dinâmicos e inovadores e conferir maior solidez e energia ao processo de desenvolvimento rural. Terceira, a industrialização rural é a oportunidade para transformar radicalmente a qualidade e a articulação de todos os serviços, infra-estruturas e unidades produtivas rurais. Quarta, a industrialização rural é a oportunidade de alargamento e diversificação regional e social da base produtiva e comercial, das oportunidades futuras de desenvolvimento e dos padrões de distribuição do rendimento. Quinta, a industrialização rural é o vector da urbanização rural. Sexta, industrialização rural pode ser um vector de unidade da economia nacional fortalecendo as suas ligações internas.¹⁵

Há, no entanto, muitos conceitos diferentes de industrialização rural: uns pensam em milhares, senão milhões, de microprojectos espalhados pelo País, outros pensam num grupo pequeno de projectos de grande dimensão e grande impacto, concentrados em alguns produtos (açúcar, biocombustíveis, etc.) a gerarem ligações a montante e a jusante.¹⁶ É importante ter uma visão nacional de industrialização rural, mas como é que ela pode ser construída?

A primeira questão de fundo é: qual é o contexto produtivo e qual é o objectivo social do desenvolvimento rural? Respostas clássicas e simplistas seriam: “aumentar a produtividade do trabalho”, “aumentar o rendimento agrícola”, “melhorar a vida das populações rurais”, “eliminar a pobreza absoluta”, etc. Mas a questão de fundo permanece: para fazer, ou atingir, o quê?

Para construir uma agroindústria comercial de base ampla, alargada e diversificada? Construir “ilhas” de alta produtividade em torno de algumas culturas de alto valor comercial tradicionais ou que estejam “na moda” no momento (açúcar, algodão, tabaco, biocombustíveis, etc.)? Melhorar os rendimentos de uma produção essencialmente orientada para a auto-suficiência alimentar local? Uma combinação destas (e outras) opções, de acordo com as especificidades sociais, económicas e ecológicas de cada região e de cada momento?

Deverá a agroindústria estar orientada para o desenvolvimento de uma burguesia nacional aliada às grandes cadeias de produto e valor internacionais, ou para a geração de profundas ligações económicas nacionais e para o desenvolvimento amplo das forças produtivas rurais no quadro de uma crescente socialização de processos de produção e circulação de mercadorias? Qualquer uma destas opções é possível. Mas os problemas (logísticos, de organização produtiva, de organização social, etc.) levantados por cada uma delas são substancialmente diferentes. Por isso, a pergunta “para atingir o quê” não é nem retórica nem semântica. Tem implicações muito grandes. Uma estratégia que seja consistente simultaneamente com a redução da pobreza e alargamento das opções e oportunidades de desenvolvimento para Moçambique requererá um processo de industrialização de base ampla, diversificada e articulada, que combine a agroindústria comercial, as indústrias mineiras e energéticas, pesqueiras, florestais e o turismo. A estas indústrias juntam-se as que lhes prestam serviços, desenvolvem tecnologia e fornecem insumos e capacidades de processamento e conservação: a metalomecânica, a química, a de construção e de materiais de construção, os serviços comerciais, tecnológicos, de assistência técnica, transportes e financeiros. As grandes questões relacionam-se com a diversificação das opções e oportunidades; a sustentabilidade ambiental e intergeracional; a articulação dos mercados, das actividades e das capacidades ao longo de cadeias de produção e valor e no contexto da formação de *clusters* (ou concentrações) produtivas; o reconhecimento e a resolução dos conflitos e tensões em torno do acesso aos recursos e das opções alternativas (por vezes mutuamente exclusivas) de desenvolvimento em cada local; a articulação e tensão entre a grande e a pequena e média empresa; a formação e desenvolvimento do proletariado rural; e o papel do Estado na definição e articulação de estratégias, e na mobilização e afectação de recursos e capacidades.

A uma tal base podem juntar-se elementos de oportunidade (quicá algumas “ilhas” de alta produtividade e procura no mercado externo como biocombustíveis e minerais, que possam oferecer experiência, reputação e um balanço entre procura e oferta de moeda externa e de receita fiscal) e elementos de necessidade imediata, pelo menos na fase de transição (auto-suficiência alimentar local). Portanto, a estratégia pode conter três (ou mais) elementos interligados (nota: *interligados* é a palavra-chave): (i) uma espinha dorsal focada na construção de uma base de industrialização diversificada, interligada e competitiva, (ii) acções específicas focadas na melhoria da economia familiar e (iii) projectos de grande dimensão orientados para produzir receita fiscal, moeda externa e ligações produtivas que permitam ajudar a sustentar outros componentes da estratégia e a gerar oportu-

tunidades de diversificação da base produtiva e do emprego. Mas o foco, base, fundamento e prioridade, têm que estar bem claros, tanto no papel, como na prática, atitude e metodologia analítica. A possibilidade de interligar diferentes elementos dentro de uma estratégia não implica que estes elementos sejam facilmente interligáveis ou naturalmente complementares. Podem estar em conflito, pelo menos até um certo ponto. Por exemplo, a multiplicação de microindústrias familiares pode impedir o desenvolvimento da divisão de trabalho, a especialização produtiva, o acesso a força de trabalho e a geração e libertação de excedente necessário para a construção de uma agroindústria média e competitiva virada para mercados dinâmicos. Do mesmo modo, a construção de uma tal agroindústria pode arruinar microindústrias familiares. As “ilhas de produtividade” podem competir por força de trabalho e outros recursos (terra, água, etc.) com a espinha dorsal da estratégia, dificultando o seu desenvolvimento. Estas hipóteses de conflito não são construções teóricas. O conflito no acesso a força de trabalho, terra, água e outros recursos entre as diferentes formas de organização social de produção no tempo colonial (plantações, machambas dos colonos e machambas dos camponeses moçambicanos) e no período pós-independência (entre machambas estatais, cooperativas, machambas familiares e outras formas de emprego da força de trabalho, entre agricultura e indústria mineira, etc.) estão bem documentados em muitos estudos. Portanto, as interligações têm de ser construídas. Nem podem ser assumidas, nem os problemas podem ser subestimados ou “esquecidos” como se não existissem.

DILEMAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO RURAL

Embora a ideia de industrialização rural no contexto de Moçambique possa ser atraente e inspirar romantismo económico, é preciso não esquecer quão dura a realidade é. Por um lado, as infra-estruturas e serviços estão concentrados nas zonas urbanas e no Sul de Moçambique. A cidade de Maputo ainda concentra cerca de metade da rede comercial retalhista e dois terços da rede grossista, 40% da rede de distribuição de combustíveis e assistência técnica auto, 80% das empresas de serviços de transporte, comunicações, construção, consultoria e informação. Comparativamente, nas províncias de Nampula e Zambézia, que abrangem 22% do território nacional e 41% da população do País, e que são consideradas as de maior potencial de desenvolvimento económico, localizam-se apenas 21% da rede comercial retalhista e 10% da grossista, 5% das empresas de serviços, 16% da rede de distribuição de combustíveis e assistência técnica auto, 21% das estradas nacionais revestidas e 33% das estradas nacionais não revestidas. Somente metade dos distritos rurais tem redes de extensão rural.¹⁸

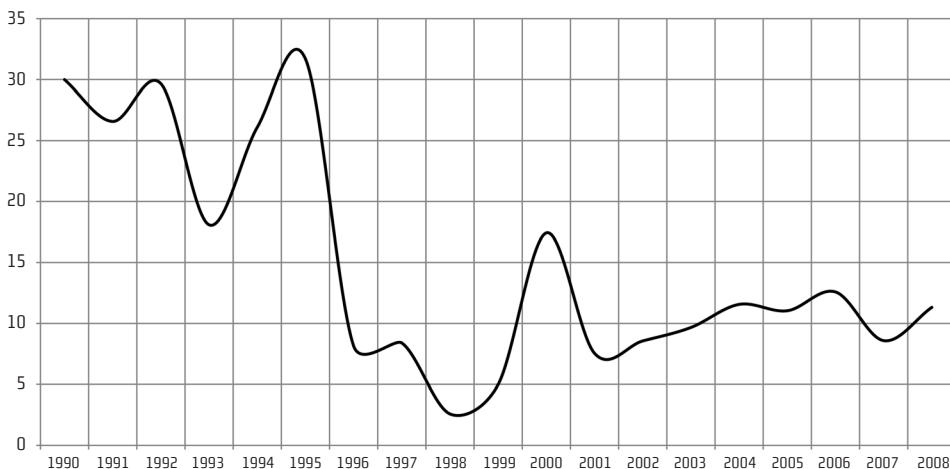
Instituições financeiras formais operam em apenas 40% dos distritos rurais e urbanos do País. A cidade e província de Maputo concentram 52% dos balcões de bancos, 55% das ATM, 72% dos POS, 55% dos microbancos, 64% das instituições de microcrédito e 84% das cooperativas

de crédito. Maputo (cidade e província), Gaza e Inhambane concentram 64% dos balcões de bancos e 74% das instituições de microcrédito. Metade do total de distritos com instituições bancárias situa-se nestas três províncias. Em contrapartida, na Zambézia e em Nampula apenas um terço dos distritos tem instituições bancárias.¹⁹

Embora as instituições de ensino superior se estejam a multiplicar por todo o País, com questionável qualidade²⁰, o acesso a formação técnico-profissional de qualidade a todos os níveis continua muito limitada²¹ e a qualidade geral da educação nas zonas rurais tende a ser pior que nas urbanas.²² Por outro lado, como foi mencionado no capítulo anterior²³, o carácter extractivo das dinâmicas e estruturas de produção, investimento privado e acumulação tem vindo a consolidar-se ao mesmo tempo que a base produtiva e comercial se tem tornado mais limitada e focada em actividades primárias e sem ou com pouco processamento.

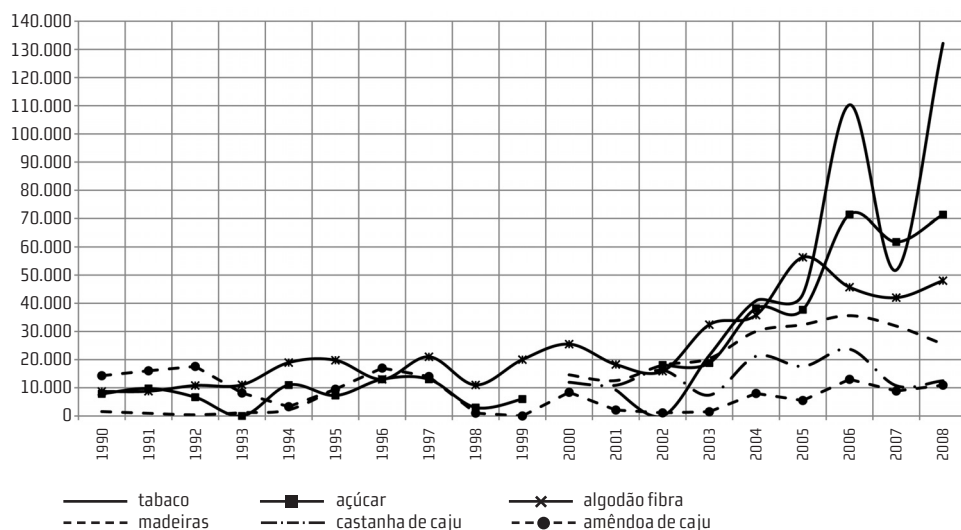
Maputo recebeu o grosso do investimento privado aprovado total em cada um dos últimos 19 anos, com excepção de 2002 e 2007, em que Nampula dominou por causa das areias pesadas e outros projectos minerais ou associados. As agroindústrias e outras actividades agrárias receberam apenas 13% do investimento privado total aprovado entre 1990 e 2008, e cerca de 80% deste investimento foi concentrado no açúcar, tabaco, algodão e exploração madeireira.²⁴ Os gráficos que se seguem mostram que as exportações agroindustriais e agrícolas diminuíram substancialmente como percentagem das exportações totais nacionais (gráfico 1), embora tendam a recuperar nos últimos anos; que as exportações não processadas de madeiras, tabaco, caju e algodão fibra totalizam dois terços das exportações agroindustriais e agrícolas; que as exportações de caju em bruto tendem a substituir as de caju processado; e que somente as exportações de açúcar, algodão fibra e tabaco tendem a crescer (gráficos 2 e 3).

GRÁFICO 1 PESO DAS EXPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS E AGRÍCOLAS NAS EXPORTAÇÕES TOTAIS DE BENS (EM %)



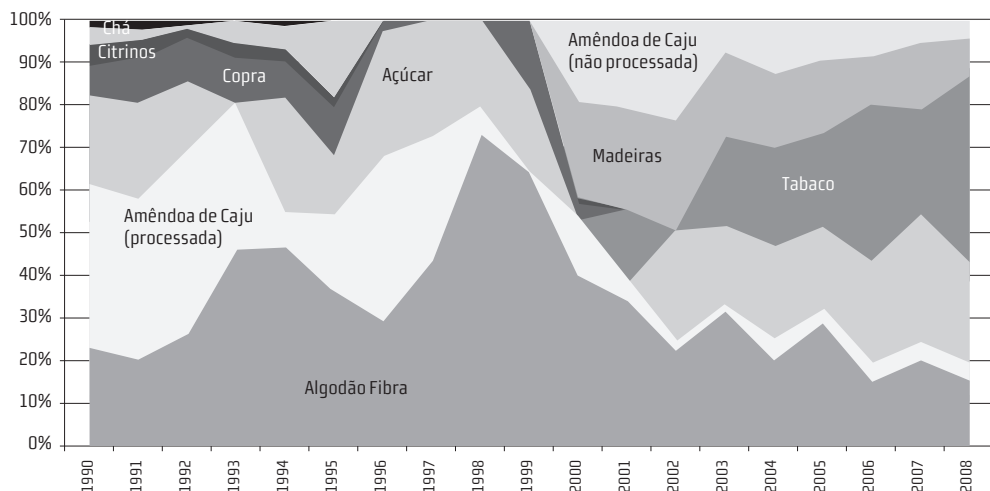
FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (balança de pagamentos)

GRÁFICO 2 PRINCIPAIS EXPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS E AGRÍCOLAS (US\$ Milhares)



FONTES INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (balança de pagamentos)

GRÁFICO 3 ESTRUTURA PERCENTUAL DAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS AGROINDUSTRIAIS E AGRÍCOLAS



FONTE INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (dados da balança de pagamentos)

Portanto, se a industrialização rural parece ser uma resposta para o desafio de diversificação e articulação do desenvolvimento nacional, esta opção nem é fácil nem rápida. Mas é claro que requer e poderá proporcionar profundas mudanças políticas, sociais e de tendência económica.

INDUSTRIALIZAÇÃO RURAL E CRITÉRIOS SOCIOECONÓMICOS DE ANÁLISE

Uma estratégia desta natureza requer, entre outros aspectos, critérios socioeconómicos rigorosos para fazer escolhas de prioridades, análise de decisões, monitoria e avaliação de impacto e contínuo desenvolvimento das abordagens, estratégias e políticas.

Por que é necessário escolher prioridades? Primeiro, para articular as acções do Estado a todos os níveis. Segundo, para estabelecer os sistemas públicos de apoio e incentivo ao desenvolvimento da produção e circulação de mercadorias. Terceiro, para desenvolver a infra-estrutura, as capacidades institucionais e humanas necessárias e outro investimento complementar. Quarto, para dar sinais claros aos outros agentes económicos sobre o que é mais importante e para onde irão os recursos públicos. Quinto, para coordenar investimento competitivo em função de prioridades e objectivos socioeconómicos concretos. Sexto, para avaliar os resultados das políticas públicas, a sua adequação aos objectivos, e a adequação dos objectivos das políticas públicas aos problemas do desenvolvimento.

O que deve conter uma matriz analítica para fazer tais escolhas de prioridades? Há uma série de questões inter-relacionadas que devem ser analisadas (nenhuma delas, *per se*, e isoladamente das outras, é suficiente como factor de decisão, mas todas são necessárias).²⁵

Mercado: há ou não? A que preço? É um mercado dinâmico e em expansão e com potencial de inovação? Ou é um mercado em crise, ou de curto prazo, ou com excessiva competição, ou excessivamente protegido, cujas elasticidades preço e rendimento da procura são tão baixas que a economia perde produzindo esses produtos para esses mercados? É um mercado muito variável e volátil, ou um em que é possível estabelecer e estabilizar preços e quantidades com “mercados futuros”, “acordos de longo prazo”, etc.?

É um mercado muito exigente em qualidade e condições de certificação que estão muito além das capacidades nacionais (em custos e em capacidades tecnológicas e institucionais) ou é um mercado acessível? Qual é a logística requerida para esse mercado (do armazenamento ao transporte, do controlo da qualidade e fitossanitário à certificação, do acesso a factores de produção à assistência produtiva, da informação à formação, etc.) e podemos ou não ter acesso a tais condições? Há produtos substitutos em desenvolvimento e expansão que podem reduzir as oportunidades de mercado e o ciclo de vida do produto que queremos produzir, ou o nosso produto é seguro e o seu mercado oferece amplo escopo para inovação e expansão?

A questão de fundo é que sem pensar no mercado e nas suas condições é impossível pensar na tecnologia, na organização produtiva, nos custos, na viabilidade, na competitividade e nas possibilidades de sobrevivência e sustentabilidade da actividade a promover. Se produzir pouco pode ser mau, **produzir muito mas sem mercados e sem orientação para mercados concretos com exigências específicas é uma catástrofe.** Os mercados consumidores não são automaticamente

criados pela existência de produção, nem a existência de carências sistemática significa que existem mercados efectivos. Empresas com sucesso económico são as que começam por definir o objectivo comercial da sua produção e, a partir daí, reconstruem a cadeia de produção até à origem (o capital inicial e seu custo, a tecnologia, o tipo de organização produtiva e as matérias-primas).

Viabilidade, sustentabilidade e competitividade: o que é necessário fazer para satisfazer as condições mínimas necessárias para aproveitar (e até criar) oportunidades de mercado, de forma viável, sustentável e competitiva? Qual é a escala mínima de produção? Será o custo máximo de produção consistente com as condições competitivas? A produtividade e rendimentos mínimos são consistentes com os níveis de competitividade requeridos? Quais são os níveis de qualidade requeridos e a capacidade de a certificar e de a melhorar e manter?

Quais são as exigências de sustentabilidade ambiental (igualmente relacionada com o mercado, dado que, por exemplo, os produtos orgânicos e a produção “verde” do ponto de vista ambiental têm prémios de mercado nos preços)? Que tipo de tecnologia é consistente com a escala, a produtividade, a rentabilidade, a qualidade, as condições ambientais e as capacidades financeiras, tecnológicas, institucionais e socioculturais? A capacidade institucional (por exemplo, de certificação, de formação profissional, de informação, de investigação e inovação, de financiamento, de negociação sobre mercados/preços de longo prazo, etc.) é adequada? A logística mínima (por exemplo, de transporte e armazenamento com qualidade, segurança e rapidez e a baixo custo; de comunicações; de aprovisionamento de matérias-primas, materiais auxiliares, combustíveis e energia, água, equipamentos e peças sobressalentes, de manutenção, etc.) existe e é competitiva?

Poucas, ou nenhuma, economias reúnem, à partida, todas as condições de viabilidade, sustentabilidade e competitividade. Estas condições têm de ser criadas. A questão é por onde começar e como justificar o custo social de fazer investimento e, até, de aceitar perdas de curto e médio prazo para gerar capacidade produtiva e poder competitivo e de mercado de médio e longo prazo. À partida, parece óbvio que o melhor é começar pelo mais simples e mais acessível. De facto, esse deve ser o ponto de partida da investigação. Mas quais são as condições de mercado do “mais simples e mais acessível”? Não será que esse “mais simples e acessível” é apenas a reprodução do que já existe? E onde é que leva o percurso de apenas fazer o “mais simples e acessível” que já existe? O “mais simples e acessível” tem a grande vantagem de consistir geralmente em actividades e produtos conhecidos, para os quais já há capacidades, infra-estruturas, logística e alguma experiência. Mas tem a grande desvantagem de não permitir fazer os saltos necessários para reestruturar a economia. A necessidade de reestruturar a economia é uma exigência do desenvolvimento de economias como a de Moçambique. Por isso, esta economia não se pode limitar ao “mais simples e acessível”.

Portanto, é preciso também investigar outras hipóteses, tanto ligadas à inovação no quadro do que é mais fácil e acessível (por exemplo, novos produtos alimentares derivados daqueles que já são produzidos) como, também, até completamente diferentes daquilo que se tem feito. Isto requer

um certo rigor na análise de custos e benefícios sociais de investir recursos e capacidades sociais em tais actividades inovadoras ou totalmente novas. Para desenvolver as capacidades requeridas para a inovação é necessário combinar a coordenação do investimento complementar (por exemplo, entre estradas, transportes, capacidade de armazenagem e investimento produtivo directo na agricultura e indústrias relacionadas) e do investimento competitivo (por exemplo, para evitar excesso de concentração e de competição, de modo a garantir que as economias de escala sejam alcançadas e as capacidades das empresas sejam usadas para desenvolvimento produtivo em vez de para capturar rendas e financiar guerras de preços) com o desenvolvimento das capacidades científicas, tecnológicas, logísticas, institucionais e de informação, formação e estímulo ao trabalho criativo. Isto só pode ser feito se houver uma visão e uma análise económica de longo prazo (por exemplo, mercados e preços de longo prazo, conhecimento sobre a evolução da tecnologia e estratégias de potenciais concorrentes, produtos substitutos e potenciais ciclos de vida dos produtos, ligações potenciais e novas actividades e capacidades que podem ser criadas, etc.).

Uma forma de iniciar a exploração, aprendizagem e penetração em novas áreas é integrar cadeias de produto e valor internacionais (regionais, continentais ou mais globais). Mas isto só traz vantagens se antes de integrar tais cadeias se definir onde se quer chegar, o que se tem de aprender e como é que a cadeia de produto e valor pode ajudar no processo de aprendizagem, construção de reputação e transição para níveis mais avançados de produção e processamento. Outra forma de explorar novas áreas é investigar o que está sendo feito em economias vizinhas (ou mais distantes) mais avançadas (tipo e áreas de investimento, evolução da tecnologia, mercados potenciais, padrões de competitividade, quem faz investimento, onde e porquê, etc.), identificar claramente o que se quer fazer e ir à procura dos investidores (nacionais e externos, públicos e privados) que reúnam as condições e tenham interesse para desenvolver essas áreas. A exploração de novas áreas de actividade levanta quatro grandes desafios: alto risco de insucesso; dificuldade de acesso a mercados; imperativo de rápida aprendizagem; e, em relação com os pontos anteriores, dificuldade de acesso a finanças num sistema comercial.

Como agir para encorajar a penetração em novas áreas? Incentivos fiscais de pouco valem e não podem ser a base do sistema – não respondem aos desafios industriais mencionados acima, só começam a fazer sentir os seus efeitos quando as empresas produzem matéria colectável (o grande problema é chegar a esse ponto), enfraquecem a capacidade financeira e institucional do Estado e reduzem o impacto social positivo desses projectos. A melhor opção é atacar os problemas directamente. Algumas das opções fundamentais são, por exemplo: *(i)* o estabelecimento de seguros de produção e comércio; *(ii)* o desenvolvimento da capacidade institucional para promover rápida aprendizagem e garantir inovação tecnológica (de produtos e processos), qualidade e certificação da produção a custo competitivo; *(iii)* a introdução de subsídios (ou mesmo incentivos fiscais) relacionados com a adopção de nova tecnologia adequada para o problema em causa, com a formação profissional da força de trabalho e com o sucesso

na penetração de novos mercados; *(iv)* a negociação de contratos comerciais de longo prazo; *(v)* a ajuda ao desenvolvimento da cooperação entre empresas (que acelera aprendizagem e construção de novas capacidades e capacidades complementares e reduz os seus custos), formação de clusters e cadeias de produto e valor; *(vi)* a facilitação do acesso e utilização de informação (sobre mercados, tecnologias, fontes de financiamento, potenciais parcerias, etc.); *(vii)* a articulação de programas de investimento público com os imperativos de desenvolvimento da base produtiva privada (por exemplo, ligar a estrada, a energia, a água, a educação e formação profissional, a saúde e o sistema de armazenamento e transportes com um *cluster* agroindustrial); *(viii)* a ajuda para encontrar investidores com capacidade e excelente reputação na área e envolvê-los (quer como investidores, quer como fonte de conhecimentos e experiência).

Impacto socioeconómico na economia como um todo, que deve ser ligado com cinco indicadores fundamentais: *(i)* impacto na balança de pagamentos (exportação, substituição de importações, balanço líquido de fluxos de serviços e de capitais); *(ii)* impacto nas finanças públicas e, por essa via, no balanço orçamental e nas capacidades financeiras, institucionais e humanas do Estado; *(iii)* impacto nos níveis de poupança e investimento nacional; *(iv)* impacto tecnológico e sinergias tecnológicas e produtivas; e *(v)* impacto no emprego, condições de trabalho e nível de vida.

Estes impactos podem não ocorrer todos ao mesmo tempo. Por vezes é necessário sacrificar um deles a curto e médio prazo para gerar os outros a médio e longo prazo. Por exemplo, subsídios ou investimentos públicos podem ser requeridos para promover novas tecnologias e sinergias tecnológicas. Isto significa que a curto e médio prazo poderá haver um impacto negativo no balanço orçamental, o qual não será um problema se for controlado e se gerar novas capacidades produtivas competitivas que gerem novas dinâmicas fiscais a médio e longo prazo. A questão central é, em cada caso, identificar a melhor e mais realista combinação de factores para a economia, não subestimando, no entanto, a sustentabilidade macroeconómica (sobretudo em termos da balança de pagamentos e fiscal) das opções de desenvolvimento.²⁶

É necessário tomar em conta que estes impactos estão interligados. Por exemplo, se o impacto do projecto for negativo no que diz respeito a receitas fiscais e mais ou menos neutro no que diz respeito a sinergias produtivas, também não será positivo no que diz respeito à balança de pagamentos. O impacto na balança comercial pode parecer bom, mas só o será efectivamente se a economia de facto retiver os ganhos relacionados com esse aparentemente bom impacto na balança comercial. Para que a economia de facto e efectivamente retenha uma parte suficientemente grande dos ganhos que são reflectidos contabilisticamente na balança comercial, é preciso que o projecto desenvolva ligações profundas com a economia – por exemplo, ligações fiscais e sinergias produtivas e tecnológicas.²⁷

Não basta que um impacto positivo seja aparente para justificar investimento social. Por exemplo, não basta pensar que como os biocombustíveis ou tabaco contribuem para a balança comercial logo merecem acesso a incentivos fiscais. Estes “incentivos”, cujo impacto nos projectos

tende a ser muito pequeno (e mais pequeno quanto maior for o projecto), reduzem de facto o contributo do projecto para a economia pois reduzem a retenção efectiva dos ganhos do projecto pela economia nacional.

Portanto, é preciso balancear o custo dos incentivos e os ganhos efectivos para a economia, de modo a gerar uma análise de custo/benefício social que justifique o investimento público (incluindo incentivos, que são formas de investimento público) a curto, médio e longo prazo. Uma tal matriz permite avaliar as diferentes opções concorrentes e ajuda a tomar decisões de política, estratégia e investimento público com mais rigor e soberania. Mas esta não é uma matriz defensiva, que sirva apenas para o Governo responder defensivamente a propostas de investimento. É uma matriz ofensiva que ajuda o Governo a fazer escolhas de estratégia e a construir opções, oportunidades e capacidades, e a ir à busca das capacidades necessárias para as materializar.

LIGAÇÕES INTERSECTORIAIS E INDUSTRIALIZAÇÃO RURAL

Industrialização rural é a construção de ligações intersectoriais e de capacidades produtivas complexas e multifacetadas, o que tem implicações tecnológicas, institucionais e socioeconómicas e afecta as relações entre grupos e agentes económicos e sociais.

Por exemplo, o aumento da produtividade e dos rendimentos agrícolas requer capacidades produtivas novas. Estas capacidades não são apenas relacionadas com sementes, adubos e equipamentos. São capacidades muito mais complexas:

Organização social e técnica da produção que permita a absorção da tecnologia, adaptação e inovação, acesso a finanças, a escala mínima de produção que justifique os custos tecnológicos, que minimize custos de transacção e de aprendizagem. Como construir a organização de escala que seja consistente com a eficácia produtiva e com a melhoria das condições de trabalho e de vida do povo? Que tipos de empresas são viáveis e se aplicam a diferentes condições sociais, culturais, tecnológicas e económicas, e são consistentes com a eficácia económica e social? (Cooperativas ou associativas? Empresas capitalistas? Empresas com alto nível de integração vertical e controlo de recursos, como as concessões e as açucareiras? Pequenas e médias empresas especializadas em partes específicas da cadeia de produção, isto é, sem integração vertical mas unificadas por via de associações industriais?)

Quais são as condições de trabalho e de organização e gestão consistentes com os objectivos sociais e económicos da produção? Como lidar com as concessões e com as empresas que funcionam em modelos oligopolistas (alto nível de integração vertical, mercados coordenados, etc.)? Como lidar com a articulação das cadeias de produção e valor quando não existe inte-

gração vertical (isto é, como articular as cadeias por outras vias externas às empresas, como, por exemplo, *clusters*, associações industriais, etc.)? Quais são as possibilidades e desafios políticos, económicos e sociais para a transformação da base produtiva existente, para o enquadramento das forças produtivas em novos contextos de produção e comércio e para a transferência de forças produtivas da agricultura para a indústria e serviços?

Logística: todos os processos comerciais de produção requerem uma eficaz organização da logística, nomeadamente: aprovisionamento, transporte, armazenagem, comercialização, manutenção, etc. Máquinas requerem operadores, peças e sobressalentes, combustíveis, assistência técnica, regras de utilização e manutenção. Insumos requerem sistemas de produção, aprovisionamento, distribuição, assistência à utilização, regras de utilização, controlo. A produção tem de ser escoada, vendida, armazenada, transportada, baldeada, até ao consumidor final, com segurança, qualidade e rapidez. Produtores e consumidores necessitam de logística financeira. A informação sobre o mercado e a logística dos insumos, finanças e dos produtos finais tem de estar sistematicamente acessível a baixo custo. A eficácia produtiva de uma empresa depende não só da sua eficácia interna (como é que ela transforma os meios de produção em produtos), mas da eficácia da logística (como é que tem acesso aos meios de produção, como é que mantém a sua capacidade produtiva, e como é que tem acesso aos mercados). Grandes avanços na produção não fazem sentido nem são alcançáveis sem grandes avanços na logística.

Ciência e tecnologia: nomeadamente no que diz respeito à investigação de processos produtivos, de novos produtos e novos métodos; desenvolvimento de capacidade e sistemas de informação para escolher, adoptar, dominar, adaptar e inovar produtos, sistemas e métodos de produção; à divulgação sistemática e ampla das melhores práticas e experiências; à generalização de sistemas de extensão, investigação e consultoria locais, acessíveis aos produtores, de alta qualidade, adaptabilidade e adequados para os contextos sociais, culturais, ecológicos e económicos concretos, e a baixo custo; formação profissional ampla (não só sobre tecnologias de produção, mas também sobre mercados, preços, decisões de investimento, decisões de produção, gestão, organização da produção, organização e motivação dos trabalhadores, meio ambiente, investigação, etc.); certificação e licenciamento; celeridade na introdução de novas variedades genéticas quando tal seja benéfico, etc. A ciência e tecnologia têm de ligar os laboratórios com as empresas, mercados e as condições produtivas concretas. Do ponto de vista do desenvolvimento agrário, não basta ter boas sementes ou saber muito sobre a génese de uma determinada planta, se isto não tiver enquadramento comercial e empresarial concreto.

Finanças: Todos os produtores se queixam do sistema bancário e de o acesso e o custo do crédito serem fortes impedimentos ao desenvolvimento, mas o problema permanece sem ser se-

riamente tocado. A questão que se coloca é simples: se o objectivo é produzir em bases comerciais competitivas e viáveis, é necessário resolver o problema das finanças.

As finanças são geralmente vistas apenas por um único lado, nomeadamente o do acesso a crédito da banca privada. Vale a pena olhar para a complexidade das finanças para o desenvolvimento. Primeiro, quase tão importante como o crédito é o acesso a seguros. Se os seguros reduzem o risco, então podem aumentar a disponibilidade do crédito a mais baixo custo e a motivação dos produtores para investirem e inovarem.

Segundo, as finanças podem ser públicas e privadas, resultante de empréstimos ou de poupança própria. Investimento público na infra-estrutura, na logística, em sistemas de informação e na base de ciência e tecnologia, articulado em torno de objectivos produtivos concretos e localizados territorialmente, é uma forma privilegiada do apoio à redução do risco e da incerteza, do aumento da eficácia produtiva, da redução dos custos do investimento privado. Isto é, o investimento do Estado em actividades complementares e básicas pode ser tão crucial como o acesso a crédito directo barato.

Além disto, o Estado pode ainda coordenar investimento competitivo para evitar excesso de competição, subutilização de capacidade produtiva e desperdício de recursos e para promover economias de escala e reduzir custos de transacção e de aprendizagem. Além de promover eficácia produtiva, este tipo de actividade reduz custos e perdas para investidores privados. O Estado pode desenvolver sistemas de subsídios e outros de apoio financeiro directo aos produtores, mas inteiramente relacionado com objectivos económicos claramente identificados e mensuráveis, tais como subsídios para adopção de novas tecnologias, introdução de novas variedades, formação, penetração em novos mercados, etc. Este sistema funciona melhor quando: (i) é parte de uma estratégia clara com objectivos concretos (por exemplo, produzir o produto X, nas condições requeridas para o mercado Z, em quantidades mínimas N, ao preço P, para gerar rendimento Y para a economia nacional); e (ii) é ligado com o desempenho do beneficiário (se o beneficiário do sistema não atinge os níveis de *performance* (desempenho) definidos, o apoio deve ser-lhe retirado e o tal agente deve recompensar o Estado numa medida razoável). Isto é, o Estado pode apoiar mas introduzindo um sistema de disciplina económica.

O Estado pode tornar-se parceiro financeiro importante de agências de financiamento de investimento e de operações comerciais, ajudando assim a que a actividade bancária privada se oriente para a esfera produtiva agroindustrial.

A intervenção do Estado por via de sistemas de seguros, coordenação e realização de investimento complementar, coordenação de investimento competitivo, etc., reduz riscos e incerteza e aumenta as probabilidades de sucesso, o que torna a actividade agroindustrial atractiva para o financiamento da banca privada a mais baixo custo.

Para que o Estado possa empenhar-se nestas actividades necessita de ter fundos. Estes podem provir de várias fontes: receitas fiscais e não-fiscais e assistência externa.

Para aumentar muito significativamente as receitas fiscais a curto e médio prazo não basta melhorar a administração fiscal. É necessário expandir a base produtiva e cobrar as receitas nos grandes geradores potenciais de receita, os grandes projectos de investimento que beneficiam de colossais facilidades fiscais. As receitas potenciais dos mega e outros grandes projectos podem não só aumentar a capacidade financeira do Estado, mas também ajudar a reduzir a carga fiscal sobre as outras empresas. Portanto, é necessário renegociar os acordos com os mega e outros grandes projectos no que respeita aos incentivos fiscais, e ser-se muito cauteloso na atribuição de novos incentivos.

Por outro lado, uma despesa pública focada na ajuda à organização, desenvolvimento e expansão de uma base produtiva alargada e diversificada contribui para aumentar a matéria fiscal colectável. Portanto, a dinâmica e a estrutura da despesa pública pode ajudar a desenvolver as capacidades de financiamento dessa mesma despesa, endogeneizando a mobilização de recursos para o financiamento do desenvolvimento.²⁸

O Estado recebe cerca de 1,5 biliões de USD por ano em assistência externa. Se uma parte substancial desta assistência for canalizada para apoio directo ao desenvolvimento da capacidade produtiva no quadro de uma estratégia de agroindustrialização (em áreas como investimento complementar, logística, criação de sistemas de formação e de informação, desenvolvimento da base científica e tecnológica, parcerias financeiras com a banca comercial, etc.), em alguns anos Moçambique poderá construir competências produtivas concretas e reduzirá a sua dependência estrutural em relação à ajuda externa.

Na África Austral existem instituições de financiamento agroindustrial, as quais podem ser melhor exploradas. A União Europeia, o Brasil, a Índia e a China também dispõem de instituições deste tipo que podem ser exploradas no âmbito de negociações comerciais e de investimento estrangeiro. Não são caminhos fáceis, mas são caminhos possíveis. Mas antes é preciso ter informação sobre estes mecanismos e definir as melhores vias para os utilizar. Pode o Banco de Moçambique fazer uma investigação aturada destas possibilidades?

Portanto, a intervenção do Estado pode, de facto, e efectivamente, provocar o *crowding in* do investimento privado (isto é, aumentar as oportunidades, as disponibilidades e a motivação para investimento privado a custo mais baixo e com uma visão mais estrutural e de mais longo prazo).

Também é preciso fazer alguma coisa com a actividade bancária privada e comercial. Por um lado, é preciso ter uma visão estratégica sobre o desenvolvimento do sistema financeiro privado em Moçambique. Continuam a surgir novos bancos, mas a que custo, com que escala, para que mercados e onde são localizados? Quando os bancos são autorizados, que contrapartidas socio-económicas para benefício social são estabelecidas?

Por outro lado, multiplicam-se iniciativas de microfinanças, mas a que custo, para quem e que problemas permitem resolver? Com raras excepções, microfinanças funcionam melhor para comércio retalhista e/ou no quadro de projectos grandes, com altos níveis de integração vertical ou horizontal ou com elevada coordenação do investimento. Até que ponto é que este sistema pode servir o desenvolvimento da base produtiva e desenvolvimento rural?²⁹

Como tornar os bancos comerciais parceiros efectivos tanto do Estado como dos investidores produtivos privados na implementação de estratégias mais estruturais e de longo prazo para o desenvolvimento produtivo? O enquadramento estratégico das direcções e prioridades de desenvolvimento e a articulação das várias intervenções públicas e privadas, dos recursos e das infra-estruturas e outras capacidades, são vitais para que a banca comercial privada se torne em banca de desenvolvimento.

Finalmente, o financiamento não provém apenas de terceiros – Estado, doadores e banca comercial privada. Como atrair o investimento privado directo (estrangeiro e nacional) para as esferas produtivas prioritárias e de modo a atingir objectivos socioeconómicos fundamentais e inalienáveis? O problema do financiamento é complexo, mas essa complexidade também é uma oportunidade de trabalho para desbloquear soluções.

Ligações intersectoriais: o desenvolvimento rápido da base produtiva agroindustrial requer e também potencia o desenvolvimento de ligações intersectoriais por vários motivos.

Primeiro, a produção agroindustrial tem de ter mercados em expansão, dinâmicos e inovadores. A indústria, o turismo, os supermercados, as vilas e cidades, os mercados de exportação fornecem essa base comercial. Além disso, a superior produtividade e rendimento industrial e as sinergias de produtividade geradas na indústria contribuem para expandir os mercados e torná-los mais exigentes e dinâmicos.

Segundo, a construção das bases produtivas para o rápido desenvolvimento da produção agrícola (as empresas, a organização e rede logística, a base de ciência e tecnologia, etc.) requer capacidades industriais, comerciais, de transporte, de armazenamento, etc., sem as quais a produção agrícola não pode expandir de forma sustentável e significativa.

Terceiro, o aumento da produtividade e rendimentos agrícolas criará a oportunidade histórica de transferir recursos para fora da agricultura (força de trabalho, excedente produtivo, recursos financeiros). Se a agricultura não se desenvolver em conexão com os restantes sectores, estes recursos ficarão improdutos e o desemprego aumentará.

Quarto, a gradual modernização da agricultura eliminará as diferenças entre sectores: serviços, indústria, ciência e tecnologia terão de estar combinados na mesma empresa ou organização produtiva.

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E INDUSTRIALIZAÇÃO RURAL

Cada abordagem e cada acção tem o seu enquadramento institucional mais apropriado. Neste debate, seria importante equacionar dois pontos: a construção de uma estratégia única e a racionalização institucional em torno dessa estratégia única.

Quantas estratégias deve o Governo ter? O senso comum diz “**uma única**”. O resto são formas de articulação intersectorial e inter e intra-regional para alcançar os objectivos dessa estratégia. Hoje, há ministérios que têm 4-5 estratégias ou mais. Ao todo, o Governo deve ter por volta de 4 ou 5 dezenas de estratégias de dimensão nacional, para não falar nas dezenas de estratégias provinciais e distritais, e nas muitas estratégias sectoriais, subsectoriais e subnacionais dos doadores. O País deve estar a funcionar com cerca de duas centenas e meia de estratégias. Será isto necessário? Será isto viável? Quanto custa, em tempo e capacidades humanas, financeiras, institucionais e informacionais, a gestão de todas estas estratégias? Não estará esta proliferação de estratégias a fragmentar e a debilitar o Estado e a governação?

Em parte, a proliferação de estratégias foi criada pela crise de identidade do Estado, desenvolvida ao longo de duas décadas e meia de liberalização. Em Moçambique, o Estado deu quatro saltos enormes nas últimas três décadas e meia: do Estado corporativo colonial (organizador e recrutador de mão-de-obra barata, colector de impostos e promotor e protector da organização produtiva da economia colonial) para o Estado empreendedor, planificador e alocador de recursos no período de construção da economia socialista de Estado. Deste Estado centralizado para um liberal, com a missão de facilitar a vida ao capital mas sem saber muito bem como, especialmente quando o capital privado nacional é tão fraco, senão apenas emergente. Deste Estado liberal, mas ainda centralizado, para um descentralizado mas sem uma clara lógica económica e social. A crise de identidade surge naturalmente neste processo tão brusco de mudanças tão radicais e é exacerbada pela afluência de inúmeras ideologias de construção do Estado (o Estado do contrato-social, o Estado-Nação, o Partido-Estado, etc.) e pela dependência do Estado em relação ao financiamento externo da sua actividade.³⁰

A questão prática que se levanta é: qual é o papel dos departamentos do Governo neste Estado? O conceito não qualificado de “Estado-facilitador” deu lugar à inércia e à *estrategite*. O acesso a fundos da ajuda externa também requer estratégias. Logo, todos os departamentos de cada ministério, governo provincial e administração distrital produzem estratégias, frequentemente com o objectivo único de mobilização de ajuda externa. Para cada problema surgiu uma solução universal: uma nova estratégia. Cada vez que um problema novo (ou velho) é identificado, o diagnóstico da causa da sua existência (ou permanência) é imediato: falta de estratégia clara.³¹

Outra parte deste problema é criado pelos doadores, cada um dos quais quer ter as suas áreas de influência e usa “estratégias” como forma de articular os seus interesses e de os fazer sentir claramente na administração pública e na alocação de recursos. Ironicamente, a “falta de

estratégias claras” por parte do Governo é um argumento frequentemente usado para justificar a necessidade de o doador ter, também, as suas estratégias.

Como é óbvio, esta estratégia enfraquece e fragmenta o Estado e a Governação, dispersa recursos e capacidades, concorre para impedir a implementação de qualquer acção viável. Por isso, tem de ser criado um quadro estratégico único e de médio e longo prazo (política económica, planeamento e quadro fiscal e de despesa pública) virado para o desenvolvimento da capacidade produtiva do País, e claramente articular o resto como afluentes e contributos para esse quadro único. Uma estratégia nacional cujo centro gravite em torno da industrialização rural pode fornecer o foco para a articulação e desenvolvimento de uma estratégia única.

Moçambique já teve tais focos. O plano de reestruturação da economia, entre 1977 e 1980, foi focado na reorganização das cadeias de produção, dos circuitos de aprovisionamento e na racionalização e reorganização social das capacidades e das forças produtivas. O Plano Prospectivo Indicativo (PPI) foi focado no objectivo da socialização do campo, a ele subordinando a indústria, a educação, a expansão da rede social, o investimento, a organização da logística produtiva, etc. O Programa de Reabilitação Económica (PRE) tinha como foco operacional, para travar a contínua degradação da economia, a reabilitação da produção e circulação de mercadorias nas zonas rurais; a este objectivo operacional subordinavam-se todos os sectores – as indústrias ligeiras e de bens de consumo, as indústrias pesadas e bens de investimento, as indústrias geradoras de moeda externa e de receitas fiscais e as estabilizadoras dos níveis de emprego, as obras públicas e os transportes, a energia e a água, etc...³²

Portanto, é possível organizar um plano, programa ou estratégia única que constitua o centro de gravidade e articule a acção de todos em torno desse centro. Mas o centro de gravidade tem que ter significado concreto – racionalização da base produtiva, socialização do campo, recuperação da produção e circulação de mercadorias no campo, industrialização rural. Se o centro de gravidade for demasiado vago (por exemplo, combate à pobreza absoluta), dificilmente fornecerá uma base de articulação, selecção e direcção porque praticamente qualquer opção ou acção é possível. Se o centro for demasiado limitado (por exemplo, desenvolvimento de biocombustíveis) excluirá a maior parte das forças produtivas e iniciativas potenciais.

Neste contexto, todas as políticas nacionais (monetária, fiscal, de educação, de saúde, de estradas, caminhos-de-ferro e transportes, de comunicações, de energia, de água, etc.) têm de responder às necessidades e exigências desta estratégia. Não tem nenhum sentido dizer que o desenvolvimento rural é prioridade nacional quando depois não há empresas, nem organização e rede logística, nem base científica e tecnológica, nem finanças, nem ligações intersectoriais, nem uma clara identificação dos mercados e das tecnologias, nem critérios para tomar decisões, nem uma política monetária conducente ao investimento produtivo, nem uma base científico-tecnológica directamente ligada à produção, nem sistemas de formação e de informação, etc...

Será viável ter uma estratégia nacional única do tipo “industrialização rural” ou “desenvolvimento da capacidade produtiva”, ou qualquer outra coisa semelhante mas que seja orientada precisamente para este desenvolvimento de capacidade e competências produtivas nacionais de forma articulada?³³ A resposta a esta pergunta é fundamentalmente política: em torno de que interesses e dinâmicas económicas e sociais se estruturará uma tal estratégia? Se as dinâmicas dominantes de acumulação forem excessivamente concentradas, as oligarquias daí resultantes estarão em permanente pressão e conflito entre desenvolver estratégias subsidiárias e paralelas de partilha da riqueza e impor os seus interesses à “Nação”. Quanto maior for a concentração e a capacidade administrativa do poder político e económico, mais fácil é desenvolver e impor uma estratégia única e mais difícil é sustentar essa estratégia a médio e longo prazo por causa da oposição dos excluídos.

Em relação ao desenvolvimento de uma estratégia única, é importante racionalizar a estrutura governativa. Por um lado, se desenvolvimento rural se constitui no centro de gravidade da estratégia de desenvolvimento nacional, não faz sentido que existam organizações governativas para o desenvolvimento rural. O motivo básico para isso é que todas as organizações governativas serão focadas e capacitadas para a promoção do desenvolvimento rural se for esse o centro de gravidade da governação.

Por um lado, a subordinação das várias organizações sectoriais e níveis de governação para o desenvolvimento rural levanta desafios interessantes. É preciso compreender o que significa “focar no desenvolvimento rural”: como já foi mencionado anteriormente, isto não quer dizer “apenas prestar atenção às zonas rurais e aos problemas que aí surgem”. A questão central é focar a atenção nas dinâmicas sociais e económicas que potenciam o desenvolvimento nacional com centro de gravidade no desenvolvimento rural. Em palavras simples, trata-se de trazer as dinâmicas e problemas da industrialização e da urbanização (e dos múltiplos serviços e ligações associados) para a agenda da grande massa das forças produtivas do País; de envolver esta massa de forças produtivas no desenvolvimento das dinâmicas e na solução dos problemas da industrialização e urbanização em seu próprio benefício; de avaliar os resultados da implementação das intervenções públicas e as tendências de desenvolvimento em função de como é que estes se enquadram nos objectivos de ampla industrialização e ampla urbanização do País. Por outro lado, a coordenação intersectorial e inter-regional tem de ser aperfeiçoada substancialmente. No sector público, isto requer o fortalecimento das capacidades e mecanismos de análise e desenvolvimento de política, de produção e análise estatística, de planeamento e orçamentação estratégica na óptica da política de desenvolvimento, quer a nível central, quer a nível sectorial e local. Obviamente, esta tarefa seria simplificada se o tamanho do Governo (número de ministérios e de direcções provinciais) fosse dramaticamente reduzido. No mesmo contexto, o sistema de avaliação e prestação de contas deve ter um carácter intersectorial e inter-regional. É pouco útil conhecer a lista de realizações de um ministério, direcção nacional ou direc-

ção provincial se estas realizações não estão avaliadas não só em relação ao plano original mas, sobretudo, em relação ao objectivo de industrialização rural com base nos critérios anteriormente mencionados. Muito mais importante do que a lista das realizações são as dinâmicas de industrialização e urbanização rural reais que vão sendo criadas, as dificuldades que vão surgindo e os desafios que estão pela frente.

No que diz respeito à sua relação com os agentes económicos privados (cooperativos, associativos, individuais, empresas capitalistas ou quaisquer outros), o sector público tem que aprender cinco regras básicas. Este “sector” é muito heterogéneo e diferenciado e, por consequência, não pode falar com uma só voz. Uns vão discutir impostos e taxas aduaneiras, outros vão pedir subsídios para crédito, outros, ainda, vão exigir incentivos fiscais ou subsídios ligados com actividades produtivas concretas – adopção de novas tecnologias, formação da força de trabalho, penetração em novos mercados, etc. Uns vão ter o seu foco nos sistemas de formação, informação, controlo de qualidade, certificação, incentivos para a produtividade, redução de acidentes de produção, sistemas logísticos, sistemas de inovação e informação tecnológica e outras questões directamente ligadas com a produção e circulação; enquanto outros vão estar focados na captura de rendas improdutivas. Uns vão querer legislação laboral cada vez mais flexível e liberal, enquanto outros vão estar mais interessados em desenvolver a qualidade e organização da força de trabalho e a sua motivação produtiva. Uns vão ser pequenos, outros grandes. O sector público tem, por conseguinte, de identificar dentro desta heterogeneidade as dinâmicas, tendências e alianças mais interessantes para o prosseguimento da estratégia de industrialização rural e apostar no seu desenvolvimento. Para além de reforçar os interesses sociais em torno das suas prioridades de política, este tipo de acção também permite sinalizar, para todos os agentes económicos, a direcção dos incentivos e intervenções públicas com muita clareza. Uma parte central da diferenciação do sector privado é a sua estrutura corporativa, a qual se reflecte na estrutura e dinâmica industrial. Todas as actividades produtivas funcionam com uma cadeia de fornecedores e consumidores, que é a base mais simples da cadeia de produto e valor. Esta cadeia pode ser organizada de várias formas: (i) por via de integração vertical e homogeneização dos processos produtivos e de circulação (como é o caso da indústria açucareira em Moçambique); (ii) por via da subcontratação sem poder concessionário (como é o caso da Mozal); (iii) por via da subcontratação com poder concessionário (como são os exemplos do algodão ou do tabaco, em que a empresa oligopsonista controla uma concessão que inclui terras e camponeses que para ela têm que produzir); (iv) por via da formação de oligopólios, como as associações industriais; (v) por via de contratos de longo prazo; ou (vi) por via do mercado. Esta última via, o mercado, é, regra geral, a menos eficaz e mais incerta, pelo que as empresas preferem desenvolver muitas das suas ligações a montante e a jusante fora do mercado (por via das outras cinco alternativas). Cada uma destas formas de organização industrial tem impacto no poder que as empresas têm, na relação entre capital e trabalho, na relação entre as

empresas e o Estado, na natureza do conflito, desafios e oportunidades de política.³⁴ Nenhum destes sistemas é aplicável, como solução, a todos os problemas, em quaisquer circunstâncias. Uns funcionam melhor em algumas circunstâncias, outros, noutras. O fundamental é que os serviços públicos aprendam a lidar, de forma diferenciada, com estes sistemas industriais, e a regular o seu funcionamento (incluindo, se necessário, a escolher os mais adequados para um processo de industrialização rural com ampla base social e regional e com base produtiva e comercial diversificada).

A relação entre o sector público e o privado é mais intensa e positiva quando se desenvolve uma relação de “troca” entre os dois. Nesta relação, o sector público presta serviços de apoio à produção no quadro da sua estratégia de industrialização rural e, em resposta, o sector privado atinge os níveis sociais e económicos de desempenho produtivo requerido para a continuação da relação positiva e intensa com o sector público. O sector público não comanda o sector privado, nem este deve manipular aquele.

O sector privado não está particularmente focado em “estratégia nacional”, “industrialização rural”, “redução da pobreza” e outros assuntos desta natureza. A sua preocupação é o seu negócio e como é que esse negócio é afectado pelas cadeias de fornecedores e consumidores, e pelas intervenções, políticas e legislação pública. É o Estado que pode (ou não) garantir que a direcção e as tendências de desenvolvimento sejam orientadas por objectivos sociais e económicos. Portanto, na sua relação com o sector privado, o Estado tem que promover oportunidades e facilidades de negócio, mas garantir, através da legislação, sistemas de incentivo, coordenação de investimento complementar e competitivo e despesa de investimento público, que os negócios evoluam na direcção da industrialização rural com base social e regional ampla e base produtiva e comercial diversificada.

Finalmente, as estratégias públicas são, primariamente, para definir as prioridades, coordenar as intervenções e estabelecer os sistemas de incentivo do sector público. Isto é, devem culminar na definição do que é que o sector público vai fazer para que industrialização rural, com certas características sociais, regionais e económicas, aconteça. As estratégias públicas não são, nem podem ser, primariamente, para mobilizar por palavras os agentes económicos privados. A sinalização das prioridades e mobilização dos agentes económicos privados faz-se por meio das intervenções públicas concretas: coordenação do investimento competitivo e complementar, despesa pública que provoque *crowding in* do investimento privado, sistemas de incentivo que dêem direcção social ao investimento privado, organização da logística, etc. O Estado tem de pôr em acção uma estratégia, cuja implementação requer um Estado coordenado, unitário e empreendedor capaz de estimular a maioria das forças produtivas do País a optarem pela estratégia de industrialização rural em seu benefício próprio.

O desenvolvimento rural exige um Estado de desenvolvimento competente, dedicado e articulado, capaz de promover e ajudar o desenvolvimento das capacidades produtivas comerciais

e da economia como um todo. Mas de onde virá este Estado e os seus objectivos de política? Como é que as forças sociais e políticas nacionais progressistas e interessadas no desenvolvimento de uma base produtiva alargada, diversificada e competitiva podem articular-se de modo a gerarem um tal Estado?

INDUSTRIALIZAÇÃO RURAL E REESTRUTURAÇÃO DAS RELAÇÕES ECONÓMICAS EXTERNAS

O desenvolvimento rural, tal como qualquer estratégia relevante para o desenvolvimento, tem grandes implicações para a estruturação da cooperação internacional. No caso de Moçambique, há pelo menos cinco áreas importantes a explorar.

Primeira, a orientação da assistência externa para o desenvolvimento de capacidades produtivas articuladas (infra-estrutura, logística, sistemas científicos, tecnológicos, de informação e de formação, seguros, subsídios e parcerias financeiras);

Segunda, a identificação de políticas e estratégias de Estados e potenciais concorrentes comerciais que possam ter impacto nas oportunidades, opções e desafios a enfrentar por Moçambique e suas empresas, para que possam ser tomadas em conta na construção e desenvolvimento da estratégia nacional de desenvolvimento e das estratégias de negociação e cooperação;

Terceira, a identificação, negociação e exploração de facilidades de desenvolvimento: sistemas de financiamento e científico-tecnológicos (investigação, formação, informação, etc.), cadeias de produto e valor, parcerias e parceiros de investimento, legislação e regulação, etc.;

Quarta, a identificação, negociação e promoção do acesso a mercados dinâmicos e com potencial inovador, assim como das suas exigências de qualidade e certificação e facilidades existentes para subsidiar a construção de capacidades para atingir essas exigências;

Quinta, a identificação das dinâmicas e tendências do investimento estrangeiro e de oportunidades a explorar para objectivos específicos da estratégia produtiva concreta, e a implementação de estratégias e incentivos diferenciados para os diferentes tipos de investimento (megainvestimento em “ilhas de produtividade” ou pequeno e médio investimento na espinha dorsal da estratégia) e diferentes tipos de objectivos (sinergias tecnológicas, parcerias comerciais, financiamento, etc.).

Portanto, a abordagem internacional tem de ser ofensiva e estrategicamente definida. Não se pode limitar a assinar acordos de liberalização comercial como se estes fossem dados adquiridos inevitáveis (que não são) nem a mobilizar assistência externa no quadro de objectivos sociais sem base económica definidos pelas organizações internacionais.

Neste contexto, a estratégia internacional deve ser influenciada pela estratégia de desenvolvimento rural por quatro vias: (i) tem de se sofisticar e fornecer a informação detalhada (sobre mercados, investidores, tecnologias, facilidades de financiamento, facilidades científicas e tecnológicas, produtos substitutos, estratégias de concorrentes, etc.); (ii) tem de operar no quadro das prioridades produtivas concretas e das necessidades para as concretizar; (iii) tem de ajudar a mobilizar recursos e capacidades e a penetrar em mercados dinâmicos e inovadores; (iv) tem de garantir que os dois grandes fluxos de recursos externos para Moçambique (ajuda externa e investimento directo estrangeiro) se articulem por via do efeito *crowding in* da despesa pública no desenvolvimento da capacidade produtiva ampla, diversificada e articulada no País.

CONCLUSÕES

Como foi argumentado, a viragem da estratégia de desenvolvimento nacional (do seu actual enfoque na construção de uma forte burguesia nacional rendeira apoiada em parcerias com o grande capital internacional do complexo mineral-energético para uma abordagem focada na diversificação e articulação da base produtiva e comercial e o alargamento dos centros de acumulação) é um desafio político fundamental e crítico. Esta viragem implica o conflito e a ruptura com interesses e padrões de acumulação, reprodução e apropriação da riqueza estabelecidos, bem como a construção das condições políticas para que outros interesses se articulem e predominem sobre o debate e a prática de política económica e social. A questão de fundo é, portanto, por que processo político poderão tais mudanças ocorrer?

Entre muitos outros, há três aspectos que podem ser focados neste momento. Primeiro, os Moçambicanos têm de se pôr de acordo sobre o que se pode e deve fazer agora e no futuro realizável com a economia e com o País. Os problemas que ficam por resolver são: que Moçambicanos e interesses dominarão este processo, e como será este processo articulado politicamente? Segundo, as pressões resultantes podem influenciar as instituições, e, por esta via, influenciar a sua reacção e resposta aos problemas levantados. No entanto, as pressões, em si, raramente são suficientes para forçar mudanças, e nunca são suficientes para garantir que a mudança ocorra numa direcção determinada.

Finalmente, este debate pode ajudar a criar um novo *lobby*, ou, melhor ainda, novas forças sociais e políticas capazes de articular politicamente os interesses e aspirações dos que dependem e apostam na transformação estrutural profunda da economia, realizada ao ritmo que o País possa sustentar (do mesmo modo que o crescimento sustentável terá o ritmo não dos planificadores, mas do processo de desenvolvimento rural).

Muitas das transformações terão de ser feitas ao longo do tempo, e à medida que se vão criando as dinâmicas e capacidades políticas, sociais, institucionais, tecnológicas e económicas para as

implementar. Ao longo do processo contínuo de transformação e desenvolvimento, novos problemas, ideias, experiências e soluções irão, naturalmente, aparecendo, a par de novos conflitos, tensões e contradições.

Desenvolvimento significa, antes de mais nada, transformação da base social e económica existente, a rejeição das velhas verdades estabelecidas que outrora foram inovações, a rebeldia de explorar o proibido e de descobrir o desconhecido e criar o novo. *Desenvolvimento rural* não é um estágio final, um somatório de objectivos e intenções, ou uma simples acumulação de recursos e capacidades. É um processo de mudança a longo prazo, cheio dos mais variados conflitos e opções que requerem decisões selectivas e um grande esforço de aprendizagem. É um processo de transformação e criação de capacidades e condições de vida e de trabalho, que abrange todos os aspectos essenciais da vida rural: a produção, o consumo, a poupança e a sua mobilização, a taxa, alocação e eficiência do investimento, a apropriação, comercialização e uso do excedente, a qualidade dos agentes económicos e sociais e as relações de poder entre eles, a qualidade de vida, o desenvolvimento tecnológico, etc. É, também, um processo que afecta e modifica as relações entre agentes económicos no campo e na cidade, na agricultura e na indústria, entre camponeses, proprietários agrícolas, industriais, comerciantes, transportadores e trabalhadores assalariados.

NOTAS

¹ Este texto é uma adaptação de Castel-Branco 2008, contando com a inclusão de dados adicionais investigados por Nelsa Massingue e Rosimina Ali.

² Castel-Branco e Ossemane 2009.

³ INE (vários anuários estatísticos e projecções demográficas).

⁴ O'Laughlin 1981, Wuyts 2003, 1981 e 1980, Castel-Branco 1995 e 1994.

⁵ O'Laughlin 1981, Wuyts 2003, 1981 e 1980, Bowen 2000, Castel-Branco 1996, 1995 e 1994.

⁶ Castel-Branco 2005 e 2003a.

⁷ O'Laughlin 1981, Wuyts 2003, 1981, 1980 e Castel-Branco 1996, 1995, 1994, 1983a e 1983b.

⁸ O'Laughlin 1981, Wuyts 1981 e 1980, Castel-Branco 2004a, 1995 e 1994.

⁹ Castel-Branco 2005, 2003a e 1995.

¹⁰ Dasgupta 1980, Dobb 1963, Hettne 1995, Karshenas 1995, Lie 1998, Portes et al 1991 e Smith 1959.

¹¹ Dasgupta 1980, Dobb 1963, Hettne 1995, Karshenas 1995, Lie 1998, Portes et al 1991 e Smith 1959.

¹² Este acesso privilegiado era garantido ou pelo banimento total das exportações de caju em bruto (não-processado) ou pelo estabelecimento de um sistema que obrigava a que as fábricas fossem completamente aprovisionadas com castanha em bruto antes que a exportação de castanha não-processada pudesse ser realizada.

- ¹³ Abaixo do preço mundial da castanha em bruto.
- ¹⁴ Hanlon 2000, Cramer 1999, Castel-Branco 2003b e 2002.
- ¹⁵ Hamilton 1983, Nixson 1986, Dasgupta 1980, Cramer 1999, Castel-Branco 2007, 2003a, 2003b, 1996 e 1995.
- ¹⁶ Cramer 1999, Castel-Branco 2005 e 2003a.
- ¹⁷ O’Laughlin 1981, Wuyts 1989, 1981 e 1980, Bowen 2000, Castel-Branco 2005, 1995 e 1994, Cambaza 2009, Selemane 2009.
- ¹⁸ Ministério da Agricultura 2004.
- ¹⁹ Banco de Moçambique (vários relatórios anuais) e *Jornal Notícias* de 21/08/2009 – Caderno de Economia e Negócios.
- ²⁰ Matos e Mosca 2009.
- ²¹ Brouwer, Brito e Menete 2009.
- ²² Buendía 2009.
- ²³ Castel-Branco e Ossemane 2009.
- ²⁴ Castel-Branco e Ossemane 2009, Castel-Branco 2009.
- ²⁵ A discussão dos critérios de análise que se segue é baseada em Castel-Branco 2008.
- ²⁶ Sender and Smith 1986a e 1986b, Harris 1997.
- ²⁷ Castel-Branco 2004b, 2003b, 2002 e Castel-Branco and Goldin 2003.
- ²⁸ Doriye and Wuyts 1993 e Harris 1997, Castel-Branco 2004b.
- ²⁹ Castel-Branco 2005, 2004a, 2004c e 2003a.
- ³⁰ Castel-Branco 2002.
- ³¹ Castel-Branco 2005, 2004a e 2003a.
- ³² Castel-Branco 1995 e 1994.
- ³³ O Brasil acaba de adoptar uma nova estratégia industrial única que se chama “plano de desenvolvimento produtivo”, que orienta a totalidade da economia.
- ³⁴ Castel-Branco 2005, 2003a, 2003b e 2002.

REFERÊNCIAS

- Addison, T. (ed.). 2003. *From conflict to recovery in Africa*. Oxford Univ. Press: Oxford.
- Africa America Institute. 2001. Mozambique – price of cashew nuts collapse. (<http://allafrica.com/stories>) of March 07, 2001.
- Banco de Moçambique (vários anos). Relatório anual. Maputo.
- Bowen, M. 2000. *The state against the peasantry – rural struggles in colonial and post-colonial Mozambique*. Univ. Press of Virginia: Charlottesville and London.
- Brouwer, R., L. Brito, e Z. Menete. 2009. Educação, formação profissional e poder. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds). 2009. *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.

- Buendia, M. 2009. Os desafios da leitura. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds). 2009. *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.
- Cambaza, V. 2009. A terra, o desenvolvimento comunitário e os projectos de exploração mineira. IDeIAS Boletim n.º 14 (Junho). IESE.
- Castel-Branco, CN. 2009. Economia extractiva e padrões de industrialização em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds.) *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.
- Castel-Branco, CN. 2008. Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: contributo crítico para um debate com base em postulados básicos. Discussion Paper n.º 03/2008 do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE): Maputo (também disponível no link da página do IESE
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2007. O Banco Mundial e a Agricultura - uma discussão crítica do RDM 2008. Comunicação no lançamento do RDM 2008.
- Castel-Branco, CN. 2005. Implicações do protocolo comercial da SADC para a família camponesa: Estudo realizado na Província de Manica para a União Nacional de Camponeses (UNAC) (disponível no link
http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/SADC_e_camponese_em_Manica.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2004a. Relatório do estudo sobre o plano estratégico de desenvolvimento da Província de Maputo. Ernst & Young: Maputo.
- Castel-Branco, CN. 2004b. Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique. Mimeo (disponível pelo link
http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private_sector_development.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2004c. Notes for the discussion of the following two papers: “*Assefa Admassie. A review of the performance of agricultural finance in Ethiopia: Pre and post reform periods*” and “*V.K.Ramachandran and M. Swaminathan. Financial liberalization and rural banking in India*”. Comments presented at the International Conference on “The Agrarian Constraints and Poverty Reduction: Macroeconomic Lessons for Africa” Organized by the International Development Economics Associates (IDEAS), Ethiopian Economic Association (EEA), and CODESRIA. Addis Ababa, December 17 to 19, 2004. (disponível no link
<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/RevisoesLivrosArtigos/IDEAS%20Discussant%20Notes%20Rural%20Finance%20Addis%202004.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 2003a. Support to building capacity in investment strategy and articulation in the Province of Nampula. Relatório para a SDC e o Governo da Província de Nampula (disponível no link
http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid_Assessment_Study_Nampula_final_website.pdf).

- Castel-Branco, CN. 2003b. Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. I Quaderni della Cooperazione Italiana 3/2003. Maputo (disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI%202003c%20QUADER_PDF).
- Castel-Branco, CN. 2002. An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique. Tese de Doutoramento não publicada (School of Oriental and African Studies/University of London). (disponível capítulo por capítulo a partir do link http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1).
- Castel-Branco, CN. 1996. Reflexões sobre a dinamização da economia rural. Comunicação apresentada na mesa redonda sobre “Estratégias para acelerar o crescimento económico em Moçambique”, 6 de Março de 1996 (Universidade Eduardo Mondlane e Ministério do Plano e Finanças) (disponível através do link <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/DESRURAL.SEM.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 1995. Opções Económicas em Moçambique 1975-1995: problemas, lições e ideias alternativas. In Mazula (ed.) 1995. (disponível através do link <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Problemas%20licoes%20e%20Ideas%20Alternativas.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 1994. Problemas estruturais do desenvolvimento agrário. In Castel-Branco (ed.). 1994. (também está disponível através do link da página do IESE (http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Problemas%20Estruturais%20no%20Desenvolvimento%20Agrario_.pdf)).
- Castel-Branco, CN. 1983a. A integração dos camponeses médios numa economia socialista planificada: o caso de Marracuene. Relatório para o “Projecto Troca 83 (Marracuene)”. Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane (também disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CEA_83_Assalariados.pdf).
- Castel-Branco, CN. 1983b. A integração dos assalariados com boa base na agricultura numa economia socialista planificada: Bobole e Sul da Vila. Relatório para o “Projecto Troca 83 (Marracuene)”. Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane. (também disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CEA_83_Camponeses_medios.pdf).
- Castel-Branco, CN. (ed.) 1994. Moçambique – perspectivas económicas. Univ. Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert: Maputo.
- Castel-Branco, CN. e R. Ossemame. 2009. Crise e desafios de transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds). 2009. Desafios para Moçambique, 2010. IESE: Maputo.
- Castel-Branco, CN. and N. Goldin. 2003. Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Relatório apresentado à Mozal (disponível pelo link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mozal_and_economic_development.pdf).

- Cramer, C. 1999. Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. *World Development* 22(7), pp. 1247-66.
- Dasgupta, S. 1980. Class relations and technical change in Indian agriculture. *Studies in Economic Development and Planning* no. 24. Institute of Economic Growth: New Delhi.
- Dobb, M. 1963. *A evolução do capitalismo*. 8.^a edição. Zahar Editores: Rio de Janeiro.
- Doriye, J. and M. Wuyts. 1993. Foreign aid, import constraints and capacity utilization: the case of Tanzania. ISS Discussion Paper (February). ISS. The Hague.
- Hamilton, C. 1983. Capitalist industrialization in the four little tigers of East Asia. In Limqueco et al (eds.) 1983.
- Hanlon, J. 2000. Power without responsibility: the World Bank and Mozambican cashew nuts. *Review of African Political Economy* 83, pp. 29-45.
- Harris, L. 1997. Economic objectives and macroeconomic constraints. In Michie and Padayachee (eds.) 1997.
- Hettne, B. 1995. *Development theory and the Three Worlds*. 2nd edition. Longman Scientific and Technical: New York.
- INE, Instituto Nacional de Estatística (vários anos). *Anuário Estatístico de Moçambique*. Maputo.
- Karshenas, M. 1995. *Industrialization and agricultural surplus: a comparative study of economic development in Asia*. Oxford Univ. Press: Oxford.
- Lawrence, P. (ed). 1986. *World recession and the food crisis in Africa*. James Currey: London.
- Lie, J. 1998. *Han unbound – the political economy of South Korea*. Stanford Univ. Press: Stanford.
- Limqueco, P. (eds). 1983. *Neo-Marxist theories of development*. Croom Helm: London.
- Matos, N e J. Mosca. 2009. *Desafios da leitura*. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (eds). 2009. *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.
- Mazula, B. (ed.). 1995. *Moçambique – eleições, democracia e desenvolvimento*. Brazão Mazula: Maputo.
- Michie, J. and V. Padayachee (eds.). *The political economy of South Africa's transition: policy perspectives in the late 1990s*. The Dryden Press: London.
- Ministério da Agricultura. 2004. *Visão para o desenvolvimento do sector agrícola*. Maputo.
- Nixson, F. 1986. The crisis of industrial accumulation in Africa. In Lawrence (ed.) 1986.
- O'Laughlin, B. 1981. A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* 3, pp. 9-32
Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane: Maputo.
- Pereira Leite, J. 1999. *A guerra do caju e as relações Moçambique-Índia na época pós-colonial*. Documento de Trabalho n.º 57. CEsA (Centro de Estudos Africanos): Lisboa.

- Pereira Leite, J. 1995. A economia do caju em Moçambique e as relações com a Índia: dos anos 20 até ao fim da época colonial. In *Ensaio em Homenagem a Francisco Pereira de Moura* (ISEG, Instituto Superior de Economia e Gestão): Lisboa.
- Portes, A., et al. 1991. The informal economy – studies in advanced and less developed countries. The John Hopkins Univ. Press: Baltimore and London.
- Selemane, T. 2009. *Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique*. CIP: Maputo.
- Sender, J. and S. Smith. 1986a. *The development of capitalism in Africa*. Methuen: London and New York.
- Sender, J. and S. Smith. 1986b. What's right with the Berg report and what's left of its critics. In Lawrence (ed.) 1986.
- Smith, T. 1959. *The agrarian origins of modern Japan*. Stanford Univ. Press: Stanford.
- Wuyts, M. 2003. The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction. In Addison (ed.). 2003.
- Wuyts, M. 1989. *Money and planning for socialist transition – the Mozambican experience*. Gower: Aldershot.
- Wuyts, M. 1981. *Camponeses e economia rural em Moçambique*. Relatório 81/8. Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane: Maputo.
- Wuyts, M. 1980. *Economia política do colonialismo português em Moçambique*. Estudos Moçambicanos 1, pp. 9-22. Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane: Maputo.

A TERRA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA MINEIRA

PRESSÕES E CONFLITOS EM TORNO DOS DUATS¹

Virgílio Cambaza

INTRODUÇÃO

O sector da extracção mineira, incluindo o da pesquisa e exploração de hidrocarbonetos, tem registado um desenvolvimento assinalável em Moçambique. Até há poucos anos, a indústria mineira não desempenhava um papel relevante na economia do país. De referir que houve no passado alguma produção, destacando-se a produção de carvão em Tete. Embora em escala reduzida, também houve exploração de bauxite, cobre e ouro em Manica, calcário e grafites em Cabo Delgado, gemas e pedras semipreciosas em Nampula, tantalite na Zambézia e bentonite em Maputo. Depois de grande parte dessa produção ter estado paralisada devido à guerra, existe hoje uma tendência para a sua recuperação.

Segundo o Governo², o papel de relevo assumido recentemente pelo sector da indústria dos recursos minerais deve-se, em grande medida, ao regime jurídico adoptado a partir de 2002, que inclui uma série de benefícios fiscais e outros incentivos concedidos aos interessados em investir na área. Para os representantes do Governo, existe uma relação directa entre o aumento das solicitações de títulos mineiros, nos últimos anos, e os benefícios fiscais atrás mencionados. Ilustrando o que vem anteriormente referido, essas fontes indicam que, em 2004, foram aprovados projectos de investimento na ordem de US\$ 101 milhões e, em 2008, houve um aumento do montante do investimento para a cifra de US\$ 804 milhões.

Para o Governo, os investimentos têm resultado num ganho para a economia do país (permitindo em 2008, um aumento em 5% do PIB) e para as populações que residem em locais próximos donde os projectos estão a ser implementados ou já funcionam (asseguraram-se oportunidades de empregos e obras de carácter social, nomeadamente, a construção de infra-estruturas de saúde, escolas, postos policiais, entre outras).

Além dos benefícios atrás mencionados, estão previstos outros que emanam da aplicação do Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira.³ Segundo este regulamento, uma percentagem das receitas geradas da actividade mineira deve ser canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos minei-

ros. A percentagem, defende a norma, é fixada na Lei Orçamental, em função das receitas previstas e relativas à actividade mineira, cabendo, por isso, ao Conselho de Ministros inventariar tais receitas.

A extracção de recursos minerais em Moçambique carece da obtenção do respectivo título mineiro, competindo ao Ministério dos Recursos Minerais (MIREM) a emissão das licenças de reconhecimento, prospecção e pesquisa, do certificado mineiro e das concessões mineiras. A partir do momento da emissão das referidas licenças, os titulares ganham direitos de preferência sobre os demais relativamente à ocupação das terras abrangidas pelas áreas de mineração, ainda que para cada título se tenha de observar o estatuído na lei (Lei de Minas).⁴

Para além dos títulos acima mencionados, o MIREM confere licenças destinadas à exploração mineira de pequena escala ou artesanal. No entanto, há registos indicando que esta actividade tem normalmente sido desenvolvida sem observância das medidas antipoluição e de protecção do meio ambiente, previstas no plano de lavra, havendo casos identificados em Manica (nas áreas de Munhena e Mimosa), Nampula (na área de Mavuco) e Niassa (nas áreas de Nacagrué e Lupilichi), de poluição das águas superficiais localizadas nas áreas mineiras e de ausência de reabilitação e restauração dos terrenos e da vegetação degradados, por efeito da exploração mineira.⁵

Embora o Governo tenha reconhecido a gravidade da situação e tenha, em 2007, procurado desenvolver um programa de mitigação do impacto ambiental, o facto é que o referido programa não foi, até ao momento, implementado, sendo o incumprimento justificado por falta de cobertura financeira.

Os progressos que se registam na indústria de extracção mineira são acompanhados de uma enorme pressão sobre a terra, porque se, por um lado, as áreas requeridas para a realização das actividades mineiras não são, muitas vezes, desocupadas, por outro lado, a própria realização das actividades mineiras pode constituir factor de potenciação dessa pressão, essencialmente, quando se verifiquem comportamentos, nas operações mineiras, que não observem integralmente os planos de lavra, que entre outras exigências, impõem o princípio de uma exploração racional e equitativa dos recursos, tendo, ao mesmo tempo, em atenção a necessidade da preservação do meio ambiente.

O presente trabalho irá olhar para a questão da pressão sobre a terra em resultado do aumento dos investimentos registados na indústria da extracção mineira e levantar algumas questões sobre as implicações das medidas que têm sido adoptadas, no sentido de amenizar os conflitos atinentes, quer sejam de âmbito geracional, quer de carácter intergeracional.

O trabalho será desenvolvido tomando em consideração as informações disponíveis relativamente ao processo de licenciamento da actividade mineira, verificado nos últimos tempos, em Moçambique, da implementação dos projectos atinentes e da gestão de conflitos de interesses sobre a terra.

AS OPERAÇÕES MINEIRAS, A COMUNICABILIDADE DE DUATS E AS SUAS IMPLICAÇÕES

O momento da viragem, marcado pela crescente procura de oportunidades de investimento na área mineira, foi o ano de 2002. A partir de meados desse ano, foram emitidas 308 licenças válidas, e nos anos subsequentes este registo foi subindo, situando-se, em 2003, em 590 pedidos; ano seguinte em 783; 2005 em 978 e, já em 2006, apesar do relativo abrandamento, o registo do número de licenciamentos ainda se situou nas 866 licenças.⁶

No período em consideração, houve investimentos em pesquisa e desenvolvimento no valor total de 644 milhões de dólares americanos, sendo: 22 milhões de dólares investidos em 2003; 33 milhões de dólares em 2004; 169 milhões de dólares em 2005; 203 milhões de dólares em 2006 e 217 milhões de dólares em 2007.⁷

Até Maio de 2008, segundo o próprio Governo, tinham já sido emitidas 997 licenças segundo a seguinte distribuição: (i) minerais do grupo de ornamentais, 30 licenças; (ii) carvão, 222 licenças; (iii) tantalite, 242 licenças; (iv) pedras preciosas e semipreciosas, 35 licenças; (v) ouro, 252 licenças; (vi) inertes, 209 licenças; (vii) minerais industriais, 7 licenças; (viii) PGM e metais.⁸ Yager⁹ refere que dentre as licenças emitidas salientam-se as dos grandes projectos, em implementação nas províncias de Nampula, Tete, Manica e Zambézia. Em Nampula, por exemplo, está em funcionamento o projecto das areias pesadas de Moma. Este projecto, da multinacional irlandesa, Kenmare Resources, é avaliado em US\$ 500 milhões, e a estimativa a partir da data do início do seu funcionamento era de alcançar até 2008 um volume de produção 800 mil toneladas/ano de ilmenite, 56 mil toneladas/ano de zircão e mais de 21 mil toneladas/ano de rútilo. Segundo o mesmo autor, em Tete, particularmente nas minas de carvão de Moatize, encontram-se as companhias multinacionais do Vale do Rio Doce do Brasil, com um projecto avaliado em US\$ 1,535 mil milhões e da Riversdale Mining, da Austrália. Esta, para além de interesses nas minas de Moatize, estende o seu projecto aos campos de carvão de Mucanha-Vuzi. O valor do projecto não é conhecido. Relativamente à Província de Manica há a referir as empresas Agrupamento Mineiro e Delta Trading, ligadas a projectos de exploração de ouro. Também aqui o valor do projecto não é conhecido. Na Zambézia, particularmente em Marrupino, a empresa High Lands está ligada ao projecto de exploração de Tantalite. Dados relativos à sua avaliação não estão disponíveis, ainda que o projecto esteja integrado no grupo dos grandes projectos. De acordo com informações publicadas na imprensa¹⁰, no período entre 2005 e o primeiro semestre de 2009, só em Tete, a actividade mineira teve a seguinte dinâmica: houve registo de 225 licenças de prospecção e pesquisa, de 7 concessões mineiras e de 4 licenças de reconhecimento. Por algum critério, não referido, a fonte destacou, como estando entre os titulares das licenças atrás mencionadas, a Explorações Mineiras de Moçambique Lda., Ómega Corp Minerais Lda., Manica Minerais, Sara Sulemane Lda., Riversdale Moçambique Lda., Zambezi

Energy Corporation, Minas do Vale do Zambeze, Carvão da Marávia, Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD), Changara Investment Lda., Minjava Investment Lda., Explorações Moçambicanas de Platina, Great Western Mining Lda., Belde Empreendimentos Rachana Global, Vale Moçambique Lda., Etastar Lda., Essar Recursos Minerais Lda., Zamex Zambezi Exploration SA, Capital Resources Lda., JSW-Natural Resources.

O desenvolvimento da indústria de extração mineira está directamente relacionada com a questão do acesso à terra. É nestes termos que a lei, para além da demarcação dos limites verticais de área de exploração, estabelece também a obrigatoriedade da demarcação da extensão superficial das áreas de exploração (n.º 1 e 2, art.º 13, Dec. n.º 28/2003). O uso e ocupação da terra necessária para a realização de actividade mineira carece de DUAT. O DUAT atribuído com esse fim tem um período de validade e dimensão consistentes com o definido no título mineiro emitido e é automaticamente renovado quando o título mineiro é renovado (n.º 3, art.º 43, Lei n.º 14/2000). Na prática, isto significa que os investimentos na área mineira aumentam a pressão sobre a posse da terra. Este aumento da pressão tem resultado na colisão de interesses concorrentes, de um lado, das populações rurais, com direitos de ocupação de terras anteriores, e do outro lado, das empresas mineiras.

Neste conflito de interesses, a lei coloca-se do lado das empresas mineiras, desde que se afirmem determinadas condições. Quais são essas condições? (i) Que haja lugar a emissão de títulos mineiros, o que, à partida, o Governo considerou que as operações mineiras resultarão em benefício económico e social relativo superior (n.º 2, art.º 43, Lei de Minas). Com o fundamento da consideração da existência de benefício económico e social relativo superior, “o uso da terra para operações mineiras tem prioridade sobre outros usos da terra” (n.º 2, art.º 43); (ii) para que os direitos de ocupação de terras anteriores sejam considerados extintos, tanto o Estado (nos casos de declaração de áreas de senha mineira) como os titulares das licenças mineiras (nos casos de emissão de concessões mineiras ou certificados mineiros) devem assumir a responsabilidade pelo pagamento de uma indemnização “justa e razoável” aos titulares dos direitos anteriores (n.º 4, art.º 43).

Em Tete, por exemplo, a materialização do postulado na lei, levou o Governo a criar uma comissão intersectorial, integrando representantes das seguintes direcções provinciais: (i) Director de Recursos Minerais; (ii) Director da Acção Ambiental; (iii) Director da Agricultura; e (iv) Director das Obras Públicas. A comissão, que é presidida pela Secretária Permanente Provincial, tem por objectivo articular com os operadores mineiros na identificação de novos espaços para o reassentamento das populações desalojadas das terras que ocupavam em função da sua conversão em áreas de exploração e/ou expansão mineira.

O papel da comissão é visto ainda como útil e instrumental na intermediação e materialização tanto dos interesses dos operadores mineiros como na contrapartida destes traduzida em benefícios materiais às populações, que vão desde os planos de reassentamento, garantias de ressarcimento pelos danos e perdas sofridos até à possibilidade de ofertas de emprego e expectativas de construção e

melhoramento de infra-estruturas sociais, tais como escolas, centros de saúde, fontes de fornecimento de água e energia, entre outras, por parte das empresas mineiras, no âmbito das suas responsabilidades sociais corporativas e, finalmente, uma leve¹¹ referência sobre a verba destinada ao desenvolvimento comunitário a ser transferida pelo Estado, através do Orçamento Geral do Estado. Numa acção articulada entre o Governo e a Companhia brasileira Vale do Rio Doce (CVRD) foi identificada uma área onde se pretende erguer cerca de 1250 casas de habitação para as famílias deslocadas, em consequência da implementação do projecto do Carvão de Moatize, infra-estruturas públicas destinadas ao fornecimento de água e energia, escolas primárias e postos de saúde e policial. Segundo o artigo de Bernardo Álvaro, atrás citado, através da mesma acção vai ser criado um espaço de cerca de 300 hectares para a pastagem de gado e a atribuição de dois hectares de terras, a cada família, para o desenvolvimento da agricultura. No entanto, não há indicação sobre a aptidão das terras a serem distribuídas, nem sobre a capacidade dos beneficiários aproveitarem as referidas terras, sobre a sua localização relativamente a mercados de bens de consumo, factores de produção e produtos agrícolas, acesso a infra-estruturas produtivas e sociais, acesso à fontes de irrigação, entre outros.

Embora a criação de uma comissão multi-sectorial possa ser um passo positivo, contudo, questiona-se: 1) o facto de a comissão se restringir às competências de natureza defensiva e limitar-se a articular os interesses da indústria de extracção mineira; 2) a capacidade de a comissão, com uma postura assumidamente defensiva, poder eventualmente articular e integrar correctamente as políticas e estratégias sectoriais e globais do governo provincial, no âmbito da realização dos interesses expressos pelo sector da indústria mineira; 3) o motivo pelo qual a comissão não inclui, no rol das suas inquietações, a busca de alternativas mais dignas e humanas para os cidadãos como os residentes dos bairros Matundo e Mateus Sansão Muthemba, arredores da cidade de Tete, em relação aos quais há conhecimento de estarem a “enfrentar vicissitudes que vão desde a precariedade das habitações localizadas em terrenos marginais, íngremes, pedregosos, com ravinas expostas à erosão pluvial e eólica até à falta da rede pública de abastecimento de água, energia eléctrica e um sistema de saneamento do meio”. Estes casos são referidos por Matine e Fonseca (2009); e 4) se os terrenos identificados para o reassentamento das populações por virtude do desenvolvimento da indústria mineira são definitivos ou não.

O recente mapeamento geológico admite que novas áreas de ocorrência de minérios possam ser descobertas e, se este facto não for devidamente equacionado, nos actuais planos de reassentamento das populações, poderá resultar que num futuro não muito distante as mesmas populações possam sofrer novas migrações. A experiência não seria de todo surpreendente, porque em Moma, no projecto de extracção das areias pesadas, apontam-se conflitos entre a empresa e as 140 famílias que tiveram de ser retiradas das suas anteriores zonas de habitação, no âmbito da implementação da primeira fase do projecto. Estas famílias, que actualmente se vêem na contingência de abandonar os locais onde se encontram, devido ao arranque da fase subsequente do desenvolvimento do projecto,

exigem que a empresa honre integralmente os seus compromissos anteriores, pois limitou-se apenas a assumir as despesas da construção de habitações nas zonas iniciais de reassentamento.¹²

A experiência da aplicação da legislação mineira para a situação das famílias que habitavam a área de implementação do projecto das areias pesadas poderá não ter sido a desejável. As expectativas criadas em torno dos benefícios sociais e económicos que resultariam para as famílias não se verificaram. Se estas tinham expectativas de ver: 1) minorados os problemas de desemprego na zona; 2) a empresa a financiar projectos sociais no âmbito das suas responsabilidades sociais corporativas e ainda; 3) a compensar-lhes de outras externalidades negativas de que hajam sofrido ou a que estejam expostos, tudo isso não passou de mera expectativa, pois, de tudo quanto se sabe que tenha acontecido resume-se à construção de casas para o reassentamento das famílias deslocadas. Mas também se poderia questionar sobre as responsabilidades do Governo, relativamente ao cumprimento do artigo 28 do Decreto n.º 5/2008, que o obriga a fixar no Orçamento do Estado uma percentagem proveniente das entradas das receitas fiscais cobradas à Kenmare e destinadas a canalizar para a comunidade que vive na zona do projecto, para o seu desenvolvimento. Esta verba não está a ser canalizada e não se sabe por que motivos.

A propósito da percentagem deduzida das receitas geradas pela actividade mineira que o Governo deve canalizar para o desenvolvimento das comunidades locais, através da Lei Orçamental, seria esta a forma mais adequada de contribuir para o desenvolvimento das referidas comunidades? Há informações¹³ dando conta de desvios de aplicação de verbas que têm sido canalizadas às comunidades, no âmbito da actividade de exploração de recursos florestais. Nos termos da Lei de Florestas e Fauna Bravia, 20% das receitas geradas dessa actividade se destinam-se ao desenvolvimento comunitário. Quando as transferências têm lugar, há falta de clareza quanto à forma, onde e em que aplicar os valores.

Olhando para os resultados práticos (nulos, do ponto de vista do objectivo pretendido) da opção do Governo de retribuir as zonas de produção mineira, pela sua contribuição para a economia do País, através de uma dotação financeira, destinada ao desenvolvimento local, pensamos ser de rever o mecanismo, adoptando, em alternativa, um modelo que enquadrasse os benefícios fiscais e de responsabilidade social das empresas dentro de uma estratégia de desenvolvimento efectivo, em que o princípio da justa retribuição da riqueza gerada fosse garantido, bem como fosse promovida a diversificação da base produtiva e comercial (Sociedade Civil, 2008 e Castel-Branco, 2008).

INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIA DE EXTRACÇÃO MINEIRA E OS POSSÍVEIS CONFLITOS INTERGERACIONAIS

Em princípio, à medida que a quantidade de investimentos na área mineira aumenta, também aumenta a pressão sobre o uso e o aproveitamento da terra. Esta pressão, se mal gerida, pode

causar conflitos de natureza geracional e intergeracional. As soluções legais, para quando haja conflitos de interesses sobre a terra, sendo um dos intervenientes titular de uma licença mineira, tal como já abordámos anteriormente, beneficiam o interesse mineiro, que prevalece e os restantes, ainda que sejam anteriores, vêem os seus títulos de uso e aproveitamento de terras extintos, posteriormente transmitidos e as terras convertidas em unidades cadastrais para operações mineiras. Por consequência, esta situação cria movimentações de pessoas à procura de novos reassentamentos. Em Tete, o facto já levou à criação de uma comissão multisectorial, que em articulação com um dos operadores mineiros na província identificou novas terras para o reassentamento das populações que viviam nas áreas demarcadas de exploração mineira, garantiu a realização de obras de construção de casas, infra-estruturas sociais ligadas à educação, saúde, rede de fornecimento de água e energia, terras para a pastagem e agricultura. Contudo, não há referência sobre o período que vai do momento em que as famílias abandonam as suas machambas e outras actividades relevantes para o seu auto-sustento, até à sua estabilização e estabelecimento da sua nova relação com o mercado.

O exemplo desta articulação é apenas um entre várias centenas de outros que terão de se seguir, conforme o número de pedidos de licenciamentos de empresas. Se a este número esperarmos que se acrescentem outros, incentivados pelos recentes dados divulgados através do mapeamento geológico de cobertura nacional, é de prever que a pressão sobre a terra, através da indústria mineira, seja sempre crescente. Esta descrição não nos deve levar a pensar apenas na pressão de impacto imediato sobre a terra. Isto é, relacionar apenas com a movimentação das populações, através da sua retirada das áreas de exploração mineira, ainda que depois lhes sejam proporcionadas condições de reassentamento e estabilidade mínima, visando compensar os efeitos da sua retirada dos locais anteriores.

A pressão poderá ter impacto intergeracional, dependendo das estratégias do Governo relativamente ao actual clima de investimentos, sobretudo na área mineira. O desafio será o de saber se o Governo abandonará a actual estratégia defensiva caracterizada por: 1) atrair as empresas mineiras a implantarem-se no território nacional através de concessão de grandes benefícios fiscais a essas empresas e assegurando, das mesmas, a obtenção de rendas mínimas para compensar a sociedade pelas externalidades negativas caracterizadas por deslocções de populações, perda de alternativas de desenvolvimento e de emprego, poluição, vulnerabilidade e volatilidade macroeconómica (Castel-Branco 2009); 2) ausência de articulação e interligação entre sectores representando os interesses da indústria de extracção mineira e os restantes da economia nacional, por forma a que as dinâmicas geradas pelo funcionamento e localização das empresas mineiras sirvam para a diversificação e o alargamento da base produtiva da economia nacional (Castel-Branco 2008).

Uma estratégia proactiva do Governo, na área dos recursos minerais, permitiria uma exploração equitativa e racional destes recursos, possibilitando ao mesmo tempo a redução de confli-

tos de terras. A questão da exploração equitativa e racional dos recursos minerais remete-nos à discussão sobre o desenvolvimento sustentável. Este paradigma é muitas vezes referido nos planos do Governo, tanto sectoriais como globais, embora haja pouco debate sobre o seu sentido e contorno. Na linha de Amanor (2008), desenvolvimento sustentável pode ser definido de três maneiras. A primeira toma o conceito como a introdução de práticas de gestão técnica sobre determinados recursos identificados com o objectivo de atingir um rendimento sustentável de longa duração, isto é, práticas de uma gestão que asseguram, a partir da utilização de certos recursos, continuamente, bons resultados e ao mesmo tempo permitem a reposição ou a renovação desses recursos.

A segunda definição integra o princípio da gestão e regulação do meio ambiente ou do conjunto dos recursos naturais pela sociedade e os seus órgãos governativos, a fim de assegurar a existência permanente dos referidos recursos ou meio ambiente para as gerações futuras. Nesta perspectiva, seria necessária a criação de mecanismos de gestão que assegurassem que os recursos naturais não sofreriam uma sobreexploração tendo em vista só a satisfação de interesses particulares e egoístas. Ela conduz ao conceito segundo o qual o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como igualdade intergeracional, isto é, desenvolvimento que a despeito de responder às preocupações do presente não deve, todavia, comprometer as necessidades das futuras gerações.

A terceira e última definição integra a noção de equidade, na perspectiva de que desenvolvimento sustentável deve providenciar oportunidades iguais e acesso ao alcance de todos. Não se pode basear num alto padrão de vida para uma minoria e pobreza para a maioria, ou a divisão do mundo em ricos e pobres. Esta abordagem defende que a equidade intergeracional faz pouco ou nenhum sentido sem uma equidade geracional e, por esta razão, políticas que são mais inclusivas e garantem a redistribuição de recursos são os pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável. A tese ou a definição combina as preocupações do presente com o futuro. Defende que não se pode falar de equidade intergeracional sem garantir que as políticas actuais se orientem no mesmo sentido, isto é, que a exploração das riquezas minerais seja utilizada para a criação de mais oportunidades de acumulação e redistribuição da riqueza produzida. Fica, por isso, o desafio de usar os investimentos na área de exploração mineira para a promoção e alargamento da base produtiva, não apenas a nível dos locais onde os minerais estão em exploração, mas também a nível regional e nacional. Isto permitiria retirar a economia da dependência dum grupo limitado de recursos, redistribuindo a pressão sobre um leque variado de produtos e recursos.

Impõe-se, por isso, a despeito de atrair investimentos para a indústria de extracção mineira, determinar em que medida estes investimentos irão efectivamente interligar-se com outros planos e estratégias sectoriais e globais, com impacto a nível local (da ocorrência e implementação dos projectos mineiros), regional (províncias) e nacional. A interligação tomaria em conta a contribuição, directa ou indirecta, na promoção e criação de dinâmicas que permitissem o

desenvolvimento ou a emergência de outras áreas de actividade económica (novos sectores produtivos, de serviços e comerciais) e a transformação das relações de poder e de produção. Castel-Branco e Ossemane (2009) chamam a atenção para a existência de uma dinâmica económica caracterizada por uma concentração de investimentos na área da indústria extractiva e de uma relação desarticulada entre os sectores produtivos, o que, dado o padrão corrente de produção, contribui para: 1) o risco de esgotamento dos recursos; 2) o cerceamento das possibilidades de surgimento de novas oportunidades e capacidades para o futuro.

Ainda que cada ciclo geracional tenda a ter menos recursos naturais, se a exploração de recursos minerais for ligada a um processo de diversificação e articulação com os outros sectores produtivos, a economia será menos dependente, e isso permite que o processo de desenvolvimento seja equilibrado, equitativo e redistributivo, acautelando assim os problemas actuais. Esta seria uma base de segurança e equidade para o futuro.

NOTAS

- ¹ DUAT: Direito de Uso e Aproveitamento de Terras.
- ² Ministra dos Recursos Minerais de Moçambique, na Assembleia da República, na sessão de audição ao Governo, realizada no dia 13 de Maio de 2009. <http://www.geologo.com.br> (consultado a 7/9/2009).
- ³ Aprovado através do Decreto n.º 5/2008, de 9 de Abril. Na bibliografia pode-se encontrar uma listagem das principais leis, decretos, decisões, resoluções, despachos e diplomas ministeriais sobre questões relativas à terra e recursos naturais.
- ⁴ Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho, art.ºs 14, 16 e 43.
- ⁵ Editorial. In *Recursos Minerais*, Boletim de Publicação Trimestral, Edição n.º 1, Dezembro de 2007.
- ⁶ Dados retirados duma apresentação de Elias Daudi, do Ministério dos Recursos Minerais, sobre o resultado do Levantamento Geológico de 2001 e 2007, em Lisboa, a 29 de Outubro de 2008.
- ⁷ Idem.
- ⁸ Idem.
- ⁹ Thomas R. Yager, Th. R. *The Mineral Industry of Mozambique*. <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2007/myb3-2007-mz.pdf> (consultado a 7/9/2009).
- ¹⁰ Bernardo Álvaro, Província de Tete: Empresas estrangeiras disputam exploração de recursos minerais. In *Zambeze*. 10 de Setembro de 2009.
- ¹¹ Esta questão passa muitas vezes despercebida. As autoridades públicas raras vezes cumprem o dispositivo legal que manda deduzir uma percentagem das receitas da actividade mineira e canalizar para o desenvolvimento das comunidades locais.
- ¹² ADECOR – Associação para Desenvolvimento das Comunidades Rurais, Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre ITIE, de 27 e 28 de Novembro de 2008, p. 4.

¹³ Informações mais recentes foram transmitidas pelos participantes da Reunião de Auscultação e Debate sobre a Situação Florestal em Moçambique, organizada pelo movimento Amigos da Floresta e pelo Centro de Integridade Pública, de 8 a 9 de Julho de 2009, em Maputo.

REFERÊNCIAS

- ADECOR (2008). *Alguma mudança deve ser feita na Lei e Regulamento de Recursos Minerais em Moçambique*. Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), 27 e 28 de Novembro de 2008, Maputo.
- Aina, A. T. et al (2004). *Globalization and Social Policy in Africa*. Dakar: Codesria.
- Amanor, S. K. e Moyo, S., (2008). *Land & Sustainable Development In Africa*. London & New York: Zed Books.
- Caetano, R.V. (2008). *Intervenção das Organizações da Sociedade Civil da Província de Tete*. Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), 27 e 28 de Novembro de 2008, Maputo.
- Cambaza, V. (2009). *A Lei de Terras, de Minas e Sistemas Consuetudinários*. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE, 22 e 23 de Abril de 2009, Maputo.
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II conf/CP12 2009 Cambaza.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II%20conf/CP12%202009%20Cambaza.pdf) (consultado a 7/9/2009).
- Castel-Branco, C. (2008). *Os mega-projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional?* Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), 27 e 28 de Novembro de 2008, Maputo.
[http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega Projectos ForumITIE.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega%20Projectos%20ForumITIE.pdf) (consultado a 7/9/2009).
- Castel-Branco, C. (2009). *Indústrias de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários*. IDEIAS n.º 10, IESE. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ Ideias 10.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias%2010.pdf) (consultado a 7/9/2009).
- Castel-Branco, CN. e Ossemane, R. (2009). Crises ciclicas e desafios de transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique in *Desafios para Moçambique*, 2010. (2009).
- Decisão n.º 2/2008, de 11 de Junho – aprova a adjudicação do Estudo de Mercado para Gás Natural e Condensado em Moçambique, no valor de USD 1 521 811, 84, excluindo o IVA e outras taxas, ao consórcio IPA/Penspen/KPMG, de origem britânica e moçambicana.
- Decreto n.º 16/2005, de 24 de Julho – aprova o Regulamento de Comercialização de Produtos Minerais.
- Decreto n.º 23/2003, de 17 de Julho – aprova o Regulamento da Lei de Minas e seus Anexos.
- Decreto n.º 26/2004 – aprova o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira.

- Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro – aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental e revoga o Decreto n.º 76/98, de 29 de Dezembro.
- Decreto n.º 5/2008, de 9 de Abril – aprova o Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira, previsto na Lei n.º 11/2007, de 27 de Junho e revoga o Decreto n.º 53/94, de 9 de Junho.
- Decreto n.º 62/2006, de 26 de Dezembro – aprova o Regulamento da Lei de Minas e seus Anexos.
- Decreto n.º 7/2002, de 7 de Maio – aprova a realização do Projecto “Limpopo”, os termos de autorização, e cria a respectiva Zona Franca Industrial (ZFI).
- Decreto n.º 76/98, de 29 de Dezembro – aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental.
- Despacho de 12 de Julho de 2007 – delega no Vice-Ministro de Recursos Minerais e Energia a competência para a revogação imediata de títulos, no âmbito da legislação em vigor.
- Despacho de 24 de Março de 2007 – levanta a interrupção temporária da recepção de pedidos de Licenças de Comercialização de Produtos Minerais apresentados por qualquer pessoa (singular ou colectiva), junto à Direcção Nacional de Minas ou Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia.
- Diploma Ministerial n.º 116/2006, de 7 de Junho – declara quarenta e oito áreas designadas de Senha Mineira.
- Diploma Ministerial n.º 189/2006, de 14 de Dezembro – aprova as Normas Básicas de Gestão Ambiental para a Actividade Mineira.
- Diploma Ministerial n.º 201/05, de 23 de Agosto – aprova o Estatuto Orgânico do Ministério de Recursos Minerais e Energia.
- Diploma Ministerial n.º 268/2004, de 31 de Dezembro – define o destino de 40% da taxa de emissão, alargamento, prorrogação e transmissão de títulos mineiros e o destino de 60% do valor das multas, pelo exercício da actividade mineira ilegal.
- Diploma Ministerial n.º 92/2007 de 11 de Julho – aprova as Normas e Procedimentos que regulam a inscrição de técnicos elegíveis à elaboração dos Relatórios de Prospeccção e Pesquisa e Programas de Trabalho em Projectos Mineiros.
- Hettne, B. (1995). *Development Theory and the Three Worlds*. Second Edition, Harlow, Essex: Longman Scientific & Technical.
- Lei n.º 11/2007, de 27 de Junho – actualiza a legislação tributária, especialmente a relativa à actividade mineira.
- Lei n.º 12/2007 – actualiza a legislação tributária, especialmente a relativa à actividade petrolífera.
- Lei n.º 13/2007, de 27 de Julho – procede a revisão do regime dos incentivos fiscais das áreas mineiras e petrolíferas.

- Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho – aprova a Lei de Minas e revoga a Lei n.º 2/86, de 16 de Abril e a Lei n.º 5/94, de 13 de Setembro.
- Lei n.º 2/86, de 16 de Abril – aprova a Lei de Minas.
- Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio – estabelece princípios e normas de organização dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade.
- MADER (2004). *Legislação do Sector Agrário*. Maputo: Centro de Documentação e Informação Agrária.
- Mandala, E. C. (1990). *Work and Control in a Peasant Economy, A History of the Lower Tchiri Valley in Malawi 1859-1960*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Matine, L. T. e Fonseca, A. (2009). *Vulnerabilidade e Estratégias de Sobrevivência de Famílias na Periferia da Cidade de Tete: o caso dos Bairros Matundo e Mateus Sansão Muthemba*. Maputo: II Conferência do IESE – “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique”.
- Quadros, M. C. (2004). *Manual de Direito da Terra*. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária.
- Resolução n.º 71/2007, de 21 de Dezembro – reconhece a Fundação Mineira de Moçambique, a qualidade de sujeito de direito.
- Serra, C. (2007). *Colectânea de Legislação sobre a Terra*. 2.ª Edição. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária.
- Shivji, I. G., (2006). *Let the People Speak, Tanzania Down the Road to Neo-Liberalism*. Dakar: CODESRIA.

FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO

Abdul Magid Osman

DEFINIR O DESENVOLVIMENTO

Para os efeitos deste texto, vamos considerar o desenvolvimento como o resultado de um aumento de produtividade, isto é, um aumento de *output* de bens e serviços, sem aumento na utilização de recursos.

Um exemplo simples de desenvolvimento é o de 100 mil camponeses conseguirem produzir 100 000 ton de algodão caroço em vez das 50 000 ton de caroço produzidos no passado, nos 100 000 ha de terras que habitualmente trabalham.

Há também desenvolvimento quando uma unidade sanitária ou uma unidade escolar atendem mais doentes ou leccionam mais estudantes, sem deterioração da qualidade de serviços, com os mesmos docentes ou pessoal de saúde e nas mesmas instalações físicas.

Por isso, o factor mais importante para o aumento da produtividade é a inovação tecnológica, incluindo-se nesta a melhoria da organização do trabalho pela alteração de sistemas e de processos, para além da introdução de equipamentos e materiais mais modernos (*sementes com maior poder germinativo, por exemplo*). Contribuem também para a inovação tecnológica os investimentos em infra-estruturas físicas (estradas, barragens, linhas de alta tensão, etc.), em fábricas ou empresas (*a produtividade de um trabalhador integrado numa empresa é, em regra, muito maior do que um trabalhador rural por conta própria*), em educação (*nos países em vias de desenvolvimento, como Moçambique, a educação com qualidade é um requisito fundamental para o aumento de produtividade*) e saúde (*a redução de abstenção ao trabalho por doença contribui de uma forma clara para o aumento de produção para além da redução das despesas com o tratamento médico*).

Muitos outros factores contribuem ainda para o processo de desenvolvimento que é, aliás, muito mais complexo do que o somatório de projectos. Factores como a tradição (*incluindo a religiosa*), cultura (*incluindo o sistema de valores*), o clima, a localização geográfica e outros, têm um impacto considerável e, em situações especiais, até determinante, no processo de desenvolvimento. A criação de um ambiente em que a iniciativa individual e colectiva possa florescer, em igualdade

de condições e sem peias burocráticas, explica em grande medida o recente sucesso económico da Índia.

Como o objectivo desta apresentação é abordar a questão do “financiamento do desenvolvimento”, ou seja, analisar as fontes de financiamento para o desenvolvimento, vamos adoptar a definição inicial e restrita de que o desenvolvimento é o resultado directo de aumento de produtividade e este depende de investimentos, e admitir ainda que as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) reflectem de algum modo o desenvolvimento económico e social de um país, pois sem o crescimento do PIB não há desenvolvimento.¹

Ora, as componentes fundamentais do PIB são: $PIB = C$ (Consumo privado e público) + I (Investimento público e privado) + $Exp.$ (Exportação) – $Imp.$ (Importação); e o aumento significativo em qualquer das componentes como C (consumo), I (Investimento) e $Exp.$ (Exportação) tem um impacto correspondente nas taxas de crescimento do PIB, consoante o seu peso na equação.

A composição do PIB varia de país para país e, em consequência, as taxas de crescimento têm também origens diferentes.

Assim, por exemplo, nos Estados Unidos da América, o consumo privado representa 70% a 74% do PIB, e durante muitos anos o aumento do consumo privado foi o principal factor para o crescimento da economia dos EUA. Deste aumento do consumo, suportado em parte por créditos bancários, resultou um sobreendividamento das famílias americanas e, em consequência, uma baixíssima taxa de poupança privada.

Este modelo de crescimento do PIB, com endividamento tanto de famílias como do próprio Estado americano (que é o maior devedor do mundo) era insustentável, pois criou desbalanços ao nível mundial e daí a crise económica internacional, com origem nos EUA, que sugou e continua a sugar as poupanças de outros países.

Com efeito, o Japão, a Alemanha, a China, a par de países produtores de petróleo, têm poupanças internas consideráveis para além de *superávits* nas contas externas, e estas poupanças, para além de permitirem um nível de investimento significativo, servem também para financiar o consumo e o investimento de países com fracas poupanças e com défices comerciais elevados como os EUA, o Reino Unido e a Espanha.

O crescimento económico da China é um exemplo oposto, pois a componente mais importante para o crescimento são os investimentos e as exportações, com supressão do consumo privado e público. O modelo é acompanhado de grandes poupanças domésticas que se situam entre 40 a 50% do PIB, enquanto que no caso dos EUA, as poupanças domésticas se situam à volta dos 13%.

A capacidade de financiar o investimento de um país depende em última análise das poupanças nacionais, ainda que, temporariamente, os investimentos nacionais possam ser financiados do exterior (empréstimos, ou mesmo donativos).

MOÇAMBIQUE

Moçambique é uma versão agravada de países como os EUA, a Espanha e o Reino Unido, pois nestes as poupanças nacionais são reduzidas em termos do PIB, enquanto que no nosso caso são negativas.

De igual modo, o défice moçambicano da Balança Comercial representa 20% do PIB, e no caso americano, embora gigantesco em termos absolutos (da ordem dos 600 bilhões de USD), representa, no entanto, menos de 5% do PIB americano .

As poupanças nacionais, sendo negativas, têm um papel reduzido no financiamento do desenvolvimento que, no nosso caso, depende anormalmente da ajuda externa, incluindo os empréstimos internacionais.

Com efeito, as taxas elevadas de crescimento do PIB moçambicano resultam em grande medida da componente I (investimento público e privado) que em regra se situa entre 20 a 25% do PIB (em alguns anos especiais atingiu 30%) e na sua quase totalidade financiado com recursos externos.

AJUDA EXTERNA

A ajuda externa financia não só o investimento público mas também o consumo privado e público, pois as divisas disponibilizadas através de donativos directos ao Orçamento do Estado e de apoio à Balança de Pagamentos ajudam a equilibrar as contas externas do País. Com efeito, como mostra o quadro seguinte, os défices anuais da Balança Comercial e de Transacções Correntes têm vindo a subir em valores absolutos embora em termos relativos ao PIB tenham tendência para diminuir.

FIGURA 1 SALDOS DAS CONTAS EXTERNAS (SEM GRANDES PROJECTOS)

Anos	Saldos em Milhões de USD	
	Balança Comercial	Transacções Correntes
Média de 90-2000	-694	-494
2001	-675	-804
2002	-678	-1169
2003	-818	-871
2004	-1050	-1101
2005	-1518	-1533
2006	-1501	-1455
2007	-1820	-1816
2008	-2209	-2149

FONTE Banco de Moçambique (Balança de Pagamentos 2003-2004, 2005, 2006 e 2007)
Instituto Nacional de Estatística (Anuários Estatísticos 1990-2008)

Estes défices de contas externas, que se mantêm desde a Independência nacional, são sustentados na quase totalidade por ajuda externa cujos volumes são consideráveis.

A ajuda externa, como dissemos, serve não só para equilibrar as nossas contas externas mas também e sobretudo para financiar o investimento público.

Com efeito, os impostos e outras receitas do Orçamento do Estado mal chegam para cobrir as despesas correntes, como elucida o quadro seguinte:

FIGURA 2 FINANÇAS PÚBLICAS (% DO PIB)

	2007	2008	2009*	2010*
Despesas totais	28.1	27.9	33.1	34.4
Despesas correntes	16.4	16.6	17.5	17.6
Despesas de Investimentos	11.7	11.6	15.6	16.8
Receitas (sem donativos)	15.9	16.0	15.7	16.0

* Estimativas do FMI

FONTE FMI

Aqui se verifica que o saldo entre as receitas próprias (sem donativos) e as despesas correntes é insignificante, pelo que o investimento público depende exclusivamente da ajuda externa, que representa 46% do Orçamento do Estado, com tendência para agravar. Se incluirmos nesta análise, os financiamentos externos para os projectos desenvolvidos no âmbito de empresas públicas, como a EDM, a nossa dependência do exterior é ainda maior.

EMPRÉSTIMOS INTERNACIONAIS

Embora não estejam disponíveis os dados estatísticos, é do conhecimento geral que os grandes projectos – MOZAL, SASOL, HCB (aquisição da posição portuguesa) e outros são financiados na quase totalidade pela banca internacional, pois os bancos locais não têm fundos próprios para os valores em causa de vários biliões de USD.

A crise internacional baixou radicalmente o apetite da banca internacional no financiamento dos projectos nos países em desenvolvimento, (com excepção dos ligados a energia, em particular petróleo), o que implicará a redução do investimento privado estrangeiro, o que implica a redução das elevadas taxas de crescimento do PIB moçambicano registado no passado.

POUPANÇAS NACIONAIS

A grande dependência da ajuda externa e do financiamento internacional em geral é uma consequência da exiguidade das poupanças nacionais que, como já dissemos, são negativas.

As poupanças nacionais têm a seguinte origem:

- Governo
- Empresas
- Individuais

Ao nível do Governo, as receitas próprias (antes dos donativos) do Estado não chegam para cobrir as despesas correntes, pelo que, ao nível do sector público, não há, na prática, disponibilidades para investimento. Note-se que é pouco provável que, no futuro, o sector público possa apresentar poupanças consideráveis, pois os aumentos de receitas próprias destinar-se-ão para cobrir os aumentos das despesas correntes da Educação, da Saúde, e sobretudo para a manutenção de infra-estruturas que entretanto foram construídas. etc... pois as actuais verbas destinadas a estes objectivos são insuficientes.

Ao nível das Empresas, as poupanças correspondem aos lucros líquidos depois de impostos e depois dos dividendos. Não existem dados fidedignos para a estimativa deste valor; contudo, podemos ter uma grandeza muito grosseira se trabalharmos com os números publicados no Relatório das 100 maiores empresas da KPMG 2007, que para o conjunto apresenta um lucro depois de impostos de 854 milhões de USD, dos quais 592 milhões USD são da MOZAL, que não contribuem para a poupança nacional, ou porque são expatriados como dividendos, ou porque são retidos em contas bancárias no exterior (o mesmo sucedia com as contas da HCB, no passado). Se retirarmos ao total o conjunto de lucros de outras 15 empresas com os maiores lucros, tais como Millenium BIM, (58 milhões), HCB (42 milhões), Cervejas de Moçambique e outras, então a diferença fica reduzida para apenas 20 milhões de USD, aproximadamente. Isto é, 84 das 100 maiores empresas de Moçambique têm lucros acumulados de cerca de 20 milhões de USD apenas. Obviamente que estes números reflectem apenas os lucros declarados e não os reais, mas de todo o modo, não é por aí que Moçambique vai conseguir financiar os projectos de desenvolvimento.

DEPÓSITOS NO SISTEMA BANCÁRIO

A outra forma, e talvez a mais representativa, de avaliar as poupanças nacionais é a de analisar a evolução dos depósitos no sistema bancário.

Os depósitos no sistema bancário têm vindo a crescer a taxas superiores ao crescimento real do PIB, mas muito próximas do seu crescimento nominal como se constata do quadro seguinte:

FIGURA 3 EVOLUÇÃO DOS DEPÓSITOS (EM MILHÕES DE USD)

	2000	%*	2001	%*	2002	%*	2003	%*	2004	%*	2005	%*	2006	%*	2007	%*
DEPÓSITOS TOTAIS	948	25	919	-3	977	6	1200	23	1287	7	1601	16	1857	16	2250	21
DEPÓSITOS À ORDEM	712	24	686	-4	706	3	810	15	856	6	1122	11	1250	11	1438	15
DEPÓSITO A PRAZO	236	29	233	-2	271	17	390	44	431	11	478	27	608	27	812	34

* % variação em relação ao período anterior

FONTE Estimativas do FMI nos *Staff Reports* (vários); FMI *International Financial Series* (vários); Taxas de câmbio do Banco de Moçambique

Em sentido restrito, só os depósitos a prazo é que constituem poupanças, e felizmente têm vindo a crescer a uma taxa maior que as de depósitos à ordem, representando já cerca de 38% dos de-

pósitos totais (nos países desenvolvidos, este valor atinge por vezes cerca de 80%, não obstante existirem nesses países outros instrumentos de poupanças – tais como obrigações, acções, etc.). A capacidade de financiar dos bancos em cada ano resulta dos reembolsos mais os aumentos dos depósitos. Ora, o aumento de depósitos nos últimos 5 anos tem sido em média da ordem dos 200 milhões de USD por ano, o que é manifestamente insuficiente para as necessidades do país, daí a necessidade de empréstimos do exterior.

Esta distinção entre os depósitos à ordem e os depósitos a prazo ajuda também a clarificar a expectativa, falsa na nossa opinião, de que a bancarização da população pode aumentar consideravelmente as poupanças, pois, embora haja espaço para aumentar a bancarização da população, este esforço não deverá trazer grandes aumentos de depósitos a prazo pelas seguintes razões:

- A população rural será durante muito tempo tomadora líquida de recursos, pois tem, com pequenas excepções, rendimentos monetários muito baixos. Confunde-se infelizmente o excesso de liquidez que existe em momentos de comercialização e que não chega a constituir-se em poupança, (em depósito a prazo), pois é rapidamente dispendida.
- Além disso, existe uma grande concentração de depósitos tanto ao nível de empresas como de particulares, e é muito possível que 5% das contas individuais detenham mais de 95% do total dos depósitos de particulares.

Neste contexto do aumento do número de depositantes, por exemplo, para o dobro, resultaria um aumento pouco significativo do valor dos depósitos a prazo e mesmo à ordem.

A constituição das poupanças, por outro lado, é um processo acumulativo de várias dezenas de gerações e nos países mais avançados estas poupanças estão nos bancos, nos títulos de crédito (acções e obrigações) e nas propriedades (empresas, casas, etc.). Por exemplo, a capitalização da Bolsa de Valores de Joanesburgo é superior a 5 triliões de rands, ou seja, cerca de 2,8 vezes o PIB sul-africano. De igual modo, os depósitos no sistema bancário sul-africano representam cerca de 110% do PIB (2 triliões de rands para um PIB de 1,8 triliões de rands), enquanto no nosso caso os depósitos bancários representam apenas 28% do PIB moçambicano e a capitalização da nossa Bolsa de Valores é irrisória.

O esforço de bancarização e/ou campanhas de poupança são extremamente importantes, mas não é de esperar aumentos espectaculares na captação de poupanças ao ponto de as mesmas poderem financiar os investimentos públicos ou os grandes projectos privados, pois, ao nível de investimentos públicos, as estimativas das necessidades para os próximos 2 anos são de cerca de 5 biliões de USD, enquanto as poupanças privadas (depósitos a prazo) deverão crescer em cerca de 500 milhões de USD, para o mesmo período.

Por outro lado, o uso de poupanças privadas para financiar o investimento público pode estrangular o desenvolvimento do sector privado, que ficaria assim sem acesso ao crédito bancário.

FINANCIAMENTO FUTURO

A dependência de Moçambique da ajuda externa é sobejamente conhecida, mas a crise económica e sobretudo a crise de instituições financeiras internacionais vai agravar esta dependência, pois, como revela o quadro seguinte extraído do relatório do FMI no âmbito de consultas, no âmbito do artigo IV, as previsões de investimento são as seguintes:

FIGURA 4 INVESTIMENTO COMO % DO PIB

	2007	2008	2009	2010
INVESTIMENTO NACIONAL BRUTO	17.9	18.5	21.9	22.7
* GOVERNO	11.7	11.6	15.6	16.8
* OUTROS SECTORES	6.2	6.9	6.3	5.9

FONTE Governo de Moçambique

Por outro lado, o mesmo relatório prevê a seguinte evolução para as contas do Estado.

FIGURA 5 DESPESAS E RECEITAS DO ESTADO COMO % DO PIB

	2007	2008	2009	2010
DESPESAS TOTAIS	28.1	27.9	33.1	34.4
DESPESAS CORRENTES	16.4	16.3	17.5	17.6
DESPESAS DE INVESTIMENTO	11.7	11.6	15.5	16.8
RECEITAS	15.9	16.0	15.7	16.0

FONTE Governo de Moçambique

Portanto, as receitas próprias do Estado não deverão cobrir as despesas correntes do Estado, pelo que o investimento público que sobe em cerca de 35% deverá ser financiado na totalidade por recursos externos.²

PROBLEMÁTICA DA AJUDA EXTERNA?

A redução da dependência em relação à ajuda externa, incluindo os empréstimos internacionais, é uma preocupação legítima, pois o grau de dependência do país dá à Comunidade Internacional uma influência desmedida nos assuntos internos deste.

Mas esta dependência é um facto e ela resulta porque as poupanças nacionais são negativas e, nos próximos 10 anos, não será possível alterar significativamente este facto, mesmo que alguns megaprojectos, tais como os de carvão se materializem. Estes projectos levam alguns anos depois do início da produção para atingir a plena capacidade, pelo que só depois desse momento – o de produção óptima – se podem esperar poupanças significativas e, mesmo assim, só se o regime fiscal for favorável para o país, o que na actual conjuntura internacional será mais difícil para quase todos os projectos com excepção do petróleo, caso se venham a descobrir reservas comercialmente viáveis deste produto.

Admitir que o país pode viver sem ajuda externa ou com uma redução significativa da mesma, é escamotear a realidade e recusar tratar de outras questões reais que requerem uma atenção urgente, pois:

- Qualquer país pode viver sem a ajuda externa ou com relações económicas exteriores reduzidas, mas com um sacrifício enorme no consumo corrente das populações, sobretudo das mais pobres, e hipotecando ainda o futuro das próximas gerações por ausência de investimento público e privado;
- Por isso, interessa sim definir uma política mais racional na utilização dos recursos externos de forma a acelerar a redução desta dependência;
- Esta política é também necessária para reduzir os efeitos perniciosos da Cooperação Internacional. Por exemplo, a descentralização da decisão na utilização de recursos externos (como é defendida por alguns sectores) pode tornar o processo de desenvolvimento nacional mais atomizado e, por consequência, mais incoerente.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO

Um Banco de Desenvolvimento é por vezes apresentado como panaceia para a insuficiência tanto de poupanças nacionais como para a mobilização de recursos externos adicionais, ignorando o facto de que tanto as poupanças nacionais como os recursos externos não aumentam com a criação do Banco, com excepção de alguns fundos externos para a constituição do capital social que de outro modo não viriam para Moçambique.

Mas os bancos, mesmo os de Desenvolvimento, como regra, não usam os fundos próprios para a sua actividade creditícia, mas sim os fundos alheios (neste caso, depósitos, empréstimos e donativos) e estes, como já dissemos, são limitados e não aumentam com a criação de um banco deste tipo. Por isso, um Banco de Desenvolvimento competirá pelos mesmos recursos externos que hoje financiam os investimentos públicos que figuram no Orçamento do Estado (como donativos), ou pelos depósitos que constituem a base para a actividade creditícia dos bancos comerciais ou pelos empréstimos que financiam os projectos das empresas públicas.

Um Banco de Desenvolvimento, embora não signifique um aumento de recursos, pode, no entanto, permitir racionalizar o processo de decisão sobre os projectos de infra-estruturas a financiar, exigindo que haja uma melhor fundamentação económica desses mesmos projectos e forçar que o retorno destes investimentos seja um factor a ponderar. Permitiria ainda que vários fundos do Estado fossem geridos por uma única instituição e de uma forma mais coerente e racional. Mas a criação de um Banco desse tipo exigiria que o poder político abdicasse de uma parte importante de recursos e, sobretudo, que delegasse num conjunto de tecnocratas independentes o poder de decisão. Por exemplo, as estradas a construir deixariam de ser decididas por critérios políticos e subjectivos, optando por critérios mais técnicos e objectivos.

Com ou sem um Banco de Desenvolvimento, importa a reformulação de algumas políticas, em particular as que a seguir mencionamos, para acelerar o processo da independência económica:

POUPANÇAS INFORMAIS

O sistema financeiro nacional, embora se tenha modernizado com agressividade, será ainda durante muito tempo incipiente e por isso não se constituirá em fonte principal de financiamento para o desenvolvimento. Por outro lado, não são de esperar poupanças ao nível do Estado, mesmo que seja possível rever (o que é pouco provável) o sistema de incentivos fiscais para o investimento privado estrangeiro.

Torna-se, por isso, necessário procurar outras formas de resolver os problemas de ausência de financiamento para os projectos de desenvolvimento, à semelhança do que sucede com a habitação. Com efeito, nos subúrbios das nossas cidades, em particular na cidade de Maputo, as casas de caniço e de zinco foram substituídas por casas de alvenaria.

Este investimento, que se estima em mais de 1,5 biliões de USD, não foi financiado pela ajuda externa, nem pela banca internacional ou nacional, mas resultou das poupanças informais próprias. Este esforço e outros similares, quando devidamente enquadrados e apoiados, são a componente que habitualmente falta ao esforço de desenvolvimento.

As pessoas são pobres porque não têm acesso a recursos, conhecimentos técnicos, terras e terrenos, etc., e não porque sejam em si incapazes.

A dotação destes recursos e a mudança de atitude exige que se pense no desenvolvimento de uma forma mais holística e que as intervenções sejam mais sistémicas.

VISÃO MAIS HOLÍSTICA DO DESENVOLVIMENTO

Os projectos de infra-estruturas são importantes, mas, como a experiência revela, não desencadeiam automaticamente aumentos de produção pela via do aumento de produtividade e, além disso, implicam custos crescentes de manutenção para o que não existe capacidade financeira nacional. Por isso, é necessário uma política de investimento público que tenha uma visão mais holística do desenvolvimento, que hoje é confundido com um somatório de projectos.

O aumento da produtividade requer que todo o tecido económico e social funcione melhor, com mais fluidez, sobretudo com maior celeridade e com custos cada vez menores – que os transportes estejam disponíveis quando necessários, as autorizações e as licenças sejam concedidas em tempo oportuno, as inspecções, embora necessárias, sejam mais educativas que punitivas, e que, de um modo geral, o ambiente seja mais conducente à iniciativa privada mas também comunitária.

Urge que uma parte do financiamento disponível seja investido para se fazer melhor, e operar e manter melhor.

Por outro lado, a crise internacional é uma oportunidade para rever os critérios de decisão sobre os projectos de investimento no país, pois os recursos são escassos e têm de ser investidos em projectos com maior capacidade reprodutiva – neste contexto, a construção de um Estádio Nacional, como a de Ministérios, não satisfariam um critério objectivo de avaliação.

A construção de novas infra-estruturas básicas, sem o aproveitamento das existentes com as intervenções mais sistémicas, para além de agravar as despesas de manutenção, serve de pretexto para adiar o investimento no que é fundamental, por exemplo, na Revolução Verde. São usuais os documentos em que se planificam novas infra-estruturas na esperança de que vai haver um aumento da produção agrícola, mas não se planificam aumentos de produção nas infra-estruturas já existentes ou em construção.

Finalmente, a superação da dependência externa crónica exige o reforço de capacidades nacionais, a todos os níveis e em todos os domínios, e não é apenas um problema de educação e/ou formação, é também um problema de liderança múltipla, de atitude e de crença que devemos e podemos ser mais conhecedores e mais competentes.

Como reforço de capacidades nacionais, queremos dizer:

- Um camponês que produz 1000 a 1200 kg de algodão caroço em vez de 400 a 500 kg por ha;
- Um camponês que produz mais cereais e os conserva melhor;
- Uma comunidade de camponeses que sabe da importância da água e do seu uso, e por isso, sabe conservá-la e construir, inclusive com meios próprios, pequenos regadios;
- Um operário que, mesmo nas condições duras de salário de sobrevivência, compete em termos de qualidade de trabalho e de produtividade com os melhores, pelo menos ao nível do continente africano;
- Quadros e técnicos, com brio profissional e, porque o ambiente de competição assim exige, que se superam nos trabalhos técnicos e de gestão;
- Empresários que se preocupam com a organização do trabalho para o aumento permanente de produtividade;
- Os dirigentes que se preocupam também com a componente *soft* do desenvolvimento e não apenas com as infra-estruturas físicas.
- Este reforço de capacidade é efectuado num ambiente de competição, com maior abertura para o recrutamento de quadros e técnicos estrangeiros, pois de outro modo o país não poderá competir e os nossos técnicos e quadros terão referências medíocres.

O aumento de produtividade como factor essencial para o desenvolvimento exige que todo o paradigma político, social e, incluindo, o quadro de valores prevalecente, seja profundamente alterado, o que só é possível com envolvimento de todos os agentes da sociedade civil, do sector privado e em particular do Estado.

NOTAS

- ¹ Países como a Guiné Equatorial e outros produtores de petróleo, apresentam taxas elevadas de crescimento do PIB, sem reflexo correspondente nos vários índices de desenvolvimento. É questionável também tomar o crescimento do PIB como desenvolvimento, mas de qualquer modo o crescimento do PIB é uma condição necessária para o desenvolvimento.
- ² Embora em termos globais esta afirmação seja correcta, em termos de detalhes a realidade apresenta algumas *nuances*, pois há despesas correntes financiadas por doadores e as despesas locais de investimentos são financiadas com recursos locais.

PARTE III

SOCIEDADE

DESAFIOS DE CIDADANIA,
EDUCAÇÃO E URBANIZAÇÃO

CONSTITUIÇÃO E REFORMA DA JUSTIÇA

UM PROJECTO POR REALIZAR

João Carlos Trindade

A necessidade de introduzir reformas no sistema estatal de administração da justiça¹ é um imperativo que há muito vem sendo reclamado, tanto ao nível interno, pelos cidadãos e pelas organizações da sociedade civil², como externo, pelas agências internacionais de desenvolvimento, com o Banco Mundial e o FMI à cabeça.³ E é também uma exigência decorrente da revisão constitucional de 2004, que veio, nesta matéria, introduzir alguns princípios e regras inovadores.⁴

Apesar disso, o período que transcorreu desde a entrada em vigor da actual Constituição⁵ foi marcado por uma incompreensível lentidão e por hesitações comprometedoras⁶ do Governo e do Legislativo na aprovação das medidas que deveriam dar corpo a essas reformas.

É verdade que alguns diplomas importantes foram sendo aprovados, com especial relevo para a nova Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto), a nova Lei de Organização Judiciária (Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto), a Lei da Organização Tutelar de Menores (Lei n.º 8/2008, de 15 de Julho) e a revisão pontual do Código de Processo Civil (operada, primeiro, através do Decreto-Lei n.º 1/2005, de 27 de Dezembro, e, mais recentemente, através da Lei n.º 1/2009, de 24 de Abril). Mas, como muito bem assinala Tomás Timbane (2009: 4), a propósito da legislação processual civil, sem um plano de trabalho – que poderia indicar os aspectos que justificam mudanças – e sem debate público entre os operadores judiciais, não se pode falar em reforma integrada e coerente.

De ausência de um plano coerente e articulado, que contemplasse harmoniosamente as várias vertentes do sistema, não pode ser acusado o trabalho de legística⁷ levado a cabo pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) e pela Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL), entre finais de 2003 e princípios de 2005, do qual resultou um conjunto de propostas de lei que se propunham corporizar um novo modelo de organização e estruturação dos órgãos judiciais e que se esperava estender progressivamente a outras áreas da administração da justiça. A maior parte dessas propostas continua, por razões que se desconhecem, a aguardar a apreciação e o pronunciamento dos órgãos de decisão política⁸, sendo hoje reduzidas as expectativas da sua aprovação, ainda que com emendas ou correcções.

Apesar da distância que nos separa do momento em que esse trabalho foi realizado e submetido a quem de direito, acreditamos que mantém toda a sua actualidade e, por isso, continua a merecer consideração como opção para o futuro. Vale, por isso, a pena conhecer os seus traços fundamentais.

PREPARAÇÃO DA REFORMA: PESQUISA, AUSCULTAÇÃO PÚBLICA, REDACÇÃO DOS PROJECTOS

O processo de elaboração de um pacote tão importante e tão ambicioso de propostas de lei que reflectissem o melhor possível a realidade do país e, simultaneamente, definissem mecanismos de mediação entre os diversos ordenamentos normativos legitimados pela população, exigiu uma fase de investigação prévia, destinada à recolha de informação relevante, subdividida em duas etapas: 1) uma de pesquisa no terreno e 2) outra de organização de painéis de discussão. A primeira etapa envolveu o estudo sistemático dos tribunais judiciais, do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica, dos tribunais comunitários e de outras instâncias de resolução de conflitos (autoridades tradicionais, AMETRAMO⁹, Grupos Dinamizadores, líderes comunitários, líderes religiosos, ONG).

Pretendeu-se avaliar o desempenho efectivo destas instâncias, perceber os principais bloqueios de funcionamento, as interacções que se estabelecem entre si e a potencialidade da sua acção na promoção do acesso à justiça e ao direito. Para tal foram realizadas entrevistas e observações de julgamentos ou de outras sessões de resolução de conflitos (no caso de algumas instâncias não estatais). Nos tribunais judiciais procedeu-se à análise dos dados estatísticos disponíveis e à análise da evolução do movimento processual. Procedeu-se, ainda, à caracterização dos processos findos através da recolha de dados, com variáveis pré-definidas, de uma amostra de algumas centenas de processos, que permitisse conhecer a natureza da litigação, dos litigantes principais e do modo como estes acederam ao sistema judicial, bem como, ainda, a duração dos processos.

Dadas as limitações temporais e de recursos, o trabalho de campo não pôde estender-se a todo o país. Optou-se, assim, pelo estudo intensivo dos tribunais judiciais e das outras instâncias de resolução de litígios em três áreas geográficas: no distrito de Angoche e cidade de Nampula, na província de Nampula; no distrito de Macossa, província de Manica; e na cidade de Maputo, incluindo os bairros de Inhagóia, Xipamanine, Mafalala e Jorge Dimitrov (Benfica). Os critérios de selecção destes locais passaram, desde logo, pela procura de diversidade geográfica do país, o que se traduziu na escolha de uma região do litoral norte, uma do centro interior e outra do sul. Além disso, características próprias de cada uma destas regiões, que fazem delas contextos diferenciados, e de onde decorreu a expectativa de representarem realidades distintas no que diz respeito à administração da justiça, foram também relevantes na sua escolha.

A segunda etapa decorreu nos meses de Outubro e Novembro de 2004 e teve como objectivo enfatizar a participação dos operadores judiciais, dos representantes comunitários ou das organizações da sociedade civil. Compreendeu um conjunto de 11 painéis de discussão, distribuídos pelas cidades de Maputo, Matola, Nampula, Beira e Inhambane, com participantes de todas as províncias. Nesses painéis estiveram presentes magistrados judiciais e do Ministério Público, advogados, oficiais de justiça, membros do IPAJ¹⁰, representantes de organizações da sociedade civil, representantes de organizações religiosas, juizes de tribunais comunitários, autoridades tradicionais e membros da AMETRAMO.

A discussão nos painéis centrou-se em três grandes questões: organização dos tribunais judiciais; relação entre os tribunais judiciais e os tribunais comunitários; e mecanismos de acesso à justiça e ao direito ao dispor dos cidadãos. Do debate resultou um conjunto de ideias relevantes para a reforma, das quais destacamos as seguintes:

- a divisão judiciária não tem necessariamente que coincidir com a divisão administrativa, podendo ser construída uma rede judiciária diferenciada, em função dos contextos de cada província ou distrito;
- devem ser alargadas as competências dos tribunais distritais, de modo a permitir uma equilibrada distribuição dos processos nos diferentes escalões de tribunais;
- o Tribunal Supremo deve, passo a passo, transformar-se numa instância essencialmente de recurso sobre as questões de direito;
- de modo a cumprir a Constituição e a tornar mais céleres as decisões dos recursos dos tribunais judiciais de província, deve ser criada uma instância intermédia (adequada) entre os tribunais judiciais de província e o Tribunal Supremo, atendendo à disponibilidade de recursos humanos e financeiros;
- deve ser instituído um sistema de administração dos tribunais, autónomo e eficiente, que permita o afastamento progressivo dos juizes das tarefas de gestão, permitindo, deste modo, aumentar a produtividade do sistema;
- os tribunais comunitários devem ser integrados no sistema de administração da justiça, articulando-se de forma estreita com os tribunais judiciais; seguindo a experiência histórica do país e tendo em conta o actual contexto político, os juizes dos tribunais comunitários devem ser legitimados por mecanismos de eleição;
- os tribunais comunitários devem decidir de acordo com a equidade, o bom senso, os usos e costumes, com respeito pela Constituição da República;
- o acesso à justiça e ao direito deve ser assegurado pelo Estado, em articulação com as organizações da sociedade civil.

Na redacção das antepropostas de lei acolheram-se, naturalmente, estas e outras ideias, como adiante se verá.

CONTEÚDO DA REFORMA

O conjunto de propostas legislativas que se destinava a consubstanciar a almejada reforma da justiça teve como pontos permanentes de referência os princípios e regras constitucionais atrás referidos e levou, naturalmente, em consideração as críticas e os comentários recebidos das várias entidades auscultadas. Também as orientações do Plano Estratégico Integrado do sector da Justiça e dos restantes instrumentos de planificação adoptados pelo Governo, bem como os resultados da investigação e os estudos de direito comparado – principalmente com países da região¹¹ – nas áreas da justiça comunitária e do acesso à justiça e ao direito, foram tidos em conta. Após ponderar as várias soluções de técnica legislativa, optou-se por elaborar um *Anteprojecto de Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça* – no qual se consagram os princípios gerais e as bases fundamentais de um sistema de justiça plural e integrado, que aproveite as potencialidades normativas e de solução de litígios existentes na sociedade moçambicana –, completado pelos anteprojectos de *Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais*, de *Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários* e de *Lei do Acesso à Justiça e ao Direito*.

As inovações propostas podem agrupar-se em cinco grandes áreas:

- a) a construção de um novo modelo de institucionalização dos tribunais comunitários, decorrente do reconhecimento constitucional do pluralismo jurídico;
- b) o estabelecimento de um novo modelo de organização e de repartição de competências dos tribunais judiciais;
- c) a criação de um sistema público de acesso à justiça e ao direito, em articulação com as instâncias de justiça não oficiais e em cooperação com associações de profissionais do direito e de promoção e defesa dos direitos humanos;
- d) o reforço da capacidade de direcção e de gestão dos tribunais judiciais; e
- e) a criação de um sistema de controlo do funcionamento, da qualidade do sistema de justiça e da avaliação do desempenho dos tribunais.

Consideremos detalhadamente cada uma dessas áreas.

a) A construção de um novo modelo de institucionalização dos tribunais comunitários, decorrente do reconhecimento constitucional do pluralismo jurídico

O projecto de reforma inspira-se, como foi dito, no princípio constitucional do reconhecimento do pluralismo jurídico. A opção pelos tribunais comunitários como tribunais de base do sistema de justiça significa a escolha de uma solução emergente da sociedade moçambicana, na qual

conflui uma boa articulação entre as formas de justiça da comunidade e os tribunais judiciais. Por isso, é reafirmada a centralidade dos tribunais comunitários para a promoção do acesso à justiça e ao direito e da igualdade de género; para a dinamização e consolidação de uma justiça de proximidade; para a prevenção dos conflitos e o reforço da estabilidade social; e para a valorização das normas, regras, usos, costumes e demais valores sociais e culturais existentes na sociedade moçambicana, nos limites da Constituição. Os tribunais comunitários constituem, assim, a base do sistema integrado de justiça, articulando-se com os tribunais judiciais e demais órgãos do sistema judiciário.

De acordo com dados oficiais constantes do Relatório ao X Conselho Coordenador do Ministério da Justiça¹², em 2004 haviam sido inventariados no país 1653 tribunais comunitários – dos quais 254 (cerca de 15%) instalados no período de 2000 a 2004 –, com cerca de 8265 juízes. Nos distritos abrangidos pela pesquisa realizada no âmbito dos trabalhos preparatórios, foi observada uma procura significativa destas instâncias para resolução, entre outros, de casos de família (em particular, conflitos entre casais constituídos segundo as normas tradicionais ou em união de facto, bem como relativos ao exercício do poder paternal), pequenas disputas entre vizinhos, dívidas de pequena monta, conflitos que envolviam acusações de feitiçaria e disputas em torno da habitação. Embora os tribunais comunitários respondam a esta procura, em regra, procurando, em primeiro lugar, reconciliar as partes, enfrentam um conjunto de dificuldades que tendem a colocar em causa a sua actividade ou a afectar o bom desempenho. A inexistência de regulamentação da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio¹³ traduziu-se na falta de apoio a estes tribunais, quer em termos materiais, quer em termos de formação dos respectivos juízes. Traduziu-se, ainda, numa difícil comunicação entre estes e os tribunais judiciais, impedindo as partes de procurarem outra solução para os problemas, no caso de considerarem injusta a decisão do tribunal comunitário.

Foi igualmente observado que uma parte significativa dos tribunais comunitários tem vindo a fechar ou funciona com um número reduzido de juízes, alguns deles nomeados segundo critérios definidos localmente. Comprovou-se a existência de más instalações, falta de material e falta de apoio dos tribunais judiciais, quando solicitados. Os juízes dos tribunais comunitários reclamam ainda por orientação e formação para desempenhar o seu trabalho, na ausência das quais buscam, com frequência, as regras, que só vagamente conhecem, dos tribunais judiciais.

Esta situação conduz, na prática, a que alguns tribunais comunitários não cumpram a função essencial para que foram criados – ou seja, promover eficazmente o acesso à justiça e ao direito – dependendo o desempenho de cada tribunal sobretudo do perfil dos respectivos juízes e do contexto em que funciona. Foi nas situações em que os tribunais comunitários se articulam com o judiciário que se observaram as melhores práticas de respeito pelos direitos constitucionais. É o caso de alguns dos tribunais comunitários do distrito de Angoche.

A proposta apresentada procura responder a estes problemas, estimulando as potencialidades dos tribunais comunitários e procurando garantir o respeito pela Constituição. É nesse sentido que os projectos de Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça e de Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários promovem a articulação entre estes e os tribunais judiciais, facilitam a aproximação cultural dos tribunais judiciais à população e a possibilidade de recurso das decisões dos tribunais comunitários para os tribunais judiciais; estabelecem um método democrático de eleição dos juizes, incluindo a garantia de representação das mulheres; delimitam o tipo de casos que os juizes terão competência para resolver, o conjunto de sanções que podem aplicar, as taxas que podem cobrar; estabelecem os Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias, com a função primordial de assegurar a interacção entre a justiça judicial e a comunitária¹⁴; e prevê a formação dos juizes pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária.

Deste modo, a proposta consagra um princípio de proximidade e acessibilidade da justiça, de modo a que, territorial, social e culturalmente, se encontre próxima dos cidadãos. Como corolário deste princípio, os tribunais comunitários são consagrados como órgãos de base do sistema de justiça, deixando de ser jurisdição voluntária e passando a ser jurisdição obrigatória. Nos termos do respectivo anteprojecto de Lei Orgânica, estes tribunais terão competência para todo o tipo de conflitos, à excepção daqueles em que estejam em causa princípios e normas constitucionais ou de contencioso administrativo, ou cujo valor da causa seja duas vezes o salário mínimo nacional, digam respeito à capacidade das pessoas, à validade ou interpretação de testamento, à adopção e à dissolução de casamento civil ou, ainda, em matéria criminal, relativamente a crimes de natureza pública ou sempre que o pedido de indemnização cível exceda duas vezes o salário mínimo nacional.

Das decisões proferidas pelos tribunais comunitários caberá sempre recurso para o tribunal judicial de distrito competente, e o recurso poderá ser interposto oralmente ou por escrito pelos interessados, sem necessidade de patrocínio jurídico. O julgamento destes recursos está sujeito aos mesmos critérios de equidade, bom senso e justa composição dos litígios, sendo vedado ao juiz decidir de acordo com critérios de legalidade.

Os juizes dos tribunais comunitários terão de ter idade superior a 35 anos. A qualidade de representante ou funcionário de qualquer partido político, de representante de autarquias ou de órgãos locais do Estado, de advogado, técnico jurídico ou profissional integrado no sistema de acesso à justiça e ao direito, de juiz de direito ou magistrado do Ministério Público, é incompatível com o exercício da função de juiz de um tribunal comunitário.

De modo a assegurar continuamente a legitimidade dos juizes, estes serão eleitos por períodos de cinco anos, por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos moçambicanos eleitores recenseados na circunscrição territorial do respectivo tribunal. Os juizes apenas poderão exercer dois mandatos consecutivos.

Tratando-se de eleições para instituições de administração da justiça, o anteprojecto de Lei Orgânica prevê regras eleitorais específicas, promovendo a autogestão do sistema e assegurando a imparcialidade e a transparência do processo. Este será organizado e supervisionado pelos conselhos provinciais coordenadores das justiças comunitárias, que podem solicitar a colaboração das demais instituições administrativas e do Estado. Será, assim, da responsabilidade dos Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias, nomeadamente, a convocação das eleições, a apreciação das candidaturas, a constituição das mesas de assembleias de voto, o controle do processo eleitoral e a validação dos resultados das eleições. De forma a facilitar a gestão do processo eleitoral e a sua eficiência, os Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias poderão constituir comissões eleitorais distritais, que funcionarão sob a sua direcção.

A justiça comunitária será tendencialmente gratuita, devendo o orçamento anual dos tribunais judiciais de província incluir uma verba destinada aos tribunais comunitários situados na sua área de jurisdição, para financiamento dos recursos humanos e das despesas materiais correntes, à excepção das despesas com edifícios, equipamento e demais recursos materiais, que serão da responsabilidade dos governos provinciais.

b) O estabelecimento de um novo modelo de organização e de repartição de competências dos tribunais judiciais

Para responder à dimensão do território, à distribuição da população, dos recursos e das necessidades, foi consensual entre todos os operadores judiciários e as pessoas auscultadas durante a realização dos painéis de discussão, que o princípio actualmente em vigor da coincidência entre a divisão judicial e a divisão administrativa deveria ser afastado¹⁵. Deveria prever-se a possibilidade de existir tribunais distritais com competência territorial em mais do que um distrito, ou distritos com mais do que um tribunal judicial distrital. Também em cada província poderia ser instalado mais do que um tribunal judicial de província, se o volume e a natureza dos processos o justificassem.

O anteprojecto da Lei de Bases, tendo em vista melhorar o desempenho dos tribunais, diminuir a morosidade e promover a qualidade da justiça, consagra o princípio da especialização dos tribunais judiciais a todos os níveis, ou seja, nos tribunais judiciais de distrito, nos tribunais judiciais de província e no Tribunal Supremo, podendo, assim, ser criadas secções de competência genérica ou especializada, quando tal se justificar, face à natureza e volume dos litígios que demandem tutela judicial.

Ao Tribunal Supremo, a proposta de reforma pretendeu reservar, em termos jurisdicionais, progressivamente o conhecimento exclusivo de matéria de direito. Só seria ali conhecida matéria de facto quando actuasse como tribunal de primeira instância ou quando julgasse, em via de recurso, decisões proferidas pelos tribunais judiciais de província.

Esta proposta veio na lógica da resolução, a médio prazo, do problema da excessiva pendência e morosidade processual que bloqueia o actual funcionamento deste tribunal superior.

Em obediência à Constituição da República e com o mesmo objectivo de desbloquear o Tribunal Supremo do excesso de processos pendentes, e tendo ainda em conta a realidade e os recursos existentes, previa-se, no anteprojecto de Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, a criação de uma secção de recurso nos tribunais judiciais de província, como instância intermédia antes do Tribunal Supremo. Essa secção de recurso teria competência para julgar, em matéria de facto e de direito, os recursos das decisões proferidas pelos tribunais judiciais de distrito, nos termos da lei do processo; conheceria dos conflitos de competência entre os tribunais judiciais de distrito, se a matéria do conflito respeitasse à especialização de mais de uma secção; julgaria os recursos das decisões proferidas, em primeira instância, pelos próprios tribunais judiciais de província, e, no caso dos processos-crime, quando a pena aplicada, em concreto, fosse uma pena não privativa da liberdade ou não fosse superior 8 anos de prisão; julgaria ainda os recursos das decisões proferidas pelos tribunais arbitrais.

A secção de recurso funcionaria com três juízes de direito efectivos dessa secção e, quando não existissem em número suficiente, com outros juízes de direito do tribunal judicial de província que não tivessem participado na decisão recorrida ou, ainda, com recurso a juízes de direito do tribunal judicial de província mais próximo.

Os anteprojectos de Lei de Bases e de Lei Orgânica, em obediência ao princípio fundamental da proximidade dos tribunais judiciais aos cidadãos, e na esteira das orientações estratégicas para o desenvolvimento do país, reforçaram a importância dos tribunais judiciais de distrito, alargando-lhes as competências. Assim, intervindo como tribunais de 2.^a instância, os tribunais distritais julgariam os recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais comunitários; funcionando como tribunais de 1.^a instância classificar-se-iam em tribunais de 1.^a ou de 2.^a classe, consoante o limite das respectivas competências: a primeira categoria julgaria as questões respeitantes às relações de família, os processos jurisdicionais de menores e as acções cíveis cujo valor não excedesse cem vezes o salário mínimo nacional, bem como todas as demais cujo conhecimento não pertencesse a outros tribunais e, ainda, as infracções cujo conhecimento não fosse atribuído a outros tribunais e a que correspondesse pena não superior a 16 anos de prisão maior; a segunda categoria seria chamada a julgar as acções cíveis cujo valor não excedesse cinquenta vezes o salário mínimo nacional e para as quais não fossem competentes outros tribunais, bem como as infracções puníveis com pena não superior a 8 anos de prisão maior e cujo conhecimento não fosse atribuído a outros tribunais.

Os tribunais judiciais de distrito teriam, ainda, como já anteriormente referido, um importantíssimo papel na articulação permanente entre a justiça judicial e a justiça comunitária.¹⁶

c) **A criação de um sistema público de acesso à justiça e ao direito, em articulação com as instâncias de justiça não oficiais e em cooperação com associações de profissionais do direito e de promoção e defesa dos direitos humanos**

Nos anteprojectos de lei que integram o pacote da proposta de reforma é desenvolvido e concretizado o princípio de que todos os cidadãos têm acesso à justiça e ao direito para defesa dos seus direitos e interesses legítimos. Esse direito abrange a informação e a consulta jurídica, o patrocínio judiciário e o acompanhamento por advogado ou por qualquer outra pessoa de confiança perante as autoridades e entidades públicas.

O sistema de acesso à justiça e ao direito que se propõe aponta para a substituição do actual modelo do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica – que já se revelou ineficiente e insustentável – tendo em vista a promoção das condições que permitam que a ninguém seja impedido ou dificultado, em consequência das condições sociais e culturais, ou por insuficiência de meios económicos, o acesso ao direito e às instâncias de justiça.

Pretende-se que a nova estrutura a criar – o Instituto Público de Acesso à Justiça e ao Direito (IPAJD) – não se limite a prestar assistência e patrocínio jurídico directamente aos cidadãos carenciados, mas que tenha uma importantíssima função reguladora e de coordenação, devendo, por isso, operar em articulação com os tribunais, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados e outras entidades públicas, e estabelecer protocolos de cooperação com associações cívicas e organizações não governamentais de promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania. Um dos principais instrumentos através dos quais essa cooperação se estabelecerá, se o projecto for adoptado, é a criação dos Centros de Acesso à Justiça (CAJ), destinados a prestar informação, consulta e patrocínio jurídico às pessoas que necessitem de tal apoio.

Os serviços a prestar pelos CAJ são todos aqueles que se relacionam com o conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos e outras pessoas jurídicas e com o exercício efectivo desses mesmos direitos e deveres. Assim, a informação jurídica em geral, o atendimento para prestar informação e promover o exercício dos direitos, o encaminhamento dos cidadãos para a instância ou entidade competente para conhecer da sua pretensão, a assistência jurídica – incluindo a consulta, o patrocínio jurídico e judiciário e a defesa pública – e o requerimento para dispensa, redução ou diferimento do pagamento de preparos, custas e outras taxas de justiça em qualquer tribunal, são alguns dos serviços e prestações a disponibilizar.

Beneficiários do sistema serão todas as pessoas singulares, residentes em Moçambique, que, em razão das condições sociais, culturais ou económicas, tenham dificuldades de conhecer e defender os seus direitos e de aceder às instâncias de justiça e, bem assim, as associações sem fins lucrativos em situação de insuficiência de meios económicos e as entidades que, nos termos da Constituição e da lei, têm legitimidade para intentar acções para a defesa de direitos colectivos ou difusos (nos termos do art. 81 da Constituição).

d) O reforço da capacidade de direcção e de gestão dos tribunais judiciais

De modo a melhorar a eficiência dos tribunais é necessário reforçar a sua capacidade de administração e gestão. Nos termos da proposta formulada, isso será conseguido progressivamente através da criação da figura do *gestor judicial* junto do presidente do tribunal judicial de província para o assessorar na gestão do tribunal a que preside e dos tribunais judiciais de distrito e comunitários sob sua jurisdição.¹⁷

De entre as competências que lhe são atribuídas no anteprojecto de Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais contam-se as de executar os planos de actividades definidos centralmente para os tribunais judiciais de província e de distrito; dirigir e supervisionar a execução dos orçamentos; dirigir e supervisionar os serviços administrativos e os recursos humanos dos tribunais; providenciar a elaboração das propostas de orçamento; supervisionar a recolha, sistematização e envio ao Departamento de Estatística Judicial do Tribunal Supremo, da informação estatística relativa à actividade judicial.

e) A criação de um sistema de controlo do funcionamento, da qualidade do sistema de justiça e da avaliação do desempenho dos tribunais

O controlo do funcionamento e da qualidade da administração da justiça compete aos órgãos de direcção e gestão dos tribunais e de gestão e disciplina dos juizes. Nos termos avançados pelo anteprojecto da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça, o Governo deverá mandar estudar e elaborar uma adequada grelha de padrões de qualidade a que deve obedecer o sistema de administração da justiça, devendo a mesma ser aprovada mediante Decreto-Lei.

Propõe-se igualmente a criação de um Observatório da Justiça com a função de preparar a entrada em vigor da reforma e de monitorar e avaliar o grau de realização dos objectivos e de concretização das medidas estabelecidas nos diplomas que a integram.

Uma medida interessante e inovadora que, a nosso ver, se justificaria adoptar e estender a outros projectos de reforma com a mesma dimensão e amplitude, é a da criação de uma Comissão mista de acompanhamento, com a função de preparar a entrada em vigor da reforma e de monitorar e avaliar o grau de realização dos objectivos e de concretização das medidas estabelecidas na Lei de Bases. Na proposta apresentada, essa Comissão deveria incluir representantes de instituições com funções de controlo específico do funcionamento e qualidade do sistema de administração da justiça e do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, dadas as atribuições a este cometidas no âmbito da formação, da pesquisa e da produção de estudos legislativos e de direito comparado na área da justiça.

Para garantir o sucesso da reforma e cumprir os compromissos nela assumidos, propôs-se igualmente que a execução e implementação da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça fossem calendarizadas em três fases: i) uma de preparação e início da reforma; ii) outra de execução e acompanhamento; e iii) outra, ainda, de avaliação e homologação.

CONCLUSÃO

Todos os projectos de revisão legislativa a que se fez referência foram remetidos, através da UTREL, ao Conselho de Ministros no final da legislatura 1999-2004 e princípio da legislatura 2004-2009. À excepção da anteproposta de Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, desconhece-se se terão sido encaminhados à Assembleia da República, para apreciação e aprovação. Não se sabe, mesmo, se ainda virão a ser considerados ou se, simplesmente, serão descartados em definitivo.

Como quer que seja, estamos em crer que, não sendo perfeita (nenhuma reforma estrutural o consegue ser, tendo em conta as limitações próprias de um país periférico, sofrendo de enormes carências e sujeito a uma pressão brutal do processo de globalização), a proposta de reforma que aqui se pretendeu sintetizar responde, em termos gerais, com as soluções que adianta e as opções que sugere, não apenas às grandes linhas de orientação política do Governo, mas, mais do que isso, às necessidades reais de um sistema de justiça que se pretende “*legitimado, democrático, ao serviço da cidadania e que reflecta a diversidade cultural moçambicana, nos termos da Constituição*”.

NOTAS

- ¹ Emprega-se aqui a noção de *sistema* decorrente da teoria clássica, que Niklas Luhmann haveria de desenvolver na sua vasta obra: um *sistema* é um conjunto de elementos que mantêm especiais relações entre si e concorrem para um fim determinado, de tal modo que as propriedades e o comportamento do todo não resultam da mera soma das propriedades e do comportamento das partes (Ignacio, 1990: 153). No caso concreto, os elementos do sistema de administração da justiça comum, que é o que nos interessa analisar, seriam a Polícia, o Ministério Público, os tribunais, os advogados, os funcionários judiciais, os serviços prisionais e, em geral, todos os recursos institucionais que concorrem para o exercício daquela função.
- ² Só para referir os pronunciamentos mais recentes, tenham-se em vista as diversas intervenções no âmbito da Conferência Nacional sobre Criminalidade e Sociedade: o respeito pela vida humana, organizada pelo Ministério da Justiça, que decorreu em Maputo de 12 a 13 de Março de 2009.
- ³ Parte integrante do seu receituário para um *desenvolvimento sustentável*, o Banco Mundial considera a reforma dos sistemas judiciários como uma “pré-condição necessária para atrair novos investimentos” (Dakolias e Said, 1999: 1).
- ⁴ Sobre a distinção entre *princípios*, regras e normas, veja-se Canotilho (1992:172). Para os propósitos deste texto, dentre os princípios e regras da Constituição que, de forma mais directa, incidem sobre a conformação estrutural do Judiciário, destacam-se os artigos 4 (pluralismo jurídico), 118 (autoridade tradicional) e 212, n.º 3 (articulação entre os tribunais e as demais instâncias de composição de interesses e de resolução de conflitos).

- ⁵ Período que corresponde, grosso modo, ao da legislatura cujo mandato chega ao fim em Outubro de 2009, pois a Constituição vigora desde o dia imediato ao da proclamação dos resultados das Eleições Gerais de 2004 (cfr. artigo 306), ou seja, desde 20 de Janeiro de 2005.
- ⁶ Um exemplo vivo da hesitação do Governo é o da reforma da Polícia de Investigação Criminal, referido pelo Bastonário da Ordem dos Advogados no seu discurso na sessão solene de abertura do Ano Judicial de 2009 (pode ver-se em <http://www.ordemadvogadosmoz.org/Docs/bastonario/anojudicial2009.pdf>).
- ⁷ Na definição de Assunção Cristas (2006: 78), a legística é o “ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redacção dos actos normativos”.
- ⁸ Vejam-se em <http://www.utrel.gov.mz/IndexAssunto.htm> as antepropostas de Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça e de Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários e as respectivas Exposições de Motivos. A estas acrescem as antepropostas de Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – que, com mutilações e alterações significativas, veio dar origem à Lei da Organização Judiciária (24/2007, de 20 de Agosto) – e de Lei do Acesso à Justiça e ao Direito.
- ⁹ Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique.
- ¹⁰ Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica.
- ¹¹ Particularmente estudadas foram as experiências da África do Sul, do Quênia, do Uganda, da Namíbia e de Cabo Verde, e as conclusões da conferência intitulada “Citizens and Constitutionalism in East Africa”, realizada em Arusha (Tanzânia) em Julho de 2000.
- ¹² Ver Ministério da Justiça (2004).
- ¹³ A lei que instituiu os tribunais comunitários, em substituição dos tribunais populares de base, previstos na organização judiciária de 1978.
- ¹⁴ De acordo com o anteprojecto da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça, os Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias terão competência para propor a criação de tribunais comunitários, participar na avaliação do respectivo desempenho, exercer acção disciplinar sobre os juízes e demais pessoal dos mesmos tribunais, fiscalizar a sua actividade e propor a realização de acções de formação para os juízes e demais pessoal. Presididos pelo juiz-presidente do Tribunal Judicial de Província em cuja área estão implantados, integram, na respectiva composição, um procurador da República designado pelo Conselho Superior da Magistratura do MP, dois juízes de tribunais judiciais de distrito designados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, um representante do serviço público de assistência jurídica, oito representantes dos tribunais comunitários, eleitos pelos seus pares, com mandatos de dois anos; e três representantes das autoridades comunitárias, eleitos pelos seus pares, com mandatos da mesma duração.
- ¹⁵ Adoptando solução diversa, a Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, haveria de manter o princípio da divisão judicial com a divisão administrativa do país (artigo 25, n.º 2), embora contraditoriamente estabeleça que “a divisão judicial (...) é determinada por critérios que

atendam ao número de habitantes, ao volume e à natureza da procura de tutela judicial, à proximidade da justiça ao cidadão e às necessidades do sistema de administração da justiça” (n.º 1 do mesmo preceito).

¹⁶ À exceção do reforço das competências dos tribunais judiciais de distrito, todas as restantes soluções propostas foram descartadas pelo legislador na aprovação da Lei n.º 24/2007, que acabou introduzindo um novo escalão de tribunais – os Tribunais Superiores de Recurso. Volvidos mais de dois anos depois da entrada em vigor da lei, nenhum dos três Tribunais Superiores de Recurso previstos entrou em funcionamento, não obstante se ter estabelecido o prazo de um ano, após a publicação da mesma, para o fazer (artigo 114, n.º 3).

¹⁷ Na Lei n.º 24/2007 adoptou-se uma solução semelhante, com a criação dos *administradores judiciais*, já em funcionamento em todos os tribunais provinciais.

REFERÊNCIAS

- Canotilho, J. J. Gomes 1992, *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra.
- Conselho de Ministros 2005, Programa Quinquenal do Governo 2005-2009, Imprensa Nacional, Maputo.
- Cristas, A. 2006, “Legística ou a arte de bem fazer leis”, em Revista CEJ, Brasília, n.º 33, Abril/Junho, pp. 78-82.
- Dakolias, M. e Said, J. 1999, Judicial Reform: a process of change through pilot courts, World Bank, Washington.
- Ignacio, I. 1990, “Los conceptos fundamentales: sistema, entorno y mundo”, in *La Sociedad sin Hombres: Niklas Luhmann o la Teoría como escándalo*, Anthropos, Barcelona, pp. 153-163.
- Ministério da Justiça 2004, Relatório do X Conselho Coordenador, Tete, 13 a 15 de Julho.
- Santos, B.S., Trindade, J.C. Dir. 2003, *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*, 2 vols., Afrontamento, Porto.
- Timbane, T.L. 2009, *Processo Civil de Moçambique: uma reforma necessária e urgente*, “Verbo Jurídico”, em http://www.verbojuridico.com/doutrina/2009/timbane_processocivilmocambique.pdf

OS DESAFIOS DA LEITURA

Miguel Buendía

INTRODUÇÃO

A razão de ser do sistema educativo e, particularmente da escola, é criar condições para que os alunos desenvolvam as capacidades e aprendam conteúdos relevantes que lhes permitam compreender a realidade natural e social e, assim, poder participar conscientemente nas relações sociais, políticas e culturais como condição fundamental para o exercício da cidadania na construção de uma sociedade democrática e inclusiva.

Este artigo pretende reflectir sobre o desempenho da leitura e escrita demonstrado por crianças e adultos, destacando os problemas e desafios que as instituições educativas enfrentam no processo de ensino e aprendizagem dessas competências básicas.

O ensino da leitura e da escrita é um dos maiores desafios que o sistema educativo e a sociedade moçambicana enfrentam, uma vez que o alcance de outras competências que habilitem, tanto os adultos como as crianças, a ser cidadãos com reais possibilidades de aceder ao conhecimento, continuar aprendendo ao longo da sua vida e participar activa e conscientemente na sociedade, depende da aprendizagem efectiva da escrita e leitura.

Muitos pesquisadores sociais, políticos, educadores de diferentes tendências e outros, consideram a alfabetização, isto é, a competência na leitura e escrita, um dos pilares do desenvolvimento social e económico. Desde a Antiguidade até o Renascimento, a Reforma Protestante e o Século das Luzes, a língua escrita esteve ligada ao progresso, à ordem, à transformação e ao controle. Ao longo do século XX, a competência de ler e escrever passou a ser considerada base e requisito para a consolidação da democracia, da estabilidade e crescimento económico, para a harmonia social e, mais recentemente, para a competitividade nos mercados mundiais.

A escola surge nesse contexto como a instituição social responsável pela educação de novos “leitores e escritores”, que uma vez alfabetizados, estão aptos a desenvolver as capacidades básicas e necessárias para se tornarem força de trabalho qualificada e aceder à capacitação profissional e, eventualmente, ingressar no mercado de trabalho. Saber ler e escrever é assim considerado um pré-requisito e competência necessária para se atingir o desenvolvimento económico,

social e político de qualquer sociedade. A partir desses pressupostos, alguns investigadores salientam a grande divisão ou barreira social que separa os que sabem ler e escrever dos que não sabem e, ainda, distinguem as sociedades letradas das sociedades não letradas.

Ninguém pode negar que o acesso dos indivíduos ao conhecimento de qualquer natureza e a sua participação cultural, social e política dependem, em grande parte, da sua competência em literacia¹, fazendo desta habilidade uma das aprendizagens fundamentais. Se a leitura é um conhecimento tão valioso, não podemos ficar passivos diante de um quadro comprometedor no que diz respeito ao desempenho, de um número significativo de alunos, em relação à leitura e à escrita. Esta situação requer uma profunda reflexão sobre a responsabilidade de todos, principalmente, do Ministério de Educação e Cultura e daqueles que estão directamente envolvidos na tarefa de ensinar a ler e escrever. Professores, educadores de adultos e outros agentes do sistema educativo devem reflectir com profundidade sobre a prática educativa, repensar o seu papel, as metodologias de ensino, a didáctica, a prática pedagógica em prol do desenvolvimento de processos de aprendizagens mais efectivos, particularmente, em relação à leitura e escrita.

Também a nossa sociedade não pode ficar alheia e indiferente a esta situação, devendo colaborar e participar em iniciativas e programas que visem a sua superação. Sem retirar ao sistema educativo e à escola esta função e responsabilidade pelo ensino e desenvolvimento dessas competências, alicerces imprescindíveis da aquisição ou construção de todo conhecimento, as famílias e as diferentes organizações da sociedade têm um importante papel para que todos os cidadãos atinjam níveis desejáveis nas competências de leitura e escrita, muito necessárias para a sua inserção e participação sociocultural, e básicas para despertar e desenvolver o interesse e gosto pela leitura e pela escrita.

Neste contexto, afirmar que “a educação é tarefa de todos nós” ganha a sua actualidade e pertinência. Porém, é no poder público que reside a maior responsabilidade para garantir as condições que melhorem a qualidade do processo de ensino-aprendizagem e pela definição de políticas educativas e culturais que assegurem a todos os cidadãos a oportunidade efectiva de desenvolver a competência de leitura e escrita. É, ainda, responsabilidade do poder público a definição de políticas e estratégias que assegurem a democratização do acesso à leitura através da promoção do livro, da ampliação das bibliotecas existentes e criação de novas, dotando-as com acervos literários relevantes e equipando-as com os recursos que as novas tecnologias de informação possibilitam. Esta responsabilidade do poder público deve ser completada com iniciativas das diferentes organizações da sociedade que visem a generalização do acesso à cultura letrada.

A COMPETÊNCIA DA LEITURA E ESCRITA: A SUA APRENDIZAGEM E DESENVOLVIMENTO

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, de Jomtien (1990) preconiza como direito de todos, crianças e adultos, a satisfação das “necessidades básicas de aprendizagem”, cuja amplitude e maneira de satisfazê-las variam com o tempo e dependem do contexto sociocultural e económico de cada sociedade. Essas necessidades

(...) compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas) quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo.²

Entre as necessidades básicas de aprendizagem destaca-se a da leitura e escrita, porque é uma competência básica e imprescindível para a formação do pensamento e espírito crítico do indivíduo, para se ter acesso a outros conhecimentos e continuar aprendendo ao longo da vida. Se esta competência não for devidamente adquirida e desenvolvida a partir dos primeiros anos de escolaridade, os alunos irão enfrentar sérios problemas, muitas vezes, insanáveis, para progredir nos diferentes níveis de ensino e/ou na sua vida profissional, porque muitas das habilidades requeridas pelo mundo do trabalho pressupõem um certo domínio desta competência. O fracasso escolar, um fenómeno social complexo, porque são muitos os factores que o provocam, tem, sem dúvida, uma relação directa com a aprendizagem inadequada da leitura e da escrita. Aqueles indivíduos com dificuldades de leitura dificilmente desenvolverão o gosto por ela, porque, sem o domínio dessa competência, o acto de ler torna-se uma tarefa penosa, não atractiva. Nestas condições, logicamente, ficam muito limitadas as possibilidades de desenvolvimento intelectual e cultural, pré-requisito para a participação consciente nas sociedades do nosso tempo. Ter a capacidade de decodificar os diferentes tipos de mensagens escritas é uma condição sem a qual, dificilmente, se pode viver e usufruir o património cultural da humanidade. Embora o fracasso na alfabetização seja um termo geralmente usado no interior das instituições educativas, não é um fenómeno que se produz exclusivamente nestas. Ele é, também, resultado das condições sociais. Não é por acaso que esse fracasso é maior nas zonas rurais e peri-urbanas, onde se registam indicadores sociais e económicos muito baixos. Isto significa reconhecer que o problema do analfabetismo, na escola ou fora dela, é parte de um problema maior, de natureza política, isto é, de desigualdade social, de injustiça social e conseqüente de exclusão social.

As dificuldades que enfrentamos actualmente no país não são, em certa medida, novas. Fazem parte de uma dificuldade antiga de se assegurar a todos os moçambicanos a igualdade de acesso a bens económicos e culturais, onde se incluem a alfabetização e o domínio da língua escrita. Durante séculos, ler e escrever foi privilégio das elites coloniais que, após essas primeiras aprendizagens, davam continuidade aos seus estudos.

Apesar dos esforços desenvolvidos pelo Estado e organizações sociais, desde a independência nacional, o país ainda regista altos índices de analfabetismo³ que, quando discriminados por região, urbano/rural e género, atingem, principalmente, as populações rurais do Norte, incidindo, particularmente nas mulheres, cuja taxa de analfabetismo chega a atingir, em algumas zonas, mais de 80%. O analfabetismo generalizado em populações adultas, além de dificultar a sua efectiva inclusão e participação social, constitui um grande obstáculo para que os seus filhos disponham de um ambiente familiar motivador e incentivador da aprendizagem escolar.

Os resultados de escolarização atingidos até agora se, por um lado, são consideráveis, são ainda tímidos se tivermos em conta que pouco menos de 50% da população é alfabetizada, não se sabendo, contudo, qual é o nível de competências efectivas em leitura e escrita da maioria das pessoas alfabetizadas e se estas estariam ajustadas ao nível de exigências que as transformações socioeconómicas actualmente colocam.

Ao longo do século passado, o conceito de alfabetização foi sendo progressivamente ampliado, em razão de necessidades sociais e políticas, a ponto de já não se considerar alfabetizado aquele que apenas domina as habilidades de codificação e de decodificação, mas aquele que sabe usar a leitura e a escrita para exercer uma prática social em que a escrita é necessária. Assim, alfabetizar não se reduziria ao domínio das “primeiras letras”; implicaria, também, saber utilizar a língua escrita nas situações em que esta é necessária, lendo e produzindo textos, entendendo o que lê e sendo capaz de recriar.

Nos últimos tempos, os sistemas de educação reconhecem que a alfabetização de crianças e adultos não se reduz ao reconhecimento e uso das relações entre a cadeia sonora da fala e a cadeia gráfica da escrita. Nesse entendimento, cabe à alfabetização não apenas ensinar a ler e a escrever, mas também desenvolver habilidades de uso social da leitura e da escrita e gosto pelo convívio com material escrito. É por isso que se enfatiza cada vez mais a importância da existência de bibliotecas públicas e escolares, do acesso ao livro, aos jornais, às revistas, da multiplicação de eventos que levem o alfabetizando à participação em práticas reais e não apenas escolares de leitura. Nessa nova concepção de aprendizagem da leitura e da escrita surge, no vocabulário educacional, o termo “letramento” ou “literacia”, que designa o estado ou condição de um indivíduo que não só sabe ler e escrever – não só é alfabetizado – mas também sabe (e tem prazer em) exercer as práticas sociais de leitura e de escrita que circulam na sociedade em que vive – é letrado. O que boa parte dos dados de avaliações, a nível nacional e internacional, mostra é que muitas crianças e adultos, embora alfabetizados, não são letrados (ou manifestam diferentes graus de

analfabetismo funcional, já que os dois conceitos tendem a se sobrepor). Em outras palavras, não são capazes de utilizar a língua escrita na prática social, particularmente, no contexto escolar e na aprendizagem de diferentes conteúdos e habilidades.

Daí a necessidade de criar um ambiente alfabetizador onde os aprendentes possam vivenciar a utilidade da leitura e escrita e como é usada nas práticas sociais, o que reforçaria a sua aprendizagem. Estas vivências de aprendizagem podem auxiliar os aprendentes a darem significado e função à alfabetização, a criar a sua necessidade e, também, a favorecer que o aprendente explore o funcionamento da língua escrita.

A necessidade do conhecimento sobre os usos e as funções sociais da língua escrita é particularmente relevante para aqueles aprendentes (crianças ou adultos) que vivem muito afastados do mundo da leitura e escrita, que não têm muitas oportunidades de manusear livros, de participar em situações de leitura e produção de textos.

O PROBLEMA DA APRENDIZAGEM DA LEITURA E ESCRITA

Como foi referido anteriormente, o desenvolvimento da competência de leitura depende, por um lado, da forma como ela é adquirida num contexto escolar e, por outro, do ambiente social, isto é, das condições sociais que facilitem e incentivem o acesso dos cidadãos ao livro e outros meios escritos. Não basta aprender a ler, é necessário aprender com o que se lê. É necessário interpretar os conteúdos e atribuir-lhes significado, para que a leitura, enquanto exercício de inteligência cumpra o seu papel. Esta interpretação não é um acto mecânico de juntar letras e formar palavras, mas um verdadeiro diálogo do leitor com o autor, em que aquele co-participa na produção de sentido do texto.

O Sistema Nacional de Educação (SNE) estabelece como um dos seus objectivos gerais fundamentais a erradicação do analfabetismo, “*de modo a proporcionar a todo o cidadão o acesso ao conhecimento científico e o desenvolvimento pleno das suas capacidades*”. O SNE deve, ainda, “*proporcionar uma formação básica nas áreas da comunicação, ciências, meio ambiente e cultura*”. Nesse domínio, cabe ao Ensino Básico “*desenvolver a capacidade de comunicar claramente (...) em Língua Portuguesa, tanto na escrita como na oralidade*”. Em decorrência desse objectivo, o aluno, que tenha concluído o ensino básico, deve ser capaz de “*comunicar oralmente e por escrito, de forma clara, em Língua Portuguesa*” (INDE/MINED, 2003a:19-22). Objectivos semelhantes ou equiparados são definidos para a alfabetização de adultos.

Para implementar esses objectivos e desenvolver esse perfil no domínio da comunicação em língua portuguesa, são definidos pelo Documento Curricular do Ensino Básico os objectivos gerais para a disciplina de Português. Destacam-se aqui, os objectivos terminais directamente ligados à aprendizagem da língua e a sua utilização. No fim do ensino básico, os alunos deverão ser capazes de:

- Usar a língua como instrumento para a compreensão da realidade;
- Assumir uma atitude crítica em relação à realidade;
- Expressar as suas ideias oralmente e por escrito;
- Ler textos diversos relacionados com situações da vida socioeconómica e cultural do país e do mundo;
- Desenvolver o hábito e o gosto pela leitura;
- Compreender as regras de organização e funcionamento da língua;
- Aplicar as regras de organização e funcionamento da língua.

Relativamente ao EP1 (1.^a-5.^a classes), os objectivos gerais para a aprendizagem do português são, entre outros, os seguintes:

- Reconhecer que a língua é um instrumento de comunicação e de intercâmbio social e cultural;
- Compreender mensagens orais relacionadas com diversas situações do quotidiano;
- Usar as formas de comunicação, oral e escrita, em situações relacionadas com a vida na sua comunidade;
- Falar sobre aspectos culturais da sua comunidade;
- Contar oralmente histórias relacionadas com a comunidade em que vive;
- Ler pequenos textos relacionados com a vida sociocultural;
- Escrever pequenos textos relacionados com a comunidade em que vive;
- Desenvolver o gosto pela leitura.
- Usar regras elementares de funcionamento da língua.

São estes os objectivos estabelecidos pelo Currículo do Ensino Básico que devem orientar o processo de ensino-aprendizagem da língua portuguesa, isto é, as diferentes actividades educativas desenvolvidas em sala de aula, que incluem a avaliação formativa, cujo objectivo é a verificação quotidiana do desempenho dos alunos, isto é, averiguar se esses objectivos estão ou não a ser atingidos.

Existe uma grande distância entre o que o currículo, por um lado, preconiza relativamente ao domínio da língua portuguesa e, por outro lado, o desempenho de grande parte dos alunos do Ensino Básico. É certo que sempre podem ser constatadas diferenças ou distâncias entre o que se idealiza o que deva ser aprendido e o que se consegue que os aprendentes realmente acabem por apreender. É por essa razão que especialistas de currículo chamam a atenção para a necessidade de se redefinir o que é básico, isto é, o que é imprescindível no currículo da Educação Básica.

Segundo César Coll⁴, o currículo, muitas vezes, está sobredimensionado, apesar de que, paradoxalmente, possa não incluir coisas que são essenciais. Nem o currículo nem o horário escolar

são pastilha elástica. O currículo está limitado ao que se pode fazer dentro do horário escolar. É por isso que no currículo devem ser colocados conteúdos realmente imprescindíveis. Daí a necessidade de se fazer uma profunda reflexão para saber o que é que os alunos têm de aprender necessariamente porque, se o deixarem de aprender, terão muitos problemas no futuro, tanto a nível de desenvolvimento pessoal como a nível de integração social. Esta reflexão é, actualmente, mais importante do que nunca, porque nunca houve tantos conhecimentos potencialmente interessantes para colocar no currículo escolar e nunca houve currículos tão sobrecarregados como os actuais. Neste contexto, segundo o autor acima referido, a escola deve tentar que os alunos aprendam sempre e melhor, mas tendo em consideração que existem aprendizagens que são imprescindíveis. Não se pode permitir que qualquer aluno saia sem ter adquirido essas aprendizagens fundamentais, porque seria um fracasso, não dos alunos, mas do sistema.

Tendo em consideração estas reflexões, fica para nós a indagação de se, no caso moçambicano, o currículo do Ensino Básico tem em conta e destaca aquelas aprendizagens fundamentais e imprescindíveis, visto que o grande número de escolas leccionam em 3 turnos, o que significa que as crianças têm um horário não superior a 3 horas de permanência na escola. Uma outra indagação: com o escasso tempo disponível, é possível garantir a aprendizagem efectiva da leitura e escrita nas condições linguísticas da maioria dos alunos, em que a sua língua materna é muito diferente da língua de ensino? Será que o currículo tem em consideração essas condições? Uma outra situação que caracteriza o processo de ensino-aprendizagem das nossas escolas é o rácio professor-aluno que ainda é muito alto: 1:69 ou mais em todas as classes, principalmente nas classes iniciais.

As avaliações disponíveis assim como as constatações de diferentes supervisões pedagógicas confirmam uma grande distância entre a aprendizagem preconizada pelo currículo do Ensino Básico e o que os alunos conseguem, efectivamente, aprender. Grande número de professores e directores de escola, principalmente nas zonas rurais, considera que os alunos passam de classe sem terem adquirido as competências exigidas pelo currículo⁵. Por outro lado, percebe-se na sociedade, em geral, e nos pais ou encarregados de educação, em particular, um certo descontentamento, relativamente ao desempenho dos alunos do ensino primário na aprendizagem da leitura e escrita.

A presente reflexão, na ausência de pesquisas mais amplas que pudessem fundamentar a análise do problema em questão, serviu-se, principalmente, de dados e conclusões de dois relatórios de avaliação⁶.

O primeiro relatório salienta o facto de as diferentes categorias de informantes, envolvidos directa ou indirectamente⁷, no processo de ensino-aprendizagem terem a consciência das competências que os alunos do Ensino Básico devem desenvolver assim como as grandes dificuldades que manifestam relativamente à expressão oral, leitura e escrita em português. Esses mesmos informantes reconhecem, ainda, que a maioria dos alunos, principalmente no EP1, não consegue sustentar uma situação de comunicação em língua portuguesa. A partir da 4.^a classe, muitos

alunos percebem o que se lhes é dito em português e reagem com uma relativa facilidade a instruções dadas, conseguindo dar respostas simples às questões que se lhes colocam, “mas não se sentem livres para desenvolver uma conversa”. (Nhampule, & Tovela, 2009:38-39).

Estes informantes, exemplificando o tipo de dificuldades que alunos do 1.º Ciclo (1.ª-5.ª classes) enfrentam, apresentam as seguintes situações:

- Não percebem quase nada do que se lhes diz em português;
- Apenas reagem a instruções muito simples quando acompanhadas de gestos;
- Respondem sim ou não, por vezes fora do contexto;
- Dizem palavras soltas, nomeando algumas coisas, por vezes, ao acaso;
- Reconhecem algumas letras e palavras curtas, mas não lêem frases;
- Apenas fazem gatafunhos ou escrevem letras formando sequências sem sentido.

Relativamente aos alunos do 2.º Ciclo (6.ª e 7.ª classes), os mesmos informantes apresentam as seguintes situações:

- Interpretam mal o que se lhes diz em português;
- Reagem a instruções e dão respostas curtas às perguntas que se lhes colocam;
- Não sustentam uma situação de conversa em Português;
- Reconhecem algumas palavras, mas não lêem a frase completa;
- Mesmo quando lêem palavras e frases, não percebem o seu sentido;
- Têm noção de sílabas pronunciadas e sua representação, mas dificilmente fazem escrita livre;
- Copiam bem, mesmo sem conhecer o sentido de algumas palavras;
- Copiam e escrevem frases ditadas com erros e não as interpretam;
- Escrevem sequências de letras e palavras sem sentido. (Nhampule, & Tovela, 2009:39-40)

A própria equipa de pesquisa constatou que, de facto, muitos alunos do EP1 não comunicam em língua portuguesa, o que vem a confirmar as conclusões de outros estudos⁸ (ibidem:40-41). Esta mesma situação foi por este autor constatada em trabalhos de campo realizados em escolas primárias de várias províncias, onde pôde verificar que muitos alunos, inclusive da 5.ª classe, não tinham a proficiência linguística em português preconizada pelo currículo do Ensino Básico. O relatório apresenta, também, situações observadas pela equipa de pesquisa em sala de aula, onde constataram que, em geral, a comunicação nas aulas de língua portuguesa é feita em língua local, tanto entre o professor e os alunos como entre os alunos. Segundo as pesquisadoras, esta situação deve-se ao fraco desenvolvimento prévio de competências de comunicação oral dos alunos em língua portuguesa, o que, obviamente, tem consequências negativas para o processo de ensino-aprendizagem, em geral, e da leitura e escrita, em particular.

O relatório, por outro lado, chama a atenção para a discrepância entre o fraco alcance dos objectivos de ensino-aprendizagem do Português no EP1 verificado pela equipa de pesquisa e confirmado pelos informantes⁹, e os dados estatísticos do EP1, apresentados pelas escolas-alvo da avaliação. Por exemplo, cerca de 80% dos alunos tiveram resultados positivos nessa disciplina no 1.º e 2.º trimestres do ano lectivo de 2008 (ibidem:41-42).

Como interpretar esta discordância em dados relativos à mesma realidade? Sem dúvida, ela coloca em questão a veracidade da avaliação interna, que oculta o real desempenho dos alunos, demonstrando, entre outras coisas, que a avaliação não é assumida como instrumento orientador do processo de ensino-aprendizagem. Uma possível interpretação dessa prática: as direcções das escolas entendem que devem apresentar altos índices de aprovação, porque essa seria uma exigência vinda de cima. Nesse contexto, a maneira como muitas escolas percebem a promoção “semiautomática” serve de justificação dos bons resultados estatísticos, que, entretanto, não expressam adequadamente o desempenho real dos alunos.

O relatório, face à situação onde a maioria dos alunos não comunica em língua portuguesa, conclui ser, praticamente, impossível que alguém leia, interprete mensagens e/ou escreva numa língua que não fala (ibidem:41). Porém, no mesmo relatório não se indagam as razões desta situação. No meu entender, para uma melhor compreensão, é preciso identificar os diferentes factores que intervêm neste processo. Não me parece que a explicação se esgote apenas no fraco desempenho ou preparação dos professores. Seria necessário indagar-se, também, se o problema não advém do próprio currículo, isto é, da forma como o processo de ensino e aprendizagem da leitura e escrita é orientado na prática, isto é, das metodologias nele subjacentes. O currículo actual preconiza a metodologia do ensino da língua portuguesa como língua segunda:

O presente programa destina-se ao ensino monolíngue do português, mantendo-se a perspectiva de L2, presente no Sistema Nacional de Educação (SNE) e, abrindo-se a possibilidade de se recorrer ao uso das línguas moçambicanas como auxiliares, sempre que necessário, respondendo assim, às necessidades da grande maioria das crianças moçambicanas que aprende o Português na escola. (INDE/MINED, 2003b:7)

Os próprios documentos curriculares do Ensino Básico reconhecem a situação linguística da maior parte dos alunos e o seu grau de dificuldade e complexidade para o processo de aprendizagem:

A língua é um dos factores que maior influência exerce no processo de ensino-aprendizagem, sobretudo, nos primeiros anos de escolaridade, na medida em que a maior parte dos alunos moçambicanos, que entra na escola pela primeira vez, fala uma língua materna diferente da língua de ensino. Este factor faz com que muitas das competências e habilidades, sobretudo a competência comunica-

triva, adquiridas pelas crianças, antes de entrarem na escola, não sejam aproveitadas. (INDE/MINED, 2003a:12).

Daí a necessidade de se indagar até que ponto o currículo toma em consideração as condições específicas de aprendizagem da maioria dos alunos que não têm a língua portuguesa como língua materna e, portanto, não a falam quando ingressam na escola. O currículo anterior previa o desenvolvimento da oralidade dos alunos da 1.^a classe durante o primeiro semestre. Qual é o tempo previsto pelo actual currículo para desenvolver esta competência? De facto, não se pode aprender conteúdos numa determinada língua sem que anteriormente tenha sido desenvolvida a competência comunicativa nessa língua. Por outro lado, é preciso que se verifique até que ponto está sendo implementada a metodologia do ensino da língua portuguesa como segunda língua, principalmente, nas escolas das zonas onde esta língua não é conhecida dos alunos. É possível que o currículo actual, ao limitar o tempo para o desenvolvimento da oralidade dos alunos, tenha partido do pressuposto de que seria introduzida e generalizada a educação bilingue nas escolas primárias, principalmente, das zonas rurais. Pressuposto que ainda não se materializou tal como os documentos curriculares previam:

(...) o Plano Curricular do Ensino Básico (PCEB), desenhado no âmbito do Projecto de Transformação Curricular, concebe um programa monolíngue, no qual a língua de ensino é o português e um (programa) bilingue, em que as crianças iniciam a escolarização na sua língua materna. (INDE/MINED, 2003:7)

A educação bilingue está a ser implementada em pouco mais de 150 escolas em todo o país, ainda em regime experimental, num universo de, aproximadamente, 8 000 escolas.

A maioria dos alunos não consegue atingir os objectivos definidos para o ensino básico em relação à língua portuguesa, o que deve estar afectando negativamente a aquisição da competência mínima de leitura e escrita e outras aprendizagens. Que dizer, então, do objectivo geral que preconiza o desenvolvimento do hábito e o gosto pela leitura nos alunos? Nestas condições, a competência de leitura e escrita é, na prática, prerrogativa de uma minoria privilegiada. Neste domínio particular, a escola, contrariamente ao que se proclama, está a contribuir para a desigualdade social e sua justificação.

A outra avaliação, levada a cabo em 2005, pela equipa moçambicana da SACMEQ, visava aferir o desempenho na leitura de uma amostra representativa dos alunos da 6.^a classe de todo o país. Os principais resultados caracterizam a seguinte situação:

- Apenas 62% dos alunos da 6.^a classe atinge o nível mínimo de competência em leitura, 7,8% chega ao nível desejável, sendo que um terço dos alunos não atinge o nível mínimo.

- Constatam-se diferenças assinaláveis entre as províncias relativamente ao desempenho em leitura. Assim, o nível mínimo de competência em leitura é atingido por apenas 23,8% dos alunos de Niassa, 30,3% de Cabo Delgado e 41,6% de Tete. Enquanto que esse mesmo nível de competência é atingido por 82% dos alunos da Cidade de Maputo, 68% de Maputo província e 72,8% de Nampula. O nível de competência desejável é atingido apenas por 0,7% 1,9% e 1,7% de alunos das províncias Cabo Delgado, Tete e Niassa, respectivamente. Esse mesmo nível de competência é atingido por 17,4% de alunos da Cidade de Maputo, 10,3% de Maputo província e 9,1% de Nampula.
- 57,8% de alunos de baixo padrão socioeconómico atinge o nível mínimo de competência contra 66,3% de alunos de padrão socioeconómico mais elevado.
- Existe uma grande diferença entre os alunos das grandes e das pequenas cidades que atingem o nível mínimo de competência, 72,6% contra 57,3%, respectivamente. É, também, significativa a diferença em relação ao nível de competência desejável, 11,5% e 6,8% respectivamente. A diferença no nível de competência é ainda maior entre alunos das zonas rurais e das grandes cidades. Por exemplo, a proporção de alunos das grandes cidades que alcança um nível de competência desejável é três vezes superior à dos alunos das zonas rurais.

Embora trabalhando com objectivos, âmbito e instrumentos diferentes, ambas as avaliações chegam a resultados muito semelhantes: grande parte dos alunos não adquire a competência de letramento definida pelo currículo.

A amostra estudada pela SACMEQ é formada por alunos que concluíram a 6.^a classe antes de 2005. São, portanto, alunos não abrangidos pelo novo currículo do ensino básico.

Quais são os factores que condicionam o desempenho dos alunos da 6.^a classe relativamente ao domínio da língua portuguesa? Que hipóteses explicativas podem ser formuladas para as diferenças de desempenho dos alunos? Segundo a SACMEQ, os factores socioeconómicos, a situação geográfica (zona urbana e rural) e género dos alunos explicam, em grande parte, as diferenças do seu desempenho relativamente à língua portuguesa. A avaliação da SACMEQ, porém, não toma em consideração ou não explicita o facto de a língua portuguesa ser ou não “familiar” para os alunos. Este é um dado, contudo, que pode ser obtido de forma indirecta. Se assumirmos que a maioria dos alunos das zonas rurais não tem a língua portuguesa como língua primeira ou materna, esta condição pode explicar por que motivo os alunos das zonas rurais demonstram ter um desempenho mais fraco relativamente aos alunos das zonas urbanas.

Por outro lado, tratando-se de alunos que seguiam o anterior currículo de ensino primário, o seu fraco desempenho pode ser resultado, em parte, de se ter abandonado, na prática pedagógica, a metodologia do ensino da língua portuguesa como língua segunda, como se preconizava. Este abandono ou não implementação pode ser explicado pelo facto de que grande parte dos professores não ter sido preparada nesse domínio, aliado à falta de recursos, livros, elevado número

de alunos por turma, etc. Nesse contexto, pode ser relativizado o efeito prático das determinações curriculares porque, na prática, não constituem um instrumento orientador da prática pedagógica das escolas. É frequente verificar que muitos professores orientam o processo de ensino-aprendizagem pelo livro do aluno, apenas transmitindo conteúdos e não promovendo práticas orientadas para a criação e desenvolvimento de competências. Por exemplo, podemos assistir a aulas de português da 6.^a ou 7.^a classes onde os alunos são solicitados a copiar uma lista de advérbios, visando a sua memorização em vez de levar os alunos a identificá-los, a caracterizá-los num texto dado e a saber empregá-los na sua linguagem.

Para compreender o desempenho pedagógico dos alunos, independentemente dos factores “professor” e “processos metodológicos”, é preciso destacar o facto de se ter ou não a língua portuguesa como língua materna ou de estar situado num ambiente mais ou menos “familiarizado” com essa língua. Esta é, na minha opinião, uma causa primeira e radical das diferenças de desempenho escolar dos alunos. Essas diferenças expressam realidades sociais que se explicitam à medida que são tomadas em conta as características socioculturais e económicas dos diferentes segmentos e grupos que conformam a sociedade moçambicana e, no interior desta, os factores urbano/rural, homem/mulher. O domínio ou não da língua portuguesa é, em geral, um factor cuja tendência é gerar diferenças não só escolares mas, também, socioeconómicas e culturais. É, por isso, que as populações rurais, as mulheres e os mais desfavorecidos são os que registam os maiores índices de analfabetismo. Nesse sentido, a escolarização pode estar a contribuir para reforçar ou legitimar as desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, evidenciar o facto de a escolaridade ou a sua ausência ser um factor que favorece ou impede a mobilidade social.

A MODO DE CONCLUSÃO

As situações descritas, sobre a competência de leitura e escrita de grande parte dos alunos do Ensino Básico, precisam de ser superadas para que a educação seja realmente um factor de desenvolvimento de uma sociedade moçambicana próspera, justa e democrática. Ninguém pode negar o grande esforço que o país tem vindo a desenvolver durante os últimos anos em prol da generalização da educação básica de crianças e adultos. Esse esforço expressa-se no crescimento significativo da taxa líquida de escolarização que se vai aproximando de 100%, no incremento e diferenciação de programas de alfabetização de adultos assim como na relativa redução do analfabetismo da população adulta.

Contudo, existem ainda grandes desafios pela frente para que esses esforços não sejam em vão. Entre os desafios, destacam-se os seguintes:

1. O reconhecimento teórico e prático por parte do Sistema Nacional de Educação (SNE) de que a fraca competência de leitura e escrita, manifestada em altas percentagens de alunos, tem

uma relação directa com as metodologias adoptadas no processo do seu ensino e aprendizagem. O SNE deve equacionar adequadamente a aquisição dos códigos da leitura e escrita pelas crianças e adultos, promovendo a adopção real de metodologias apropriadas na prática pedagógica das instituições educativas. Neste âmbito, importa garantir a capacitação relevante de professores e educadores de adultos assim como a promoção de processos eficazes de supervisão pedagógico-didáctica nas instituições educativas.

2. A generalização da educação bilingue nas escolas e centros de alfabetização e educação de adultos que possibilite que crianças e adultos adquiram, com maior eficácia e eficiência, a competência da leitura e da escrita na sua língua materna e, desta forma, poder transferir essa competência à aprendizagem da língua portuguesa, língua segunda para a maioria das crianças e adultos moçambicanos.
3. A introdução da educação bilingue reveste-se de certa complexidade, o que não deve servir como pretexto para ser protelada. Enquanto a sua generalização não for efectiva, é preciso e urgente assegurar que as escolas e os centros de alfabetização e educação de adultos sejam capazes de ensinar a ler e a escrever adequadamente, recorrendo à metodologia do ensino da língua portuguesa que assuma que esta é uma língua segunda, o que implica dar maior espaço e tempo ao desenvolvimento da oralidade nessa língua antes de se passar à aprendizagem da leitura e escrita, porque é praticamente impossível aprender efectivamente a ler e a escrever numa língua que não se fala nem se compreende. Nesse sentido, possivelmente, será necessário levar a cabo alguns ajustamentos nos respectivos currículos.
4. O ensino da leitura e da escrita deve decorrer num ambiente que possibilite que crianças e adultos compreendam a sua importância e utilidade para o seu desenvolvimento e participação social, tornando a leitura e a escrita instrumentos importantes de expressão dos seus pensamentos, experiências e sentimentos e, desta forma, ganharem o gosto pelo seu uso.
5. A consolidação, aprimoramento e desenvolvimento da competência de leitura e escrita supõe a democratização do acesso ao livro e a outros materiais e meios escritos e a promoção de ambientes e iniciativas socioculturais que incentivem o gosto e o amor pela leitura e pela escrita.

NOTAS

¹ *Literacia* é tradução da palavra inglesa *literacy*, não sendo, necessariamente, sinónimo de *alfabetização*. Comparando ambas as noções, assumimos que *alfabetização* refere a condição de ser ou não iniciado na língua escrita, independentemente, do nível do seu domínio, enquanto, *literacia* tem um significado mais amplo, referindo capacidades de utilizar a língua. Neste artigo, porém, essas noções aparecem, às vezes, como sinónimos, porque em relação ao problema em análise considera-se pessoa alfabetizada aquela que demonstra capacidade básica de uso da língua relativamente à leitura e escrita, permitindo ao indivíduo ter acesso a outros conhecimentos ou níveis de ensino. Como se aborda mais adiante, o conceito de alfabetização foi sendo progressi-

vamente ampliado, em razão de novas necessidades que resultam dos processos mais complexos de produção e organização social. Nesse contexto, *literacia* cunharia essa ampliação de exigências que se impõem para ser efectivamente alfabetizado.

² UNESCO, 1998. In: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Sublinhados meus.

³ Em 2005, a taxa de analfabetismo era estimada em 59,9% nos homens e 66,6% das mulheres. A maior taxa global de analfabetismo registava-se na província da Zambézia com 62,6%, sendo que nas mulheres atingia 81,9%. Maputo Cidade é a que menor taxa apresentava. A taxa global de analfabetismo no capital do país era de 12,7%, e nas mulheres 19%. (Fonte: LHD, in: <http://www.canalmoz.com>).

⁴ Especialista curricular. As ideias deste autor que utilizamos a seguir foram expressas numa entrevista por ele concedida no decurso da II Reunião do Comité Intergovernamental do Projecto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe, PRELAC, convocada pela Oficina Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe, realizada em Santiago de Chile em 11-13 de Maio, 2006.

⁵ O autor, em vários trabalhos de campo, entrevistou um considerável número de professores e direcções de escolas em várias províncias. Grande parte dos entrevistados reconhece que os alunos passam de classe sem saber ler nem escrever na língua portuguesa. Não são poucos que, manifestando não terem compreendido o objectivo e o conteúdo da “promoção semiautomática”, a consideram a causa do fraco desempenho escolar dos alunos do EP1.

⁶ *Perfil de Competências dos Professores Primários no Ensino da Leitura e Escrita em Cabo Delgado e Niassa: Relatório Final*, Janeiro 2009. Trata-se de um estudo de base levado a cabo nas províncias de Niassa e Cabo Delgado no âmbito do Projecto de Promoção de um Ambiente de Leitura e Escrita em Moçambique da Associação Progresso, que nas suas actividades de apoio pedagógico nas referidas províncias tem verificado o facto dos alunos do ensino primário enfrentarem sérias dificuldades na oralidade, leitura e escrita. Embora esta avaliação tenha uma dimensão geográfica restrita, muitas das suas constatações reflectem analogia com o que acontece em muitas das escolas primárias, principalmente, das zonas rurais. Um segundo relatório da SACMEQ (Con-sórcio da África Austral para Monitorar a Qualidade da Educação), *The SACMEQ II Project in Mozambique: A Study of the Conditions of Schooling and the Quality of Education. Mozambique 2005*, que avalia o desempenho leitura dos alunos 6.^a classe. Esta avaliação foi realizada numa amostra representativa dos alunos da 6.^a classe de todo o país.

⁷ A pesquisa abrangeu um total de 79 indivíduos, sendo 37 professores primários, 13 directores de escolas e directores pedagógicos, 10 coordenadores de ZIP, 7 chefes e técnicos da Secção de Apoio Pedagógico nos Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia, 5 técnicos de educação e formadores de professores envolvidos em iniciativas de formação de professores e oficiais

de educação ao nível provincial, 7 técnicos de educação envolvidos em iniciativas de formação de professores e oficiais de educação ao nível central (p.8).

⁸ Estudos anteriores, INDE (1997) e Gonçalves (1996), e vários relatórios de supervisão pedagógica também confirmam as dificuldades que os alunos do ensino primário enfrentam relativamente à oralidade, leitura e escrita.

⁹ Estes dados entram em contradição, também, com o reconhecimento bastante generalizado verificado em entrevistas a professores e directores de outras escolas e províncias que admitem o facto de muitos alunos passarem de classe sem terem adquirido as respectivas aprendizagens.

¹⁰ No âmbito deste artigo, entende-se por educação bilingue: a aquisição dos códigos da leitura e escrita ser feita na língua materna do aprendente, criança ou adulto, passando-se essa competência, progressivamente, para a segunda língua, no nosso caso, a língua portuguesa. A educação bilingue, além de ter demonstrado a sua eficácia para resolver o problema da alfabetização numa segunda língua, é um direito humano proclamado pela ONU.

REFERÊNCIAS

- INDE/MINED (2003a). *Plano Curricular do Ensino Básico: Objectivos, Política, Estrutura, Plano de Estudos e Estratégias de Implementação*. INDE/MINED, Maputo.
- INDE/MINED (2003b). *Programa para o 1.º Ciclo do Ensino Básico (1.ª e 2.ª Classes)*. INDE/MINED, Maputo.
- INDE/MINED (2003c). *Programa de português para o 2.º Ciclo (3.ª, 4.ª e 5.ª Classes)*. INDE/MINED, Maputo.
- INDE/MINED (2003d). *Programa de português para o 3.º Ciclo do Ensino Básico (6.ª e 7.ª Classes)*. INDE/MINED, Maputo.
- Kalman, Judith (2008). “Discusiones conceptuales en el campo de la cultura escrita”. *Revista Iberoamericana de Educación*. N.º 46, pp. 107-134.
- Mário, Mouzinho & Nandja, Débora (2005). *A alfabetização em Moçambique: desafios da educação para todos...* <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001462/146284por.pdf>
- Nhampule, Ana Maria & Tovela, Samaria (2009). *Perfil de Competências dos Professores Primários no Ensino da Leitura e Escrita em Cabo Delgado e Niassa: Relatório Final*. Associação Progresso. Maputo.
- SACMEQ II Project in Mozambique (2005). *A Study of the Conditions of Schooling and the Quality of Education - Mozambique 2005*. Harare, SACMEQ.

EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO PROFISSIONAL E PODER

Roland Brouwer | Lídia Brito | Zélia Menete

INTRODUÇÃO

Um sistema nacional de educação é um dos investimentos de longo prazo que mais influencia o desenvolvimento de uma nação, pois é ele que garante a criação de uma massa crítica nacional, reforçando os valores da cidadania consciente e, conseqüentemente, a capacidade de intervenção responsável do indivíduo e da colectividade na busca do desenvolvimento sociocultural, económico e da sustentabilidade ambiental.

O sistema de educação determina também a relação que surge entre o cidadão e o Governo, dando espaço a um debate à volta das questões políticas numa busca comum pelas soluções dos problemas que o País enfrenta ou, pelo contrário, conduzindo para uma situação em que o cidadão se mantém silencioso perante o seu Governo, nutrindo frustração e revolta.

Falar, por isso, de um sistema nacional de educação é falar também de poder ou da ausência do mesmo, em particular quando o sistema educativo não responde à sua função essencial que é a de aumentar a capacidade de intervenção dos seus cidadãos.

Esta capacidade só poderá ser potenciada se o sistema educativo aumentar o conhecimento na sociedade, aumentar a capacidade de compreensão e reflexão dos cidadãos, o reforço de valores de cidadania, e a criação de uma cultura que promove a competência, e a utilização do saber e da sabedoria no seio da sociedade.

Por isso, apresentamos neste artigo uma análise sobre a evolução das componentes mais importantes do Sistema Nacional de Educação (SNE), de modo a identificarmos e analisarmos os desafios que essa evolução traz para o País e ligamos esta análise ao tipo de sociedade que queremos construir e, conseqüentemente, ao sistema educativo que dá a base sólida necessária para essa construção. Essa é a base que permite reflectir sobre formas alternativas de pensar a educação e propor assim algumas questões para debate.

UM PANORAMA DA EVOLUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Os sistemas clássicos de educação são baseados em dois conceitos. O primeiro conceito é o seguimento de conteúdos ao longo do tempo. Uma criança entra no sistema e, ao longo dos anos, adquire duma forma cumulativa, novos conhecimentos, habilidades e atitudes que se reflectem em competências adquiridas.

O segundo conceito é a especialização. Ao longo da sua carreira estudantil, o aluno afunila cada vez mais o seu campo de saber, de acordo com as suas capacidades intelectuais e preferências individuais e também de acordo com as necessidades da sociedade.

Neste contexto, existem dois eixos que definem o espaço onde se localizam os vários campos de conhecimento e competências. O primeiro eixo é aquele que liga o aplicado ao teórico. Parte do princípio que as nossas capacidades intelectuais têm, num extremo, as habilidades operacionais e, no outro, as habilidades de reflexão. O segundo eixo é definido pelos extremos, artes e ciências. Parte do princípio que, por um lado, existem os que se preocupam com os mundos cultural e social e, do outro, os que focalizam a sua atenção no conhecimento dos princípios que governam os mundos físico e biológico.

O Sistema Nacional de Educação (SNE) de Moçambique é um sistema clássico e reflecte esses conceitos básicos. O sistema consiste numa série de anos de escolaridade, que pode atingir os 20 anos (da primeira classe até ao doutoramento), e separa, muito no início, os estudantes. Esta separação é feita com base nas habilidades práticas no ensino técnico a partir da 5.^a classe, com os ramos definidos de acordo com os principais sectores económicos (p.e. agricultura, indústria, turismo e administração e gestão) e, no ensino geral, com uma segunda separação entre letras e ciências. Assim consiste em quatro componentes ou subsistemas:

- O Ensino Primário (EP) com os níveis EP1 (1.^a até 5.^a) e EP2 (6.^a e 7.^a classe);
- O Ensino Secundário Geral (ESG) com os níveis ESG1 (8.^a a 10.^a) e ESG2 (11.^a e 12.^a); no ESG2 existe a especialização em ciências e letras;
- O Ensino Técnico (ET) com os níveis Elementar (ETE), Básico (ETB) e Médio (ETM) com as especializações comércio, indústria e agricultura;
- O Ensino Superior (ES) composto pelas universidades, escolas superiores e politécnicos, com um vasta gama de especializações definido pelos eixos aplicado-teórico e ciências naturais-artes. No Ensino Superior temos o bacharelato (oficialmente abolido em 2009 com a última revisão da Lei do Ensino Superior), a licenciatura, o mestrado e o doutoramento.

Ao lado desses quatro subsistemas existe ainda outro subsistema, parcialmente integrado nos anteriores: a formação de professores em Centros de Formação e Institutos do Magistério

Primário para o ensino primário, e a Universidade Pedagógica para o nível secundário. Finalmente, existe ainda a alfabetização de adultos. Estes dois últimos subsistemas são tratados com menos detalhe neste artigo, enquanto que para o ensino superior existe um artigo separado. Numa perspectiva histórica, o sistema é o resultado duma evolução caracterizada por quatro grandes épocas. A primeira, que corresponde ao período colonial até 1975, sendo caracterizada por um sistema de educação restrito a uma camada muito reduzida, definida em termos culturais e raciais. Essa etapa continua a influenciar os parâmetros centrais do sistema, nas épocas posteriores. A segunda época começa com a independência nacional e caracteriza-se por um esforço gigantesco no sentido de alargar a educação para todos os Moçambicanos. Esse processo é interrompido pela guerra de destabilização, que abalou o país a partir de 1976 e resultou na morte de muitos professores, rapto de alunos, e destruição de infra-estruturas, principalmente na década de 1980. A quarta época inicia-se com o Acordo Geral de Paz e as eleições de 1994 e é um período de estabilidade social e crescimento económico, caracterizado por uma retoma do investimento na educação.

TABELA 1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ENTRE 1975 E 2008

	1975	1980	1985	1990	1995A	2000B	2005	2008
NR TOTAL DE ALUNOS (MILHARES)	709,3	1492,5	1453,7	1400,6	1602,7	2690,3	4478,0	5754,7
TAXA DE CRESCIMENTO	100,0%	210,4%	204,9%	197,5%	226,0%	379,3%	631,3%	811,3%
%EP	94,7%	92,9%	90,2%	90,0%	88,3%	84,4%	77,5%	72,6%
%ESG	0,8%	0,7%	1,2%	1,4%	2,4%	4,9%	8,6%	11,5%
%ET	1,3%	0,9%	0,9%		0,9%	1,1%	0,9%	0,7%
%ES	0,3%	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	1,3%
TBED			82,3%	62,9%	56,9%	90,6%	131,3%	147,3%

FONTE MINED 1994a, 1994b, 1997, 2000, MEC 2005, 2008. MESCT 2003] a. Dados do ET referente ao ano 1994; b. Dados do ET retirados do INE (2001); c. TBE = Taxa Bruta de Escolarização ao nível do EP1.

A Tabela 1 fornece um panorama do crescimento do Sistema Nacional de Educação nas componentes Ensino Primário (EP), Ensino Secundário Geral (ESG), Ensino Técnico (ET) e Ensino Superior (ES).

A tabela mostra claramente as três épocas depois da independência: o rápido crescimento do número de alunos matriculados entre 1975 e 1980, a estagnação devido à guerra entre 1980 e 1990, e a retoma da expansão do sistema de educação a partir de 1995. Na sua globalidade, mostra que desde a independência nacional o número de alunos matriculados no sistema cresceu por um factor de 8, de cerca de 709 mil para mais de 5,7 milhões. Como resultado, a Taxa Bruta de Escolarização ao nível do EP1 (TBE - a proporção entre o total de alunos frequentando o EP1 e a população do grupo etário oficial para frequentar o EP1) subiu de 63% em 1990 para 147% em 2008 (MINED 1994; MEC, 2008).

Os dados na mesma tabela mostram também uma mudança no peso de cada um das componentes: a percentagem de alunos matriculados no ensino primário baixou de 94,7% em 1975 para 72,6 em 2008, enquanto a percentagem no ensino secundário geral subiu de 0,8% para

11,5%. Essa mudança é significativa, porque é um sinal de uma maturação do sistema, no sentido de uma proporção cada vez maior de alunos a terem a oportunidade de seguir em todos os escalões até ao nível superior. Mas é ainda muita significativa a percentagem de alunos que não progride para outros escalões.

Outro fenómeno assinalável é que a percentagem matriculada nos três níveis do ensino técnico (elementar, básico e médio) baixou de 1,3% para 0,7%. Isto significa que, apesar de ter crescido em números absolutos, na realidade, o ensino técnico é o único subsistema que não conseguiu acompanhar o crescimento geral.

Aparentemente existe uma tendência que favorece o ensino geral (focalizado mais na teoria) em relação ao ensino técnico (focalizado mais na prática). A causa principal é que o ensino técnico não conseguiu comprovar a sua relevância nem aos alunos e seus encarregados de educação, nem aos empregadores, nem mesmo ao próprio Governo.

TABELA 2 NÚMERO DE ESCOLAS REGISTADAS PELA DIRECÇÃO DE PLANIFICAÇÃO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

ANO	EP1	EP2	ESG1	ESG2	ETE	ETB	ETM
						s.i.	s.i.
1975	5.235	26	7	5	s.i.	s.i.	s.i.
1980	5.730	99	19	3	s.i.	s.i.	s.i.
1985	4.616	156	41	5	s.i.	s.i.	s.i.
1990	3.441	169	39	5	s.i.	s.i.	s.i.
1995	4.167	232	49	10	s.i.	s.i.	s.i.
2000	7.072	522	93	20	6	23	7
2005	8.696	1320	156	35	16	25	7
2008	9.649	2210	286	27	23	27	12

FONTE Dados fornecidos pela Direcção de Planificação do MEC

A Tabela 2 fornece um sumário da evolução do número de escolas leccionando nos níveis EP1, EP2, ESG1 e ESG2, e ETE, ETB e ETM. É de salientar que não é possível calcular, com base nestes números, o número total de escolas, dado que algumas escolas leccionam mais que um nível (por exemplo: uma escola EPC – Ensino Primário Completo – lecciona os níveis EP1 e EP2 e é representada duas vezes nessa tabela).

Dos dados na tabela pode-se depreender:

- A perda de infra-estruturas devido à guerra até 1992;
- O incremento do número de unidades escolares em função da expansão do sistema nacional de educação em termos de efectivos escolares;
- A baixa importância do Ensino Técnico em cada um dos seus níveis (elementar, básico e médio).

A Tabela 3 mostra a evolução do número médio dos estudantes na educação pública, por nível, entre 1975 e 2008. Os dados indicam que, apesar do crescimento no número de escolas, esse cres-

cimento não foi suficiente para acompanhar o aumento nos efectivos. Como resultado, o número de alunos por escola quadruplicou no nível EP1, e aumentou com um factor dez no ESG2. No EP2 houve uma redução do número médio de efectivos, indicando que a esse nível o aumento dos estabelecimentos acompanhou, de facto, o crescimento da população estudantil. A relativa estagnação do ensino técnico é confirmada pelo facto de que os números de efectivos, por escola e por nível, se têm mantido basicamente constantes ao longo dos últimos oito anos.

TABELA 3 NÚMEROS MÉDIOS DE ESTUDANTES POR ESCOLA POR NÍVEL POR ANO.

	EP1	EP2	ESG1	ESG2	ETE	ETB	ETM
1975	128,3	785,8	656,7	266,0			
1980	242,1	807,1	512,1	144,3			
1985	284,0	713,4	368,5	432,4			
1990	366,2	690,6	425,9	668,6			
1995	339,7	548,7	703,3	411,0			
2000	321,2	469,7	1214,3	928,5	128,5	985,8	782,3
2005	390,3	406,4	1998,2	879,1	112,1	1201,4	963,4
2008	425,9	353,6	1861,0	2568,9	133,4	1150,3	712,3

FONTE Ministério da Educação e Cultura

Embora haja evidências claras de que um menor número de professores por aluno tem um impacto negativo sobre a qualidade do ensino, infelizmente não existe nenhum padrão internacionalmente aceite que permita medir essa relação de forma concreta, o que forçaria os governos a tomarem medidas para cumprir tais padrões.

Ao mesmo tempo, é claro que os rácios em Moçambique são muito baixos em comparação com os de outros países. A UNESCO publicou alguns números de referência com base na comparação entre 19 países que participaram num projecto para o desenvolvimento de indicadores para a educação (World Education Indicators - WEI) e os países membros da OECD¹. Os dados na Tabela 4 mostram que o número de professores por 100 alunos em Moçambique é menos que a metade dum país como o Brasil e um terço da média da OECD.

Somando a essa situação, por si, já grave, às condições difíceis sob as quais os professores trabalham, frequentemente com um nível de formação abaixo do desejável (em 2008, 36% dos professores no EP1 e 22,5% no EP2 não tinha a formação adequada), é evidente que o sistema de ensino não é capaz de produzir graduados comparáveis aos dos países que devem servir como exemplo como o Brasil, a China e os países membros da OECD.

O baixo número de professores por aluno e um número ainda insuficiente de salas tem conduzido à introdução de turnos.

Assim, em muitas escalas o tempo de utilização tem de ser repartido por dois ou três turnos. Como resultado, o tempo médio de presença na escola ronda actualmente as 500 horas por ano, que é pouco mais que a metade da média da região de África Austral. O governo está consciente deste problema. No seu plano estratégico para o ensino primário estabeleceu, como meta para o ano 2011, o tempo médio de 900 horas por ano, portanto igual à média da região. Pretende

alcançar essa meta através da construção de mais salas de aulas, contratação de mais professores e eliminação da terceira turma (comunicação pessoal, João Assale, Ministério da Educação e Cultura, 4 de Setembro de 2009).

TABELA 4 NÚMEROS DE PROFESSORES POR 100 ALUNOS PARA ALGUNS PAÍSES SELECIONADOS E MOÇAMBIQUE.

PAÍSES	ENSINO PRIMÁRIO (EP1 E EP2)	ENSINO SECUNDÁRIO INFERIOR (ESG1)	ENSINO PRÉ-UNIVERSITÁRIO (ESG2)	TODO O ENSINO SECUNDÁRIO
ALGUNS PAÍSES PARTICIPANTES NO PROGRAMA WEI				
Brasil (1998)	3,46	2,97	2,59	2,76
China (1998)	4,92	5,90		
Indonésia (2000)	4,32	5,06	5,81	5,35
Malásia (1998)	4,63			5,18
Zimbabwe (1999)	2,44			3,66
MÉDIA DE TODOS OS PAÍSES ENVOLVIDOS NO PROGRAMA WEI	4,00	4,72	4,67	4,75
MÉDIA OECD (1999)	5,57	6,58	7,09	6,87
MOÇAMBIQUE (2008)	1,51	1,53	2,56	1,65

FONTE Calculado com base nos números publicados em <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/WEI2001/table21.xls> (acedido no dia 9 de Novembro de 2009).

ACESSO E IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

Na governação do sistema nacional de ensino existem preocupações com dois tipos de igualdade: a igualdade entre as regiões e a igualdade entre os sexos.

TABELA 5 TAXAS LÍQUIDAS DE ESCOLARIZAÇÃO POR PROVÍNCIA E PAÍS PARA 1995, 2000, 2005 E 2008.

	1995	2000	2005	2008
CABO DELGADO	31,9	48,5	79,4	93,5
GAZA	36,9	62,4	89,3	88,8
INHAMBANE	36,7	65,6	86,5	85,2
MANICA	34,9	49,5	83,9	97,8
MAPUTO PROVÍNCIA	44,7	71,6	105,4	104,5
NAMPULA	24,4	42,7	70,2	92,9
NIASSA	25,7	53,1	90,8	118
SOFALA	24,4	47,1	77,2	91,5
TETE	41,5	49,2	89,8	112,5
ZAMBÉZIA	30,3	56,5	83,2	115,9
CIDADE DE MAPUTO	59,9	79,8	96,6	87,9
PAÍS	33,0	53,8	83,4	100,2

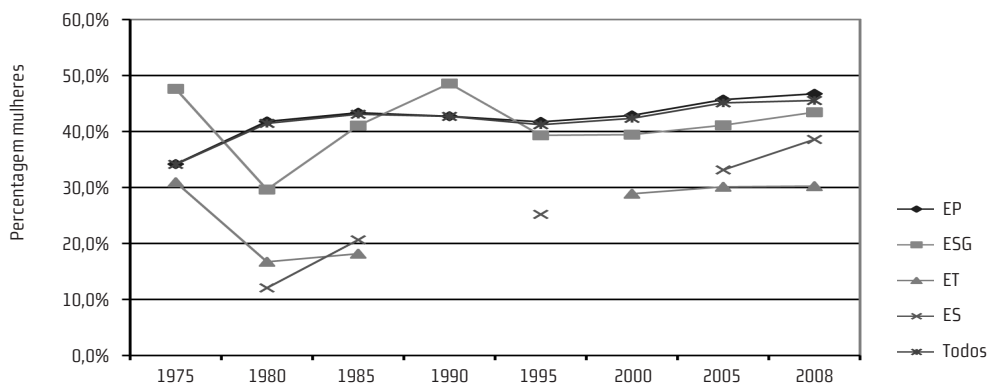
FONTE MINED (1995, 2000); MEC (2005, 2008)

Os números da Tabela 5 mostram a taxa líquida de escolarização do EP1. A taxa líquida é a proporção entre os alunos que frequentam um certo nível - nesse caso o EP1 - que têm a idade oficial para o frequentar e a população no mesmo grupo etário.

Os dados na tabela apontam para uma diferença grande entre as províncias, a favor da Cidade de Maputo, embora essa diferença tenha estado a reduzir-se ao longo dos últimos 13 anos. Os números apontam também para a fraqueza do sistema estatístico. Contém taxas superiores a 100% que, no caso da taxa líquida, não é possível.

Outra forma de desigualdade, que tem preocupado desde sempre os governos de Moçambique independente, é a posição da mulher. A emancipação da mulher passa obrigatoriamente pela educação. No entanto, herdou-se da época colonial um sistema onde a rapariga era pouco representada nas escolas, com excepção do ensino secundário. Desde então, tem-se verificado uma subida na percentagem de meninas nas populações estudantis, tanto ao nível do sistema como um todo, como nas suas componentes, embora ela se tenha mantido sub-representada no ensino superior e técnico. A Figura 1 fornece uma representação gráfica da evolução da participação das raparigas e das mulheres na educação. Mostra que, aos níveis do sistema como um todo e do ensino secundário, já se aproxima dos 50%, com 47 e 44% respectivamente, em 2008. No ensino superior subiu de 12% em 1980 para 39% em 2008. A única componente do sistema de educação onde ela não tem ganho uma presença significativamente mais forte é o ensino técnico, onde a percentagem de raparigas recuperou dum valor de 16% (em 1980) para apenas 30% em 2008.

FIGURA 1 PERCENTAGEM DE MULHERES NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E POR COMPONENTE.



FONTE MINED (1994a, 1994b, 1997, 2000), MEC (2005, 2008) e MESCT (2003).

PAPEL DO SECTOR PRIVADO

No sistema colonial, as escolas privadas e não públicas - principalmente da Igreja Católica - tinham um papel importante na educação. Ligadas às missões, ensinavam o nível primário e artes e ofícios, a um grupo de alunos no meio rural. Alguns destes conseguiram avançar a sua formação, optando por uma carreira religiosa na educação, abandonando a Igreja mais tarde. Hoje, constituem figuras incontornáveis na sociedade moçambicana e no seu sistema de ensino. A independência trouxe uma ruptura abrupta com o sistema privado/religioso edificado na época colonial. Principalmente devido à insatisfação com o papel da Igreja na solidificação da hegemonia colonial, o Governo nacionalizou as escolas. Assim, a partir de 1975, existe um sistema unificado, público, gerido pelo Ministério de Educação. O fim da guerra trouxe também

o fim do modelo de governação exclusiva do Estado. A partir de 1994, o governo permitiu o regresso das escolas privadas.

TABELA 6 PESO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICAS E PRIVADAS NO NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS POR NÍVEL E POR SEXO.

NÍVEL-SEXO	2005	2005	2005	2008	2008	2008	PERCENTAGEM PRIVADO	
	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	2005	2008	
EP1-M	1572276	36709	1608985	1938711	32727	1971438	1,9%	1,7%
EP1-HM	3393677	77463	3471140	4109298	67668	4176966	1,9%	1,6%
EP2-M	184786	8107	231412	346982	9527	356509	2,3%	2,7%
EP2-HM	452888	16388	552791	781419	18831	800250	2,1%	2,4%
ESG1-M	86590	17589	146422	232039	22349	254388	7,6%	8,8%
ESG1HM	210128	37659	349375	532255	45960	578215	7,1%	7,9%
ESG2-M	9736	3486	15467	29262	6028	35290	11,9%	17,1%
ESG2HM	25737	7066	37836	69361	11747	81108	10,2%	14,5%
ETE-M	408	s.i.	408	842	s.i.	842		
ETE-HM	1794	s.i.	1794	3068	s.i.	3068		
ETB-M	9489	s.i.	9489	10086	s.i.	10086		
ETB-HM	30036	s.i.	30036	31059	s.i.	31059		
ETM-M	1720	s.i.	1720	1973	s.i.	1973		
ETM-HM	6744	s.i.	6744	8548	s.i.	8548		
ES-M	4935	4441	9376	21770	7336	29106	47,4%	25,2%
ES-HM	18863	9435	28298	58643	16841	75484	33,3%	22,3%
Todos-M	1866208	74064	2023279	2578.386	81246	2659632	3,3%	2,7%
Todos-HM	4128148	159730	4478014	5582.671	213829	5754698	3,1%	1,2%

FONTE calculado com base em informação não publicada do MEC 2005e 2008 e MESCT (2003).

HM = Homens e mulheres; M = Mulheres.

Não há muita informação sobre o papel do sector privado no sistema nacional da educação. O único subsistema que traz uma informação completa sobre as instituições privadas é o do ensino superior. Neste sistema, a presença de universidades privadas faz-se sentir a partir de 1995 (MESCT, 2003). O seu papel é significativo, chegando a cobrir até um terço da população estudantil matriculada em 2005. Desde 2005, graças a um crescimento acelerado de algumas instituições de ensino superior públicas, o peso relativo das instituições privadas do ensino superior reduziu-se, tendo cerca de 22% em 2008, embora continue significativo.

O Ministério da Educação e Cultura não apresenta, duma forma sistemática, dados referentes às escolas privadas. Até 2000, nos vários relatórios por ele elaborados, referem somente escolas públicas (MINED 1994a, 1994b, 1995, 1997, 2000). Nos relatórios de 2005 e 2008, refere-se indirectamente às escolas privadas, nos dados referentes às turmas diurnas do ensino primário e secundário geral, onde se pode ler “escolas públicas e privadas”. Assim, para estes anos, o número de estudantes total é a soma dos dados das turmas diurnas de ambos os tipos de escolas e dos dados das turmas nocturnas das escolas públicas. O número de alunos matriculados em instituições privadas é a diferença entre o número matriculado em escolas públicas e privadas e o número das turmas em diurnas em escolas públicas.

O resultado desse cálculo é resumido na Tabela 6. Dos dados apresentados nesta tabela pode observar-se que:

- As instituições privadas absorvem 1,2% da massa estudantil total;
- As instituições privadas têm um papel de relevo no ensino secundário geral com 14,5% dos alunos no ESG2;
- O peso das instituições privadas ao nível de todo o sistema de educação diminuiu, entre 2005 e 2008, de 3,1% para 1,2%, graças ao crescimento do ensino superior público, enquanto ao mesmo tempo, no ensino geral secundário, o seu peso aumentou;
- Em todos os subsistemas e a todos os níveis, as instituições privadas acolhem relativamente mais estudantes do sexo feminino.

Não dispomos de dados sobre o peso de instituições privadas no ensino técnico. No entanto, sabemos que é bastante importante, a partir de alguns exemplos como a Instituição Dom Bosco e a ADPP. Isto implica que o papel de instituições privadas é maior que o número dado na tabela. Uma reflexão importante a fazer é sobre o modo como o ensino privado pode contribuir para a elevação da qualidade do ensino público. Uma forma directa de tal acontecer é através de parcerias entre as instituições privadas e as públicas, por exemplo na formação de professores, na realização de actividades conjuntas como competições entre escolas ou na testagem de novos modelos educativos. A forma indirecta é por pressão social, por exemplo na definição de um *ranking* entre escolas e publicação periódica desse mesmo *ranking*. Outra forma ainda é o estímulo ao surgimento de instituições privadas especializadas em determinadas áreas, como, por exemplo, a recente criação do Instituto Superior Dom Bosco, vocacionado à formação de professores para o ensino técnico e profissional.

EDUCAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL COMO FACTOR DE DESENVOLVIMENTO

A mudança no perfil de habilidades exigidas pelo mercado de trabalho, no sector formal, incentivou o retorno para a educação pós-básica, particularmente no que respeita a trabalhadores com pouca ou nenhuma educação e habilidades. Uma proporção considerável de novos postos de trabalho, criados pelos megaprojectos no metal, gás e indústrias de telecomunicação² (entre 10 mil e 20 mil postos), são para posições de qualificações médias e superiores (DINET/COREP, 2008). Porém, o sistema de educação técnico-profissional, que é responsável pela moldagem do perfil de habilidades exigidas no mercado de emprego, foi lento na resposta às demandas de mudança de mercado no sector formal. As pesquisas sobre o emprego e estudos de mercado de trabalho nas empresas do sector formal mostram que há uma ligação inadequada entre a capacidade humana disponível e as crescentes necessidades do mercado de emprego, que requer trabalhadores mais qualificados (DINET/COREP, 2008).

Em geral, a mão-de-obra moçambicana não tem ainda as habilidades técnicas requeridas, o que posteriormente constitui um constrangimento ao crescimento económico e ao investimento. Em 2003, aproximadamente 12% de quem fez a 7.^a classe continuou a sua formação no ensino técnico-profissional formal.³ As raparigas apresentam uma taxa de participação e conclusão significativamente mais baixa que a dos rapazes (DINET/COREP, 2008).

A educação profissional compreende os actuais subsistemas de Ensino Superior (ESP), o Ensino Técnico-Profissional (ETP) e a Formação Profissional (FP) nas suas diferentes modalidades: formal, não formal e informal.

O subsistema do ensino técnico-profissional compreende os níveis Elementar (ETE), Básico (ETB) e Médio (ETM), com as especializações na área comercial, indústria, agricultura, pescas e saúde, assim como o Ensino Superior Politécnico (ESP), também com saídas profissionais nas áreas da saúde, agricultura, minas, contabilidade e auditoria, e administração pública, entre outras (MESCT, 2005).

A formação e educação técnico-profissional em Moçambique são oferecidas principalmente por escolas públicas e centros de formação administrados pelos diferentes ministérios. Muito recentemente, alguns provedores privados de formação entraram no mercado e oferecem programas especializados de formação aos seus clientes do sector privado (principalmente novos investidores estrangeiros), mas estes programas ainda só beneficiam uma minoria de alunos no sistema de educação técnico-profissional.

Um dos grandes problemas do actual ambiente de educação técnico-profissional é a sua fragmentação e a forma descoordenada como cada subsistema é gerido e administrado. Há falta de um quadro institucional que organize, articule, integre, regule e assegure a qualidade de intervenções de formação e programas. Este facto conduz muitas vezes a uma duplicação desnecessária de esforços e uso não otimizado dos escassos recursos de formação. Embora as instituições de educação técnico-profissional ofereçam equivalência a qualificações académicas, os caminhos de cruzamento de um subsistema para o outro não são sempre directos e não há nenhum mecanismo de reconhecimento da aprendizagem previamente adquirida (DINET/COREP, 2008).

Segundo o mesmo documento, o sistema é também pouco flexível, o que não estimula a actualização contínua dos programas formativos de forma a responder às necessidades do mercado de emprego ou oportunidades de inovação na produção que vão surgindo.

A estrutura centralizada de tomada de decisão neste subsistema, associada a uma fraca capacidade de gestão das instituições de formação, contribui para o uso ineficiente de recursos e impede que os provedores públicos respondam mais rapidamente às exigências específicas do mercado e ao ambiente económico local. O facto de não existir, nos órgãos de gestão, representação do sector produtivo impede que as instituições façam uma leitura atempada do ambiente ao seu redor, continuando a oferecer programas educativos já ultrapassados.

Para além disso, é um subsistema que sofre de uma falta de recursos crónica, sendo um dos ensinamentos como menos recursos, incluindo os do Estado que gastou, em média, \$95/estudante em 2002 e \$164/estudante em 2003. Estes valores estão muito abaixo de outros países do continente africano, onde, por exemplo, a Etiópia gastou entre \$200 e \$280/estudante em 2002, a Tanzânia gastou entre \$575 e \$1292/estudante no mesmo ano, o Malawi gastava entre \$238 e \$622/estudante em 1998, e o Botswana gastava entre o \$1109 e \$1842/estudante em 1996.

ENSINO TÉCNICO

O único grande provedor de cursos de Educação Técnico-Profissional é o Ministério da Educação e Cultura (MEC), que oferece programas a tempo inteiro de ensino técnico pré-emprego a crianças em idade escolar através de uma rede de quarenta e três escolas técnicas, nas quais o número de matrículas foi de aproximadamente 45 000 estudantes em 2005. Isto corresponde a cerca de 1% das matrículas no SNE e a cerca de 15% do total de população estudantil do nível secundário.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

A formação profissional inclui toda a formação realizada pelos Centros de Formação Profissional (CFPs) do Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) sob tutela do Ministério do Trabalho e toda a formação de curta duração realizada noutros centros de formação profissional nas empresas, escolas, ONGs, entre outras, cujo objecto principal da formação são desempregados, trabalhadores das empresas e outros adultos.

ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO

A introdução do ensino superior politécnico é muito recente no país, tendo os primeiros institutos superiores politécnicos (ISP) sido criados em 2005 e iniciado o seu funcionamento em 2006 (MESCT, 2005). Antes já existiam outras instituições públicas de natureza técnica, como o Instituto Superior de Ciências de Saúde (ISCISA) que foi complementado com o surgimento do Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique (ISCAM), como resultado de uma parceria público-privada, assim como o Instituto Superior de Administração Pública (ISAP). Devido à sua natureza recente, filosofia e abordagem baseada em padrões de competências, a expressão do ensino superior politécnico, em termos de estudantes, ainda é relativamente pequena comparada com o peso de outras instituições de ensino superior não politécnicas. O seu papel é, no entanto, importante para o desenvolvimento socioeconómico local, principalmente em Manica, Tete, Gaza e Maputo. Seria interessante que, do ponto de vista estratégico, se optasse mais por esta forma de expansão de ensino superior às províncias, ao invés de uma expansão de outro tipo de instituições de ensino superior menos capazes de se inserirem e responderem ao contexto local.

TRANSFORMAÇÕES: A REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (REP)

Em Moçambique, parece haver a tendência de privilegiar o ensino geral em relação ao ensino profissional, pois a aspiração final da educação é um grau superior generalista e não uma vocação. Contudo, a nível mundial, as preocupações e os desafios estão centrados na qualidade da educação vocacional, a empregabilidade dos formados e na formação dos formadores do ensino técnico. Nos países industrializados, o debate sobre a educação técnica tem ocupado um lugar de destaque (Obama, 2008). Neste contexto, há um consenso de que a competitividade da economia e o desenvolvimento socioeconómico sustentável assenta fundamentalmente nas competências (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) da sua força de trabalho.

A Reforma da Educação Profissional (REP), iniciada em 2006, é a tentativa de dar resposta aos desafios da competitividade de Moçambique, tomando também em consideração o processo de integração regional na SADC. Uma maior circulação de pessoas e bens pressupõe a formação de cidadãos profissionalmente competentes, de forma a construir uma economia competitiva. Pela primeira vez se estabelece umnexo entre a necessidade de uma maior competitividade regional e global com o desenvolvimento de recursos humanos qualificados a nível nacional.

Num mundo cada vez mais global e com o país melhor integrado na Região Austral, os graduados da educação profissional moçambicanos de Mavago têm de competir, em pé de igualdade, pelos postos de trabalho não só com os graduados da Cidade de Maputo mas também com os graduados do Botswana, África do Sul, China ou de qualquer outro país do mundo. Só assim poderemos desenvolver o país de forma sustentável e quebrar, de uma vez por todas, o ciclo da pobreza através da criação de emprego, incremento da actividade produtiva e inovação, bem como da criação da riqueza para o bem-estar dos moçambicanos.

No âmbito desta REP, o Quadro Nacional de Qualificações Profissionais (QNQP), junto com os seus instrumentos/sistemas associados (registo, acreditação, avaliação, garantia de qualidade, certificação, entre outras), introduz e/ou operacionaliza pela primeira vez em Moçambique o conceito de educação ao longo da vida, através de um sistema integrado, de entradas e saídas profissionais múltiplas, e do reconhecimento das habilidades adquiridas anteriormente mesmo que estas tenham sido adquiridas fora das Instituições de Educação Profissional (IEP). Favorece, ainda, percursos de aprendizagem flexíveis porque os programas estão estruturados de forma modular e são construídos a partir de unidades de competência identificadas pelo sector produtivo. Esta forma de organização da aprendizagem permite saídas profissionais intermédias para o mercado laboral e a busca de competências específicas, em função do interesse pessoal e das necessidades do empregador. A introdução de um sistema de créditos académicos permite que se acumule e se transfira os créditos adquiridos, permitindo que um profissional continue a sua formação ao longo da sua carreira.

DESAFIOS PARA A REP

A educação profissional baseada em competências e de qualidade implica uma série de mudanças e de investimentos radicais em relação à situação actual deste subsistema de educação. Os desafios mais importantes que se põe ao subsistema de educação técnico-profissional, no âmbito da REP, são os seguintes:

1. Governação: Criar um órgão regulador forte para o sistema da educação profissional o mais rápido possível por forma a implementar o QNQP e os mecanismos de garantia de qualidade que vão trazer a credibilidade desejada pelo sistema conjugado com envolvimento formal dos empregadores na estrutura de governação das IEP, como já acontece nos ISP;
2. Articulação dentro do SNE: Melhorar a articulação com o ensino superior e geral (maior coe-rência e eficiência do sistema de educação);
3. Melhorar a ligação entre os empregadores e as IEP: mecanismos de consulta para elaboração das Unidades de Competência, qualificações, etc., para responder às necessidades do mercado laboral;
4. Unificar o sistema de educação para emprego (CFP e INEFP) com o sistema de ensino técnico (DINET e IEP's) assim como a educação não-formal (que abrange a maioria dos profissionais moçambicanos), através da implementação do QNQP e seus sistemas associados;
5. Melhorar a informação sobre o mercado laboral para facilitar a tomada de decisões do Governo, empregadores, IEP, pais, formandos e público em geral;
6. Relevância: continuar e melhorar os mecanismos de consulta aos empregadores e todos os intervenientes da educação profissional iniciados pelo Secretariado Executivo da COREP e pelos ISP, para que as qualificações respondam continuamente às necessidades do sector produtivo, por forma a melhorar a empregabilidade dos graduados e, por outro lado, melhorar a competitividade das nossas empresas e economia.
7. Financiamento: melhorar a qualidade e credibilidade do sistema de modo a que seja possível diversificar as fontes de financiamento à educação profissional para haver comparticipação de custos por parte de todos os intervenientes no processo educativo (Governo, empresas, pais, estudantes, parceiros internacionais e nacionais, entre outros);
8. Descentralização da gestão do sistema de educação para que ele seja mais eficiente e respon-da às necessidades locais, reforçando as funções e atribuições de IEP no que diz respeito à gestão de todo o processo de ensino/aprendizagem, contactos com os empregadores para estágios, mobilização de fundos, entre outros;
9. Desenvolvimento da visão/modelo das instituições provedoras da educação profissional como instituições bem inseridas na comunidade respondendo continuamente às necessidades locais e regionais. Isto implica um modelo de gestão em que as IEP tem autonomia sobre a gestão dos seus formandos, recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

CONSTATAÇÕES E REFLEXÕES

Os dados apresentados apontam para três importantes desafios. O primeiro é a gestão do sistema. Até agora a gestão do sistema de educação tem estado centralizada no Ministério. Todas as decisões importantes são tomadas ao nível central.

A rápida expansão do sistema – com toda a pressão que cria sobre as escolas que tendem a crescer para além das suas capacidades físicas e de gestão – chama por uma descentralização de competências para as próprias unidades escolares, de modo a que possam responder, rápida e eficientemente, aos desafios que se lhes coloca.

O grande desafio é encontrar uma forma que garanta, por um lado, a integridade do sistema, criando, por outro, a flexibilidade necessária mediante o estabelecimento de um sistema de financiamento e responsabilização adequado. Tomando em consideração que o ensino primário, a nível das autarquias, deve ser assumido como responsabilidade dos Conselhos Municipais, esta oportunidade pode ajudar a alavancar a reconfiguração que se pretende no sistema.

Este desafio deve ser visto, também, à luz da transformação que é necessário fazer, para se passar de uma abordagem clássica de ensino para uma abordagem de aprendizagem flexível para a vida e ao longo da vida, como proposto por Carneiro (2009).

Assim, a descentralização do sistema deve trazer um novo tipo de escola, tornando a educação formal e a educação informal muito menos distintas, transformando a escola num centro de aprendizagem permanente e de produção de capital social. Exemplos desta abordagem podem ser encontrados nas iniciativas, incipientes ainda, de educação à distância e no desafio das escolas se transformarem em centros de disseminação de conhecimento na sociedade, através da realização de eventos científicos e culturais e de debates sobre temas de interesse crucial para as comunidades. O segundo desafio é a necessidade de diversificar o sistema de educação, privilegiando diferentes tipos de aprendizagem, corrigindo as distorções da pirâmide educacional, oferecendo mais flexibilidade, ao trazer mais pontos de saídas para o trabalho, sem se ter de concentrar o foco nas saídas do ensino superior.

No ensino superior, este desafio começou a ser abordado na Lei do Ensino Superior (5/2003). Infelizmente, a alteração desta lei em 2009 diminui as saídas do subsistema.

No ensino técnico-profissional, no contexto da reforma em curso, o novo Quadro Nacional de Qualificações Profissionais aumenta as saídas deste subsistema de três para cinco. Esta reforma pode trazer uma nova dinâmica ao sistema de educação moçambicano.

No entanto, os dados apontam para uma negligência deste subsistema ao longo das últimas décadas, que se pretende corrigir com a reforma em curso. Para esta reforma ter o impacto desejado no próprio subsistema e no sistema de educação como um todo, é necessário que o ensino técnico-profissional seja amplamente apoiado, de forma a que ganhe, de novo, o espaço que já ocupou anteriormente.

É necessário que recupere o prestígio e a credibilidade, de forma que a sociedade veja nesta formação uma alternativa viável ao ensino geral e à necessidade, hoje percebida, de se ter uma licenciatura como objectivo último da educação.

A introdução de novas qualificações, do ensino baseado em competências no ensino técnico-profissional, a forte ligação deste subsistema com o sector produtivo e o desenho e implementação dum sistema de garantia de qualidade para as novas qualificações, são acções importantes para se resgatar essa credibilidade.

A dinâmica que esta reforma introduz no sistema de educação não se limita ao subsistema de educação profissional.

O sucesso na implementação de um novo sistema de educação baseado em competências pode confirmar a assunção de que, no mercado de trabalho, são igualmente importantes os conhecimentos, as habilidades e a atitude dos profissionais, ou seja, os vários saberes (saber, saber fazer, e saber ser e estar).

Com efeito, no processo de desenho das qualificações profissionais, que incluiu um amplo debate e trabalho conjunto com o sector produtivo, ficou clara a necessidade de as novas qualificações, darem um peso importante ao saber ser e estar. A atitude foi entendida, por muitos empregadores, como a variável essencial na contratação de profissionais, pois, na opinião daqueles, é mais fácil ensinar conhecimentos e habilidades, dentro das empresas, do que desenvolver uma correcta atitude com o trabalho, as equipas e o próprio desenvolvimento individual de competências.

As competências relacionadas com o saber ser e estar podem, assim, ser consideradas estruturantes, ou seja, é muito mais fácil a um cidadão que as possua desenvolver outras competências e integrar-se na sociedade.

Por outro lado, o desenho curricular baseado em competências permite, também, que os estudantes obtenham retorno imediato sobre o que estão efectivamente a aprender e percebam, com mais clareza, a importância destas competências para a sua vida pessoal e profissional.

O ensino baseado em competências, por ser normalmente mais dispendioso do que o ensino baseado em objectivos de aprendizagem, traz um desafio adicional para as escolas, que é o desafio da sustentabilidade. Esta sustentabilidade pode ser alavancada pela oferta de serviços ao mercado, o que tem um triplo papel: por um lado, forçar a escola a transformar-se num centro produtivo, condição necessária para um provedor de ensino baseado em competência; por outro, gerar receitas para a escola e, ainda, permitir testar a relevância das competências através da oferta de serviços ao mercado, que assentam nessas mesmas competências.

Este modelo tem sido utilizado, em países da região, não só no ensino técnico mas também no ensino primário e secundário. A reforma do ensino secundário, em curso, está orientada para introduzir não só algumas competências estruturais mas também uma orientação para um ensino baseado em competências.

É talvez importante realçar que vários modelos de ensino-aprendizagem podem e devem coexistir num sistema nacional de educação, dependendo dos níveis e da orientação da aprendizagem. Modelos de ensino por objectivos, por competências ou baseado em resolução de problemas constituem opções que criam a flexibilidade e diversidade necessária em sistemas abrangentes como é o da educação.

A questão da credibilidade do ensino não é limitada ao subsistema do ensino técnico-profissional. Neste momento coloca-se em causa a qualidade do ensino em todos os subsistemas. A falta de qualidade não é apenas uma ameaça à capacidade de o cidadão exercer a sua cidadania e da sociedade de responder aos desafios que enfrenta. Traz também novos desafios no campo de igualdade.

Até agora, os governos têm-se preocupado, com bastante sucesso, com a desigualdade regional e a desigualdade entre homens e mulheres. Embora ainda não se tenha conseguido resolver essas desigualdades, é claro que elas estão a diminuir. Mas ao mesmo tempo há uma parte da população estudantil que não está satisfeita com o ensino público, pois sente, e os números também o mostram, que a sua qualidade é muito baixa. Vê-se assim uma fuga dum segmento privilegiado da sociedade para instituições de ensino privado, dentro e fora do país, principalmente ao nível do ensino secundário e superior.

Operando com base em princípios económicos, essas instituições aplicam propinas relativamente elevadas, fazendo com que estejam apenas acessíveis à elite nacional. Assim, assiste-se na educação ao mesmo fenómeno que na saúde: a elite da sociedade deixa de usar o sistema público. Corremos o risco de ela também se libertar, se não se libertou já, das suas obrigações de cidadania nacional, deixando de se preocupar com a qualidade do ensino público, dado que não beneficia dele. A longo prazo, essa divisão entre a elite e o resto da sociedade poderá transformar as relações de poder e hegemonia na sociedade, bem como a sua capacidade de encontrar respostas aos desafios de crescimento e desenvolvimento sustentáveis que ela enfrenta.

Este desafio não deve ser analisado só nos números acima apresentados, mas também tomando em consideração as lacunas identificadas por Morin (1999) e que existem nos nossos programas educativos.

Para que o desafio da qualidade seja efectivamente abordado, é necessário que se olhe para as competências a serem oferecidas nos vários programas, tendo em consideração a visão de desenvolvimento nacional, e que, ao mesmo tempo, se forme os professores que sejam capazes de ser facilitadores da aprendizagem dos estudantes, numa postura completamente diferente da que temos hoje nas nossas escolas.

A formação dos professores, a par da investigação e desenvolvimento curricular, deveria ser um dos pontos centrais da governação pois sem eles não é possível transformar a escola e muito menos ter a educação como a alavanca da transformação que precisamos para construirmos sociedades sustentáveis.

É assim que o debate sobre que tipo de sistema de educação precisamos em Moçambique passa necessariamente pela reflexão sobre que sociedade queremos construir. Claramente, estamos a reflectir sobre educação para a cidadania e para a sustentabilidade.

EDUCAR PARA A CIDADANIA E PARA UMA SOCIEDADE SUSTENTÁVEL

A aspiração do povo moçambicano é assegurar que pode construir a sua liberdade, independência e bem-estar de forma justa e pacífica, construindo uma sociedade sustentável e que, por isso, se transforma em função dos desafios sociais, culturais, económicos e ambientais que enfrenta. O debate sobre sustentabilidade tem-se intensificado, e junto à preocupação crescente com a qualidade de ensino, as mudanças climáticas, a crise financeira, as desigualdades sociais, entre outros, surgiram, então, novos conceitos de sustentabilidade e o que deve ser efectivamente sustentável. O conceito de sustentabilidade significa, cada vez mais, um processo dinâmico e progressivo, envolvendo várias dimensões e interpretações. Como definido por Fritjof Capra, mencionado por Augusto de Franco (1999), sustentável não se refere apenas ao tipo de interação humana com o mundo, que visa proteger, preservar ou conservar o meio ambiente, para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras. Não se limita também à manutenção prolongada de entes ou processos económicos, sociais, culturais, políticos, institucionais ou físico-territoriais. Sustentabilidade é, sim, uma função complexa, que combina de uma maneira particular cinco variáveis de estado relacionadas com as seguintes características: interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade.

Aplicando esta definição de sustentável à sociedade, então significa que se o objectivo dela é ser sustentável, ela terá de ser capaz de aplicar esta função complexa que combina as cinco características acima mencionadas.

É por esta razão que, cada vez mais, se defende que precisamos de mais que um modelo de desenvolvimento. Precisamos de vários modelos que estão interligados, interdependentes e que reflectem visões do mundo que são localmente relevantes e culturalmente apropriadas. Modelos que tirem partido, também, da enorme riqueza que a diversidade existente na sociedade traz, e que garantam que os vários actores da sociedade estabelecem uma parceria sólida e, desta combinação entre diversidade e parceria, tragam a flexibilidade necessária em momentos de incerteza.

Significa também que temos de abraçar valores, comportamentos e estilos de vida que integrem essas características, implicando a transformação de mentalidades e visões, a criação de capacidades para tornar essas visões em realidade. Esta transformação de mentalidades vai significar que os cidadãos têm de desenvolver também a capacidade de reciclar as suas competências,

aprendendo a aprender mas também a desaprender para aprender de novo. Para que isto aconteça, o sistema tem de ser capaz de, por um lado, criar espaços e momentos de aprendizagem flexíveis, privilegiando a aprendizagem para a vida e ao longo da vida, tomando partido de outras tecnologias e metodologias e, por outro, de desenvolver o espírito crítico e criativo em todos os seus actores. É também por esta última razão que tem de se pensar em novas competências. Como foi bem expresso na Estratégia da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (UNESCO, 2004), a educação é o primeiro agente de transformação para se atingir a sustentabilidade. A educação é mais do que transferir conhecimento e habilidades do professor para o estudante: é construir o capital humano e reforçar a coesão social, que permite tomar as decisões e implementar as acções necessárias para o nosso futuro comum.

Este futuro comum tem de ser repensado, numa época marcada pela incerteza e instabilidade. As estruturas sociais são diariamente testadas por eventos desagregadores que, de alguma forma, tentam responder, sem sucesso, ao fenómeno da homogeneização económica global desenvolvida nas últimas décadas.

Se partimos então desse pressuposto, parece ser importante reflectir sobre o que um sistema nacional de educação deve fornecer para que seja possível haver essa transformação.

Nessa base, será então importante analisar os conteúdos dos programas educativos desde o primário até ao superior, conjugando a mesma com a análise sobre as metodologias de ensino e aprendizagem, para se compreender o que é necessário garantir para que o poder transformador da educação seja potenciado.

Edgar Morin (1999) menciona o conhecimento, o conhecimento pertinente, a identidade humana, a compreensão humana, a incerteza, a condição planetária, e a antropológica como os sete saberes necessários à educação do futuro, para todos os níveis do sistema de educação. Ele considera que estes saberes ou estão ausentes, ou são transmitidos de forma fragmentada ou subestimada nos actuais programas educativos, mas que deveriam estar no centro das preocupações no debate sobre a educação dos jovens, futuros cidadãos.

Morin menciona a compreensão do próprio *conhecimento* como o saber essencial e o reconhecimento da existência de erro e ilusão no conhecimento que partilhamos. Menciona também a importância do *conhecimento pertinente*, enfatizando que a fragmentação do conhecimento em disciplinas impede-nos, muitas vezes, de perceber as conexões entre as mesmas, reconhecendo que são efectivamente essas conexões que permitem colocar o conhecimento no contexto, já que a realidade é una e indivisível. Isto significa que não basta conhecer somente uma parte da realidade, é preciso ter uma visão capaz de situar o conjunto.

Morin chama também a atenção para o saber da *identidade humana*, que tem sido ignorada pelos programas de instrução. A identidade humana, mais uma vez, é um todo indivisível entre as componentes biológica e psicológica do ser humano, em interacção com um meio social e de acordo com as suas características como membro de uma espécie.

O quarto saber essencial é sobre a *compreensão humana*. É necessário aprender como compreender os outros, comportando também uma parte de empatia e identificação. Por isso, é preciso compreender a compaixão, que significa sofrer junto. É isto que permite a verdadeira comunicação humana e facilita a transição entre uma sociedade individualista e uma sociedade que trabalha para o bem comum.

O quinto aspecto é a *incerteza*. Apesar de, nas escolas, ensinar-se somente as certezas, como a gravitação de Newton e o electromagnetismo, actualmente a ciência tem abandonado determinados elementos mecânicos para assimilar o jogo entre certeza e incerteza, da microfísica às ciências humanas. É necessário mostrar em todos os domínios, sobretudo na história, o surgimento do inesperado. Eurípides dizia no fim de três de suas tragédias que: “Os deuses causam-nos grandes surpresas, não é o esperado que chega, e sim o inesperado que nos acontece.” É a velha ideia de 2500 anos, que nós esquecemos sempre.

O sexto saber fundamental para Morin é a *condição planetária* que se centra em entender, em particular, como a globalização crescente permite que tudo esteja ligado/conectado. Como argumentado por Morin (1999, p. 10 e 11), “este ponto é importante porque existe, neste momento, um destino comum para todos os seres humanos. O crescimento da ameaça letal expande-se em vez de diminuir: a ameaça nuclear, a ameaça ecológica, a degradação da vida planetária. Por isso, faz-se urgente a construção de uma consciência planetária.” O que está a ser proposto é que se ensine que tudo está interligado e, por isso, que é necessário compreender a complexidade dos problemas do planeta.

O último aspecto a que Morin chamou de *antropo-ético*, pois a moral e a ética diferem com a cultura e natureza humana, centra-se na necessidade de dar capacidades para o indivíduo desenvolver a ética e a autonomia pessoais e, ao mesmo tempo, participar na vida da sociedade. Na verdade, é importante dar ao indivíduo a capacidade para olhar para si e desenvolver uma consciência social que leve à cidadania, para que este mesmo indivíduo possa exercer a sua responsabilidade e contribuir para a sua felicidade e dos outros.

Se considerarmos esta proposta de Morin, parece então pertinente propor que os programas educativos devam ser desenhados como três círculos concêntricos de aprendizagem.

No círculo central teríamos os sete saberes de Morin. Alguns exemplos podem ser encontrados nas chamadas metacompetências: competência para analisar o seu comportamento, competência para aprender rapidamente, competência para extrair informação clara e precisa de fontes múltiplas, competência para fazer a pergunta certa, competência para entender o contexto e gerir a incerteza, competência para encontrar rapidamente soluções usando o pensamento prático e o senso comum, a competência de se relacionar consigo próprio e com a sociedade assumindo uma postura ética, competência para analisar e adaptar-se rapidamente a contextos e expectativas sociais, a competência de analisar os prós e os contras e tomar a

melhor decisão. Estas competências são estruturantes e permitem ao cidadão criar e desenvolver novas competências.

Estes saberes deverão fazer parte dos currículos dos programas educativos a todos os níveis, devendo-se garantir que os programas educativos tiram partido das condições locais, como, por exemplo, qual é a base económica da região onde a escola se situa, quais são os eventos ligados a mudanças sociais ou de ambiente (por exemplo, o impacto das mudanças climáticas) que estão a ocorrer, para introduzir, de forma integrada, os saberes estruturantes propostos por Morin.

Uma oportunidade que parece não estar a ser aproveitada totalmente é os 20% de conteúdo local dos programas educativos do ensino primário moçambicano. Muito pouco se está a fazer para contextualizar e adequar a educação primária aos principais desafios enfrentados pela comunidade ao redor da escola.

Por outro lado, a forma de entrega dos programas tem também de ser repensada para forçar a reflexão sobre a identidade humana e a interação social, através de uma interação diferente entre os estudantes, entre os estudantes e os professores, e entre estes e a comunidade.

O segundo círculo seriam as competências básicas e essenciais, relacionadas com as ciências básicas como a matemática, as línguas, a biologia, a física e a química, entre outras. Os programas educativos deveriam desenvolver este círculo em redor da busca de solução dos problemas quotidianos através da utilização das várias ciências, dando sentido ao seu estudo e criando a capacidade de integração de vários conhecimentos e da abordagem multidisciplinar na busca de soluções.

E, finalmente, um terceiro círculo que traria as competências específicas tornando a educação relevante para se utilizar as oportunidades locais de desenvolvimento. Neste círculo seria fundamental aprofundar as competências básicas e trazer novas ciências, num campo de aplicação mais específico, como por exemplo as competências necessárias para o desenvolvimento da saúde, da agricultura, das pescas, do turismo e de muitos outros sectores importantes para o desenvolvimento da sociedade.

Para que os programas educativos possam ser desenhados tomando em consideração estes três círculos de competências, é importante que o sistema nacional de educação mantenha um diálogo contínuo e profundo com a sociedade, e seja desenhado para ter a flexibilidade que permite a sua transformação de forma natural e harmoniosa. É necessário, também, ter uma estratégia coordenada de desenvolvimento curricular, onde a investigação lidere, mas os processos de formação dos professores, de gestão escolar, entre outros, estejam todos alinhados para permitir este salto na qualidade e relevância dos programas de ensino.

Roberto Carneiro (2009) reforça esta ideia dizendo que é necessário construir o “sentido” da educação. Para isso, é preciso encontrar novos paradigmas capazes de apoiar a mudança para uma aprendizagem transformativa, que reforça a consciência (em relação ao outro) e que efec-

tivamente gere capital social. O que significa que do simples é preciso mudar para o complexo, do quantitativo para o qualitativo, e do produto educativo para o serviço educativo. Ele defende que tem de se passar da abordagem clássica de aquisição de conhecimento para uma nova abordagem que:

1. Em vez de debater o que se deve ensinar e como ensinar, deve debater onde e quando aprender;
2. Se mova da educação básica para uma aprendizagem flexível para a vida e ao longo da vida;
3. Se mova de conhecimento selectivo para conhecimento inclusivo;
4. Garanta que os que não têm conhecimento possam vir a ter.

As implicações desta assunção são enormes e obrigam a pensar no processo educativo como um processo ao longo da vida e não apenas nos anos da actual educação formal, centrando-se no processo de aquisição de conhecimento, incluindo todos os actores sociais e contextos de aprendizagem e tirando partido de todas as interacções sociais para educar.

Ele menciona também que não chega a aprendizagem adaptativa que responde às mudanças de ambiente, que responde às ameaças, que reage aos sintomas, que captura as tendências e incorpora os sinais prévios de mudança e que elege a flexibilidade como o principal valor. É necessário dar o passo para a aprendizagem flexível, que expande as capacidades, que promove a criatividade e o pensar diferente, que promove novas formas de olhar para o ambiente/contexto, abordando e actuando nas causas, enfim, capaz de antecipar os futuros.

A maioria dos programas educativos em Moçambique estão concentrados apenas no segundo círculo, ignorando ou fornecendo de forma fragmentada e isolada as competências encontradas nos outros círculos.

Para além disso, utilizam a abordagem clássica descrita por Carneiro (2009). Este foco limitado nos conteúdos e a abordagem utilizada, impede que o sistema de educação moçambicano forme os cidadãos do futuro com as competências necessárias e impede também que seja um sistema capaz de antecipar as competências do futuro e adaptar-se para poder oferecê-las, tornando-se um sistema reactivo e pouco eficaz.

Ao longo dos anos muitas reformas têm sido feitas em vários dos componentes do sistema, numa tentativa de o ir adequando aos novos desafios de desenvolvimento. A introdução dos 20% de conteúdo local e do ensino bilingue no ensino primário foi uma tentativa de trazer as competências do terceiro círculo, mas esta oportunidade não tem sido amplamente aproveitada por falta de conteúdos apropriados ao contexto local e a uma falta de formação dos professores, peça-chave para qualquer mudança na educação.

As mais recentes reformas no ensino secundário e técnico-profissional introduzem um ensino baseado em competências e procuram trazer algumas das competências mencionadas por

Morin, mas ainda não são suficientemente abrangentes para efectivamente se começar a construir um sistema de educação flexível como proposto por Carneiro (2009).

A questão que fica e que exige uma análise mais detalhada da evolução da educação em Moçambique é se as reformas, em curso, são o suficientemente profundas e se existe o apoio necessário para elas terem sucesso.

UM NOVO MODELO DE GOVERNAÇÃO

Esta nova forma de olhar para a educação e para o seu poder transformativo, reconhecendo a sua interdependência com a sociedade, de forma a ser mais relevante, com maior qualidade, e com maior integração dos vários subsistemas, irá necessariamente exigir um novo tipo de governação, que utiliza abordagens diferentes e mais integradas. Se acrescentarmos a estes desafios, outros como o acesso, os recursos disponíveis, a pressão pelo alcance das metas do milénio definidas apenas em termos quantitativos, entre outros, vai exigir uma profunda reflexão e reforma na forma de pensar e gerir a educação em Moçambique e, provavelmente, a tomada de decisões difíceis que trazem a educação de qualidade para o cimo das prioridades de governação.

Para que esta reflexão e reforma sejam possíveis, o novo tipo de governação deverá:

1. Aumentar o espaço de diálogo com a sociedade, identificando os desafios de desenvolvimento que ela enfrenta, partilhando uma visão comum e promovendo, nessa interacção, o pensamento crítico e independente necessário para uma sociedade justa e em paz;
2. Assumir que olhar para o futuro exige saber lidar com incertezas, deixando assim de se ter um sistema de educação reactivo e prescritivo para termos a capacidade de antecipar futuros desafios;
3. Ser capaz de transformar os desafios de desenvolvimentos em programas educativos que forneçam os vários tipos de competência necessários para o desenvolvimento nacional e regional, garantindo os três círculos de competências (estruturantes, genéricas e específicas);
4. Ser capaz de endereçar o desafio da qualidade e relevância do ensino, tomando provavelmente decisões políticas difíceis no binómio acesso-qualidade, quer internamente, quer no relacionamento com os parceiros de desenvolvimento;
5. Reforçar o papel do Estado em três vertentes fundamentais: a pesquisa educacional trazendo novas abordagens e modelos educacionais que garantam a relevância e a qualidade da formação; a normalização incluindo a acreditação promovendo a qualidade em todos os níveis do sistema; o investimento substancial na qualidade da educação pública através da formação de professores e investimentos nos centros educativos e o apoio contínuo ao seu traba-

- lho pedagógico, em condições adequadas, onde os níveis de decisão correspondem às necessidades de operação e se atribui autonomia num contexto de responsabilização;
6. Desenvolver parcerias com a sociedade, através dos pais e encarregados de educação, do sector produtivo e associações profissionais, para que a educação seja um direito mas também um dever de todos;
 7. Garantir a flexibilidade e interdependência dos vários níveis do sistema de educação, trazendo a necessária diversificação e a inclusão de outros actores relevantes como os municípios.

Estas mudanças na governação exigem um novo modelo mental assente na inclusão, no pensamento crítico e na análise das várias interdependências entre os processos de diálogo, pesquisa, formas novas de organização no sistema, métodos de ensino e aprendizagem mais adequados aos desafios do país e desenvolvimento curricular.

NOTAS

- ¹ <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/WEI2001/table21.xls>, consultado no dia 9 de Novembro de 2009.
- ² Estas indústrias incluem a MOZAL I e II (fábrica de alumínio), o *pipeline* de gás da Sasol, novos projectos de minas de carvão e areias pesadas e projectos de melhoramentos de infraestruturas nos corredores de desenvolvimento de Maputo e Beira. A contribuição dos megaprojectos para o PIB cresceu de zero em 1997 para 7% em 2002 e espera-se que suba até cerca de 10% no fim da década. Irão acrescentar cerca de 0.5 pontos percentuais anualmente ao crescimento do PIB, em média, até 2010. Até 2010 irão provavelmente contar com 2 % de emprego do sector privado, pois espera-se que as ligações cresçam no futuro.
- ³ Neste documento, a expressão Educação Técnica e Vocacional (TVE) refere-se a educação profissional baseada no currículo aprovado pelo DINET, Formação Vocacional (VT) refere-se a formação formal e não-formal no currículo aprovado pelo INEFP ou cursos de formação dados pelas ONG, igrejas e outras empresas usando os seus próprios currículos. Finalmente, Educação e Formação Técnico-Profissional (TVET) usasse como uma expressão abrangente para descrever todo o ambiente de formação formal, não-formal e informal e ensino técnico.

REFERÊNCIAS

- Brito, Lúcia, Roland Brouwer and Ana Menezes (2008) Mozambique. Chapter 10 in: Damtew Teferra and Jane Knight (eds.) *Higher Education-the International Dimension*. Center for International Higher Education, Boston College and the Association of African Universities, Boston, pp. 303-338.
- Carneiro, Roberto (2009). *The future of knowledge acquisition and sharing (A Contribution to "Vision 2025")* UNESCO, Paris, 11 May 2009.

- DINET/COREP (2008) O Desafio da Reforma de TVET em MOÇAMBIQUE: Metas, Opções e Constrangimentos. Comunicação preparada pela COREP/DINET na conferência ADEA, Maputo, 2008.
- Franco, Augusto (1999) Alfabetização Ecológica. *Revista Século XXI*, número 3, Setembro de 1999.
- INE (2001) *Anuário Estatístico 2000*. Instituto Nacional de Estatística, Maputo.
- MEC (2005) *Estatística da Educação – Levantamento Escolar – 2005*. Direcção de Planificação, Ministério da Educação e Cultura, Maputo.
- MEC (2008) *Estatística da Educação – Levantamento Escolar – 2008*. Direcção de Planificação e Cooperação, Ministério da Educação e Cultura, Maputo.
- MESCT (2000) Plano Estratégico do Ensino Superior em Moçambique para o Período 2000-2010, Volume 1. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, Maputo (Esboço preliminar - documento de trabalho).
- MESCT (2003) *Indicadores de Ciência e Tecnologia em Moçambique*. Observatório do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, Maputo.
- MESCT (2005) Documento-síntese de criação dos Institutos Superiores Politécnicos. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, Maputo.
- MINED (1994a) *Indicadores Educacionais e Efectivos Escolares – Ensino Primário, 1983-1992*. Direcção de Planificação, Ministério da Educação, Maputo.
- MINED (1994b) *Indicadores Educacionais e Efectivos Escolares - Ensino Primário, 1993-1994, Ensino Secundário Geral, 1983-1994*. Direcção de Planificação, Ministério da Educação, Maputo.
- MINED (1995) *Estatística da Educação - Levantamento Escolar – 1995*. Direcção de Planificação, Ministério da Educação, Maputo.
- MINED (1997) *Indicadores Educacionais Ensino Primário*. Direcção de Planificação, Ministério da Educação, Maputo.
- MINED (2000) *Estatística da Educação – Levantamento Escolar – 2000*. Direcção de Planificação e Cooperação, Ministério da Educação, Maputo.
- Morin, Edgar (1999): Seven Complex lessons in the education for the future United Nations' Educational, Cultural and Scientific Organization (UNESCO), Paris
- UNESCO (2004) *Estratégia da Educação para o Desenvolvimento Sustentável*. United Nations' Educational, Cultural and Scientific Organization, Paris.

DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR

Narciso Matos | João Mosca

INTRODUÇÃO E SITUAÇÃO ACTUAL

Após a independência nacional, e sobretudo depois dos primeiros anos da década dos anos 90, o ensino superior expandiu-se em número de alunos e instituições em todo o território nacional, embora inicialmente com alguma concentração em Maputo. A formação pós-graduada teve uma evolução semelhante, primeiro no exterior e mais recentemente com mestrados e alguns doutoramentos em Moçambique, a maioria com parcerias de instituições de ensino superior estrangeiras.

O mercado interno de técnicos, pelo menos em algumas áreas científicas, parece aparentemente coberto, pois existem graduados sem emprego ou com ocupações não correspondentes com as áreas e níveis de formação recebidos. Por outro lado, não existem dúvidas de que as instituições não alcançaram patamares de eficiência que as tornem competitivas em economias e mercados crescentemente abertos. Os serviços aos cidadãos (educação, saúde, transportes públicos, comunicações, segurança social, etc.) fornecidos pelo Estado e sector privado são também de baixa qualidade. Estes aparentes equilíbrios de mercado sem alterações substantivas de eficiência reflectem simultaneamente o grau de exigência, organização e complexidade da maioria das instituições moçambicanas e, por outro lado, as dificuldades dos técnicos transformarem as instituições, o que não significa linearmente deficiente preparação dos graduados. Pode significar, entre outros aspectos, resistência e escassos recursos para a criação e aplicação de inovações, mecanismos e sistemas de reprodução de poderes instalados, incompetências das hierarquias e dependências de trajectórias passadas.

Mas também existe a percepção da baixa qualidade dos formandos. Preparação técnica fraca, o que significa insuficiências no saber, dificuldades no saber fazer e lacunas na cultura do saber estar com dignidade. Técnicos competentes, com atitudes competitivas de trabalho, espírito profissional e que desejam a formação ao longo da vida com o objectivo de melhorar as suas competências e, legitimamente, melhorar os rendimentos do trabalho e o prestígio social por méritos acumulados. Técnicos empreendedores, inovadores, intelectualmente questionantes e críticos, pessoas que assumam a responsabilidade patriótica do desenvolvimento, da democracia, da construção da nação e de um Estado de direito pleno.

Muito embora a educação seja um sistema integrado entre os diferentes níveis, e entre a escola e a sociedade, o certo é que o ensino superior possui uma quota da responsabilidade da qualidade dos técnicos que forma, quanto mais não seja porque permanecem entre três e cinco anos na universidade, tempo suficiente para correcções e superação, pelo menos parcial, das debilidades do percurso anterior e da educação em sentido amplo recebida na vida. É sobre estes aspectos que principalmente se debruça este texto.

A expansão das universidades procurou responder à procura do ensino pelo número crescente de estudantes que terminam o ensino secundário que querem e podem continuar os estudos. O Estado não se preparou para o aumento rápido do afluxo de estudantes ao ensino superior, não tendo criado novas universidades, cursos e preparado condições científicas e pedagógicas para uma diversificação da oferta (tipos de cursos) e elevação dos graus de ensino (mestrados e doutoramentos). O défice de oferta do ensino público foi sendo superado com o surgimento e desenvolvimento de universidades privadas, sem que existissem docentes formados para o crescimento de alunos e universidades verificado. Os investimentos concentraram-se em instalações. As bibliotecas, laboratórios, equipamentos pedagógicos, organização e formação em gestão universitária, foram secundarizadas. A investigação só é possível com massa crítica efectivamente a tempo inteiro e afectação de recursos, e não gera retornos financeiros de curto prazo. Uma parte importante dos docentes desmultiplicaram-se dando aulas em várias universidades, para além de múltiplas actividades economicamente mais compensadoras que o mercado oferece, para além de alguns ambicionarem carreira política. As universidades, públicas e privadas, desmultiplicam-se em pólos de ensino superior, sem corpo docente nem as demais condições científicas, pedagógicas, de infra-estruturas e de serviços em cada local. Oferecem-se cursos sem enquadramento de um projecto pedagógico.

Surgem também correntes demagógicas e populistas da massificação sem qualidade, incluindo no ensino público, com a redução pouco criteriosa do número de anos de formação, turmas de muitas dezenas de estudantes, abertura de escolas em locais sem meios para fazer funcionar uma universidade, permissividade para que um docente possua várias ocupações com prejuízos para a universidade ou mesmo ausentar-se mantendo o salário, etc.

Configurou-se assim um ensino superior que, na maior parte dos casos, não possui corpo docente formado, com poucos docentes efectivamente em tempo integral, sem massa crítica para o debate e investigação, com condições pedagógicas de funcionamento precárias, com projectos científicos e pedagógicos difusos. Admite-se que muitos dos investidores concebem o ensino superior como uma oportunidade de negócio e não como um serviço público de responsabilidade intergeracional. Uma parte significativa dos docentes não investigam e poucos assistem os estudantes; muitos procuram no mercado de trabalho a superação dos baixos rendimentos da função docente, o reconhecimento e prestígio social que a academia não confere e o protagonismo mediático e político que o poder oferece. Os estudantes não encontram um ambiente de exigência e rigor que faça a dife-

rença com o ensino secundário e por conseguinte, uma elevada percentagem pouco estuda. Gera-se um ciclo de ineficácias e ineficiências de todas as partes que reproduzem mediocridade, que se reforça mutuamente e no interesse imediato dos actores principais que são os investidores e prestadores do serviço público (incluindo as universidades públicas), docentes e estudantes.

O quarto actor, o Estado, não prioriza o ensino superior de qualidade, parece estar dominado pela ideologia de que o mercado tudo resolve e estabiliza automaticamente (por isso a liberalização caótica do ensino superior), está eventualmente promiscuído por pessoas que fazem da política e dos negócios (neste caso o ensino), plataformas de reforço mútuo e em benefício próprio. Consequentemente, o Estado não adquire ou não exerce consistentemente competências de regulação e fiscalização, por exemplo, quanto às condições de abertura de instituições de ensino e de cursos, na monitorização do funcionamento pedagógico e da qualidade, na avaliação das instituições e correspondente informação à sociedade sobre as opções de ensino, etc. O Estado não esclarece sobre as áreas prioritárias de formação e investigação, as diferenças entre ensino superior universitário e politécnico, sobre o financiamento do ensino e a disponibilidade de bolsas de estudo, a aplicação de uma carreira docente e de investigação, a democraticidade das instituições, entre muitos aspectos. Não existem estratégias de formação e constituição de corpos docentes e de investigadores. E, no entanto, já existem evidências de que apenas o mercado e só por si, não estabiliza em equilíbrios, não gera qualidade, pelo menos por enquanto.

Como resultado desta recente evolução, e apesar das questões acima exemplificadas, destaca-se que o acesso ao ensino superior aumentou, muitos moçambicanos obtiveram graus superiores aos da licenciatura, existem mais técnicos nas instituições com efeitos positivos sobre a organização e profissionalização de actividades, a sociedade está cada vez mais consciente da importância da sua própria organização e papel no desenvolvimento.

Este texto aborda os temas acima referidos, na perspectiva de um contributo para o debate do ensino superior e de sugestões quanto aos percursos aconselháveis para que o ensino superior desempenhe o seu papel no desenvolvimento, no aumento do bem estar, na construção da nação e de um estado democrático e de direito, com responsabilidades e efeitos de longo prazo. Para isso, os autores consideram fundamental o debate dos seguintes aspectos:

- Estratégias do ensino superior no quadro de uma sociedade e economia abertas e internacionalizadas, designadamente o dilema entre a qualidade e a massificação ou entre a consolidação e a expansão no contexto de uma economia de mercado, as complementaridades entre o ensino público e privado e entre o ensino universitário e o politécnico.
- A importância da investigação e da extensão, simultaneamente como base e complemento do ensino, reforçando-se mutuamente na geração de inovação para o desenvolvimento, bem como as suas prioridades no quadro das políticas públicas, da sociedade e do desenvolvimento do tecido empresarial.

- O acesso ao ensino e os sistemas de financiamento das instituições públicas e privadas, a formação do corpo docente e de investigação e a regulação das carreiras profissionais e códigos de conduta e ética para a profissionalização e reconhecimento social da academia.
- A estruturação e o papel do Estado na definição e aplicação de estratégias e prioridades, na regulação do ensino superior e da investigação, na monitorização, avaliação e fiscalização do funcionamento científico, pedagógico e administrativo das instituições. Não menos importante, a criação de ambientes favoráveis à democraticidade das instituições, à plena liberdade de ensino, aprendizagem e investigação.
- Finalmente, tecem-se considerações sobre a aplicação de um conjunto de medidas, desde a sua regulamentação, prazos de cumprimentos da legislação pelas instituições e medidas sancionatórias e de louvor.

Para além da introdução e da breve análise da situação actual, o texto está estruturado em mais três secções. Na primeira, apresentam-se ideias sobre estratégias para o ensino superior. Na segunda secção, sobre os desafios do ensino superior, referem-se com maior detalhe aspectos que parecem aos autores serem os mais carentes de debate e constituírem condições para a prossecução das ideias sobre o ensino superior apresentadas na primeira secção. Finalmente faz-se um breve resumo. O presente trabalho não pretende ser um documento de estratégia e de políticas para o ensino superior nem tão pouco uma análise exaustiva sobre a evolução e actual situação do ensino superior. Apresenta apenas algumas ideias sobre os desafios do ensino superior e reflecte a opinião dos autores, independentemente dos debates, documentos ou leis que possam existir. Os autores entendem que uma análise ou as reflexões sobre o ensino superior não podem ser descontextualizadas e divorciadas do estado de desenvolvimento económico e social do país e muito menos ser desarticuladas de todo o sistema educativo. Porém, no quadro da edição do presente livro e considerando a limitação de espaço, o texto centra-se apenas no ensino superior.

ESTRATÉGIAS DE ENSINO SUPERIOR

O ensino superior responde, a longo prazo, aos desafios da construção da nação, de uma sociedade aberta e democrática com exercício activo da cidadania e do desenvolvimento económico num ambiente não protegido e competitivo à escala global. Se assim é, a educação e o ensino superior terão de se pautar por parâmetros de qualidade internacional, o que significa, nomeadamente, que os técnicos formados terão competências equivalentes e capacidades competitivas individuais para actuar em qualquer mercado de trabalho ou concorrer no seu país com técnicos estrangeiros. Isso só é possível com instituições de ensino superior de elevada qualidade que tem como variáveis de análise principalmente as seguintes:

- Corpo docente formado, com currículo e investigação nas áreas de ensino e integrado em redes de conhecimento internacional;
- Instituições apetrechadas com recursos e meios pedagógicos que facilitam o ensino, a aprendizagem, o acesso ao conhecimento e que atribua aos estudantes competências no saber e no saber fazer, com eficácia e eficiência.
- Estratégias pedagógicas assentes na exigência e no trabalho, na qualificação e na formação ampla do Homem que se quer valorizar com base no mérito, para melhor desempenho de funções e benefício pessoal e da sociedade.

Estes objectivos não são compatíveis com a massificação sem qualidade, com fins demagógicos e populistas. Mau ensino representa, no futuro, a configuração de sociedades fechadas, que se reproduzem protegidas em critérios de grupos e seus interesses, que dificultam a meritocracia e a organização da sociedade democrática com crescente igualdade de oportunidades. Mau ensino alimenta organizações e economias ineficientes que apenas poderão sobreviver com mecanismos contrários às actuais tendências de integração e internacionalização económica e política. O mau ensino gera desemprego ou emprego desajustado de técnicos com suposta qualificação superior e pode provocar instabilidade social.

Ademais, a expansão sem qualidade implica certamente custos por aluno superiores, pelo menos socialmente, aos que existiriam se houvesse o pagamento de propinas aos mesmos estudantes (bolseiros) para se matricularem numa universidade mais distante. O acesso ao ensino seria assegurado, a qualidade preservada e os custos seriam mais baixos.

Universidades que não forem capazes de crescer e de criar massa crítica (docentes e investigadores envolvidos em acções de formação pós-graduada associada a projectos de investigação) correm o risco de optar por estratégias facilitistas em busca da sobrevivência financeira. A escala é um elemento fundamental de qualidade e sobrevivência económica. Só com dimensão é possível possuir massa crítica e aplicar estratégias integradas de formação nos diferentes níveis, investigação associada às áreas de ensino, formar corpo docente próprio (*in breeding*), realizar extensão universitária, atrair corpo docente de prestígio, estabelecer parcerias internacionais com instituições de mérito e participar em programas de mobilidade de estudantes, docentes e investigadores. Estes não podem ser horizontes de longo prazo porque já se está atrasado. Estes objectivos são incompatíveis com o lucro fácil e de curto prazo, com políticas incoerentes, erráticas e instáveis, ou com posturas académicas e profissionais difusas e não normalizadas que podem promover a promiscuidade, falta de ética e corrupção. Ou simplesmente opta-se pela política de não ter política, na convicção dogmática de que o mercado tudo estabilizará, criará eficiência e, com isso, a qualidade, através da eliminação dos maus concorrentes. Entretanto, os danos da má formação são quase irreparáveis.

Sugere-se que, em ambiente de competição e condições semelhantes, o ensino público e privado sejam analisados e exigidos com os mesmos critérios. Os proteccionismos e privilégios

da natureza pública ou os facilitismos por influência e *lobby* político em defesa de interesses privados devem ser eliminados, competindo aos estudantes a selecção das escolas onde desejam formar-se em função sobretudo da qualidade real e apercebida pela sociedade e as oportunidades de emprego e empregabilidade pós-formação. Nesse sentido, compete ao Estado criar contextos e ambientes que coloquem as instituições de ensino superior, públicas e privadas, em condições de partida que permitam que a competitividade não diferencie por condições diversas de financiamento, subsídios e outros proteccionismos e sim pela qualidade do ensino, investigação, capacidade de intervenção e influência na sociedade, pelos serviços prestados aos estudantes e pela percepção que a sociedade possui das diferentes universidades.

Sendo o mercado aquele que afecta a maioria dos recursos (incluindo os técnicos), compete ao Estado influenciar o desenvolvimento e o funcionamento dos mercados em direcções que se enquadrem nos objectivos desejados. A investigação e formação, a inovação e os mecanismos de transferência de tecnologia, juntamente com políticas económicas direccionadas para o ensino superior são, sem dúvida, meios de alcançar esses objectivos. Neste sentido, existe toda a conveniência de que os projectos científicos e pedagógicos das instituições estejam alinhados com os objectivos do desenvolvimento.

É acertado que as instituições definam as áreas de conhecimento nas quais pretendem adquirir estatuto de referência por excelência. Uma universidade não deve ter apenas cursos de “lápiz e papel” que exigem pouco investimento. A especialização e complementaridade interinstitucional a nível nacional e por zonas do país constituirão os elementos de identidade e prestígio das universidades e centros de investigação. Esta articulação é possível realizar-se com entendimentos e pactos de longo prazo entre as instituições. Nenhuma universidade pode ser excelente em todas as áreas. No entanto, considerando o mercado, existem ciclos de maior procura de determinados cursos, que podem afectar negativamente uma instituição se for excessivamente especializada sendo recomendável que, para além das áreas de identidade, possuam cursos que lhes sejam complementares ou próximos de modo a ganharem sinergias (de corpo docente, instalações, equipamentos, etc.) e melhor poderem resistir aos ciclos da procura de cursos. Nessa perspectiva, é vantajoso que as universidades possuam vários cursos (também para ganhar dimensão) e que existam cursos em áreas das ciências sociais e nas tecnológicas.

A especialização não implica monopólios institucionais por áreas de conhecimento. A concorrência no ensino é saudável quando regulada e legislada de forma a evitar a queda de parâmetros de qualidade, das condições de ensino e da ética. É ainda importante não haver monopólios para que existam opções de escolha dos estudantes e alternativas em casos de crise pedagógica e administrativa das instituições.

A especialização, para além das opções públicas e empresariais, pode ainda considerar as vocações tradicionais das instituições ou a responsabilidade do Estado perante a sociedade na

prestação de serviços. Por exemplo, seria lógico que o Estado definisse como prioridades educativas as áreas da saúde, da educação e a formação em áreas técnicas estratégicas de desenvolvimento, onde o Estado possui um papel importante, como seja nas ciências agrárias, nos transportes, na energia e na administração. Para o efeito, o Estado pode utilizar alavancas económicas, fiscais e outras, que premeiam a escolha de especializações alinhadas com as políticas estatais e oneram as escolhas desajustadas.

A massificação apenas com preservação de *standards* elevados de qualidade, implica que muitos estudantes que terminam o ensino secundário terão de seguir cursos médios ou profissionais, formando a pirâmide técnica dos recursos humanos qualificados do país. Esta via não significa necessariamente que a opção ensino superior *versus* ensino médio seja, à partida e definitivamente, uma segmentação ou hierarquização a que se condenam os estudantes que por qualquer motivo não tiveram acesso ao ensino superior. Podem existir, em diferentes momentos, mecanismos de mobilidade entre os dois níveis de ensino, por exemplo, a continuidade dos estudos no ensino superior de um técnico médio, com possibilidade de equivalência de créditos mediante critérios cuidadosos e não de forma automática por se tratarem de níveis e concepções diferentes de formação. A universidade terá ainda de estar aberta aos profissionais com experiência e que desejam aprofundar os conhecimentos, através de pós-graduações ou cursos de especialização profissional, aos quais são atribuídos créditos.

Estas opções são aceites se existir clarificação acerca dos “vasos comunicantes” entre os níveis e tipos de ensino, se existir a cultura da formação ao longo da vida, se todas as profissões forem valorizadas e dignificadas e se as organizações empresariais e do Estado estiverem disponíveis para aceitar a formação dos seus técnicos.

A academia, como centro privilegiado de produção, intercâmbio e transmissão de conhecimento e de ciência, não pode possuir limitações de qualquer tipo nas opções de estudo e investigação, pensamento, debate e escrita. A investigação e o ensino possuem como base a honestidade intelectual do investigador e do docente e estudante, mediante a adopção das metodologias apropriadas e reconhecidas de análise e desenvolvimento de pesquisa, a utilização criteriosa e crítica das fontes e a interpretação não condicionada dos resultados. Qualquer impedimento destes princípios deforma a investigação e a formação e gera faltas de credibilidade das instituições. Isso acontece quando existe a intenção não desejável de manipular ideologicamente o (des)conhecimento, podendo acontecer a paternidade ou rejeição das escolas de pensamento diverso. Por isso, as instituições universitárias, públicas e privadas, devem gozar de plena autonomia científica, pedagógica e administrativa. A comunidade académica tem de resistir contra intromissões que visam a formatação do ensino como transmissor direccionado de ideologias ou pensamentos que reproduzem poderes de grupos ou interesses que não sejam os da nação, da democracia, da justiça, da transparência e da plena liberdade dos cidadãos optarem pelas escolhas que entenderem. Para o efeito, é às pessoas que compõem a academia que, em primeiro

lugar, compete compreender que existem incompatibilidades éticas e deontológicas entre o exercício de determinadas profissões ou funções, principalmente quando exercidas em simultâneo. A democraticidade dentro das instituições, dos seus órgãos e as eleições entre os pares, são também uma forma de reconhecimento do mérito e prestígio entre colegas, obedece a regras escritas e não escritas próprias da academia, e são contrárias às nomeações pela via do poder político ou administrativo. As universidades públicas, privadas ou associadas a vários tipos de organizações (por exemplo congregações religiosas), prestam serviços à sociedade, possuem os seus mecanismos de funcionamento autónomo e não podem ser geridas em defesa ou na reprodução de interesses do governante ou do dirigente da organização “patrão” de turno, ou mesmo ser utilizadas como instrumentos para agendas alheias ao ensino e à investigação. Se isso acontecer, a sociedade, cedo ou tarde, saberá identificar e relacionar essas conexões e compreenderá o tipo de (de)formação dos técnicos formados, por muito prestigiadas que sejam as instituições.

Os corpos directivos das universidades são responsáveis por assegurar as opções científicas e as regras administrativas e financeiras das entidades tutelares e defender a autonomia. As entidades tutelares, para mais acertadamente e democraticamente desempenharem as suas funções, deveriam assentar as opções com base em órgãos de consulta envolvendo académicos e personalidades da sociedade civil de reconhecido prestígio profissional.

Os órgãos de gestão científica e pedagógica funcionam com autonomia e conforme os estatutos. É vantajoso que o desempenho de funções de direcção e coordenação de órgãos de gestão universitária não recaia num mesmo elemento, de forma a evitar-se conflito de interesses e a garantir o funcionamento pleno dos órgãos conforme as suas competências estatutárias. Sugere-se que os cargos de responsabilidade nas instituições de ensino superior sejam exercidos por docentes a tempo inteiro com a categoria profissional mais elevada. Estas funções de direcção e coordenação são preferentemente exercidas por docentes que tiverem graus mais elevados e, entre estes, o de categoria profissional mais avançada.

Como forma de evitar que as áreas e assuntos a investigar sejam exclusivamente condicionados pelos critérios e interesses das instituições financiadoras, as universidades e centros de investigação podem concorrer a várias fontes de financiamento, sendo que, nestes casos, são factores preponderantes de financiamento a qualidade e mérito das equipas de investigação, a relevância e actualidade dos temas e a internacionalização dos projectos propostos (por exemplo, equipas de investigação transnacionais e objectos de estudo comparados entre países e regiões).

DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR

O Estado tem como funções principais, no que concerne à educação superior, entre outras, definir e assegurar a implementação de estratégias para o ensino superior e investigação científica,

no quadro dos objectivos do desenvolvimento global e regionalmente integrado, da evolução económica e conforme os mecanismos de mercado. A preservação da qualidade, o incentivo à investigação, o bom funcionamento do ensino superior e das suas instituições e a ampliação do acesso ao ensino superior, são objectivos que integram o papel regulador e fiscalizador do Estado. O alinhamento do sistema de ensino no quadro das reformas a nível regional e internacional e os incentivos e afectação de recursos que garantam a internacionalização das instituições na formação, investigação e em redes de conhecimento. Indicam-se a seguir algumas acções necessárias à realização das funções descritas.

ACERCA DA ABERTURA E ENCERRAMENTO DE INSTITUIÇÕES E CURSOS

É discutível se a exigência de condições e requisitos para o funcionamento de uma instituição de ensino superior deva ser assegurada inicialmente ou ao fim de um determinado período após o início das actividades. Os empresários podem eventualmente sugerir opções mais liberalizadoras, alegando mesmo a autonomia universitária. Neste caso, ao Estado competiria a fiscalização *a posteriori*, cujas medidas podem incluir o encerramento de universidade e cursos. Outra opção seria a exigência de um conjunto de condições à partida, o que poderia retrair o desenvolvimento do ensino superior.

Uma solução intermédia que os autores sugerem é o da apresentação de documentos de compromisso de cumprimento por fases das condições e requisitos pré-estabelecidos. A abertura de novas instituições e cursos, assim como o seu posterior funcionamento, deveria sujeitar-se à aprovação, pelo órgão estatal de tutela, ou à verificação através de missões de avaliação e inspecção, de condições e requisitos como os seguintes:

- Um projecto científico e pedagógico que se enquadre na estratégia do ensino superior e assegure os parâmetros de qualidade e estabilidade institucional definidos;
- Compromisso ou existência de um corpo docente em qualidade (graus), quantidade e tipo de contratação (tempo parcial, integral e exclusividade), com parâmetros para cada nível de formação (bacharelatos, licenciaturas, mestrados e doutoramentos). No caso das novas instituições e cursos, são definidas fases de cumprimento parcial para cada condição e requisito, sendo que, na última fase, o corpo docente possui a estrutura definida;
- Para a aprovação de novas instituições, apresentação do projecto de construção ou reabilitação de instalações;
- Para novos cursos, verificação das características técnicas e demonstração de condições pedagógicas à partida (infra-estruturas – salas de aulas, laboratórios de acordo com os cursos, biblioteca, etc.);
- Garantias de idoneidade da instituição investidora e estabilidade financeira ou demonstração de acesso aos recursos necessários.

Sugere-se que na análise das propostas de cursos, as organizações da sociedade civil especializadas contribuam na definição dos currículos e das condições científicas e pedagógicas. No caso de não verificação das condições e requisitos de funcionamento por missões de avaliação externa e inspecção, as instituições têm um prazo de correcção. A persistência pode conduzir ao encerramento da instituição ou do curso. O Estado define as condições e procedimentos de encerramento de instituições.

QUALIDADE DO ENSINO E DAS INSTITUIÇÕES

O órgão de tutela do ensino superior deve possuir uma definição de indicadores ou de critérios de verificação do conceito de qualidade que permitam a avaliação e classificação das instituições e dos cursos. Os indicadores e as suas ponderações na nota final das instituições podem mudar em função do objectivo de qualidade a alcançar em cada fase. Em qualquer circunstância, destacam-se, entre outras, as seguintes:

- Qualidade do corpo docente (graus, formação adequada aos cursos, avaliação curricular e regime de contrato);
- Condições pedagógicas de ensino, principalmente: salas de aula, acervo bibliotecário, acesso a meios informáticos, Internet, bibliotecas *on line* e pacotes *software* conforme os cursos, laboratórios e sua utilização;
- Investigação, medida por projectos aprovados e em curso, obras publicadas (diferenciadas por tipo de publicação) e grau de internacionalização (veja mais adiante);
- Funcionamento regular, autónomo e conforme os estatutos, dos órgãos de gestão científica, sobretudo o conselho científico e o conselho pedagógico;
- Outros serviços acessíveis aos estudantes (acesso a computadores, reprografia, livreria, bar, etc.);
- Actividades de extensão universitária medida por acções junto da comunidade (estudos, consultorias, observatórios e seminários, conferências, debates realizados em eventos organizados por terceiros, etc.);
- Actividades extracurriculares realizadas pela universidade, como conferências, seminários, eventos da associação de estudantes, desporto universitário, etc.;
- Percepção dos estudantes sobre diferentes aspectos da universidade e do ensino, informação a ser obtida por questionário normalizado.

Não menos importante que a avaliação das instituições é a dos cursos. Neste caso, os principais indicadores podem ser os seguintes:

- Formação do corpo docente com exigências diferenciadas, por nível de formação;

- Propõe-se que o corpo docente dos bacharelatos e licenciaturas seja constituído, de forma transitória, num prazo não superior a cinco anos, pelo menos com a seguinte estrutura de doutorados e mestres: pelo menos um doutor por área de conhecimento, e três mestres por ano lectivo, todos efectivamente em tempo integral;
- Sugere-se que os mestrados e doutoramentos sejam leccionados apenas por doutorados. Para o nível de mestrado, exige-se que as disciplinas sejam leccionadas por doutorados com investigação relevante e actual na área de conhecimento da disciplina a leccionar. No caso de doutoramentos, para além das condições respeitantes ao mestrado, as instituições possuirão investigação e *curriculum* relevante e actual na área de conhecimento relacionado com o doutoramento;
- Pelo menos metade dos indicadores referidos para os mestrados e doutoramentos devem ser preenchidos por docentes em tempo integral;
- Sugere-se que, num período de até 25 anos, todo o corpo docente permanente das universidades seja efectivamente em tempo integral e com o grau de Doutor. (Aconselha-se a estabelecer metas intermédias obrigatórias quinquenais até ao 25.º ano – veja mais adiante);
- Biblioteca especializada na área de conhecimento (número de obras e conforme a bibliografia relevante para as disciplinas do *curriculum* do curso) e acesso a bibliotecas *on line*;
- Laboratórios adequados ao nível de ensino e área de conhecimento;
- Funcionamento normal dos órgãos de coordenação e dos órgãos científicos e pedagógicos do curso.

É importante que se estabeleçam prazos de cumprimento total e parcial dos requisitos indicados. As classificações necessitam possuir uma escala com ponderações para cada um dos aspectos referidos, o que permite a avaliação e o estabelecimento de um *ranking* das universidades e cursos que se sugere seja periódico (no mínimo de três anos). Os *rankings* estarão disponíveis *on line* no *site* do órgão estatal de tutela e divulgados anualmente nos meios de comunicação.

Como a qualidade do ensino é também avaliada pelos empregadores, propõe-se que cada universidade analise obrigatoriamente, e por um período não superior a três anos, quais as ocupações que os graduados desenvolvem, definindo-se para o efeito um modelo de avaliação único para todas as universidades e atendendo às especificidades de cada curso. Esta análise integrada a avaliação das universidades e a sua valoração no *ranking* das instituições de ensino superior, é publicada para conhecimento público e pode ser utilizado pelas universidades nas suas acções de *marketing*. Sugere-se que esta avaliação seja realizada com organizações da sociedade civil especializadas (por exemplo, as ordens profissionais).

Sugere-se a necessidade de existência de um regulamento de qualidade, onde se definam os critérios de avaliação e respectivas ponderações, a constituição das equipas de avaliação, os procedimentos durante a avaliação, as possibilidades de reclamação da instituição avaliada e as penalizações.

AVALIAÇÕES E INSPECÇÕES

Compete ao Estado monitorar o bom funcionamento das instituições e dos cursos, através de missões de avaliação externa e por meio de inspecções transparentes e competentes. É desejável que as avaliações científicas e pedagógicas possuam uma periodicidade regular, no mínimo trienal. A transparência é assegurada com a constituição aleatória das equipas a partir de uma bolsa de avaliadores do ensino superior, sendo que nenhum membro da equipa pode possuir relações laborais ou de outro tipo com a entidade a avaliar. É importante envolver elementos de organizações da sociedade civil nas equipas de avaliação de forma a incluir padrões de valoração apercebidos e necessários no contexto da evolução do mercado.

A competência é obtida através da obrigatoriedade de todos os membros da equipa possuírem o grau de Doutor e desta ser chefiada pelo membro com categoria profissional mais elevada, preferentemente um Professor Catedrático. Em caso de empate, prevalece o critério da antiguidade na categoria. As áreas de formação dos membros das equipas corresponderá em pelo menos a 2/3 às áreas dos cursos ou das instituições a avaliar. Nenhuma instituição deverá ser avaliada por uma equipa cujo coordenador possua uma categoria inferior ao Professor ou investigador mais qualificado da instituição ou curso avaliado.

As avaliações têm por objectivo essencial o contributo para a melhoria da qualidade e do funcionamento das instituições e dos cursos. As recomendações das avaliações possuem prazos de correcção, findos os quais se procede à verificação pela mesma equipa de avaliadores. A não consideração das recomendações implica penalizações que podem, em caso extremo, significar o encerramento da instituição ou do curso e, em casos justificados, determinar o levantamento de processos-crime dos responsáveis. É importante possuir legislação que regule as condições de encerramento de instituições e cursos assim como a defesa e sem prejuízo dos interesses dos estudantes através de transferência para outras instituições, bolsas de estudos excepcionais, etc. O bom funcionamento das equipas de avaliação sugere a existência de lei onde, por exemplo, sejam definidos os assuntos a avaliar, os métodos de recolha de informação, as classificações a atribuir, o funcionamento e modo de intervenção na instituição avaliada e o tipo de relatório a elaborar, os mecanismos de reclamação da instituição avaliada, entre outros aspectos.

Para além de avaliações e inspecções regulares, poderão ser determinadas inspecções extraordinárias quando são detectados, verificados ou aconteçam fenómenos que não permitam o normal funcionamento científico, pedagógico e administrativo das instituições ou dos cursos. Nestes casos, as equipas de inspecção são constituídas de modo similar às de avaliação, assim como os procedimentos de intervenção e actuação.

Sugere-se que as instituições possuam periodicamente, num intervalo não inferior a dois anos, avaliações internas (das instituições e dos cursos), que têm por objectivo preparar as avaliações externas e dar indicações para que os órgãos de gestão académica tomem as medidas correctivas pertinentes. As metodologias de avaliação interna são definidas pelas próprias instituições,

sugerindo-se o máximo de convergência com a metodologia de avaliação externa, que será igual para todas as universidades e cursos segundo as áreas de conhecimento. As avaliações internas são feitas por equipas constituídas por professores doutorados, coordenadas pelo membro que possuir maior qualificação. As equipas são nomeadas pelo Reitor ou Director do centro de ensino ou investigação.

Compete a cada instituição definir os procedimentos resultantes das avaliações internas, bem como das penalizações, se for o caso.

FORMAÇÃO DO CORPO DOCENTE

Compete ao Estado acompanhar e incentivar a formação do corpo docente, cuja execução é da responsabilidade das instituições de ensino superior. Esta acção compreende:

- Definição de critérios e ritmos de selecção de futuros docentes, privilegiando os melhores estudantes de cada curso;
- Estabelecimento de programas individuais de formação (leccionação com tutor, frequência de mestrados, doutoramentos, participação em trabalhos de investigação, elaboração de trabalhos de pesquisa, etc.);
- Cada docente em formação e com contrato em tempo integral terá um tutor que o orienta no processo de formação e o integra em diversas actividades formativas, de investigação e de aquisição de experiência;
- Existência de contratos de trabalho de pelo menos cinco anos e que preservem o investimento realizado pelas instituições patronais ou pelas instituições que financiaram a formação;
- Estabelecimento de formas de acompanhamento do docente em formação.

A formação do docente apenas se considera completa com a obtenção do grau de Doutor.

As carreiras de docência, de investigação e do pessoal técnico, devem ser iguais para todas as universidades, públicas e privadas, sendo as categorias atribuídas mediante critérios definidos para todas as universidades que permitem o reconhecimento automático ou por procedimentos estritamente administrativos por todas as instituições. Não obstante, as tabelas salariais poderão variar conforme as instituições, sugerindo-se, no entanto, que para cada categoria profissional, sejam pactuados valores máximos e mínimos a praticar pelas universidades. Esta sugestão pretende que no futuro as possíveis mobilidades do corpo docente entre instituições não seja essencialmente motivada por razões salariais.

Sugere-se que a legislação acerca da actividade docente seja completada ou revista (carreira profissional, estatuto docente, código de ética e conduta).

As instituições e a sociedade necessitam de valorizar e dignificar a profissão de docência e investigação, seja materialmente, seja através da criação de incentivos de mérito e de resultados.

Os salários da academia devem reflectir a responsabilidade social e os níveis de formação, e que sejam suficientemente aliciadores para que os docentes desempenhem integralmente as suas funções, sem necessidade de outras fontes de rendimento, que impliquem ausência sistemática e duradoura do local de trabalho.

O académico tem de estar vinculado a resultados, por exemplo, haver exigência de publicações e em que tipo de edições, participação em reuniões científicas e congressos, desenvolver investigação, etc. Havendo incentivos, também há lugar para sanções, prevendo-se mesmo penalizações na carreira profissional ou descida de categoria (por exemplo, no caso de não cumprimento dos indicadores de produção científica por mais de dois anos sucessivos). É também importante que as organizações públicas e privadas acolham as solicitações de informação para pesquisa de forma aberta e sem sentimentos de receio ou secretismo injustificado.

Ao Estado, para além de incentivar a formação de corpo docente, o que diz respeito às respectivas universidades, competirá apoiar através da disponibilização de bolsas. O acesso a bolsas específicas para a formação de docentes e investigadores, são de candidatura livre e sem diferenciação relativamente à relação contratual com uma universidade pública ou privada. A prioridade e quantidade de bolsas a atribuir dependerá dos recursos existentes e das áreas de conhecimento definidas pelo órgão estatal de tutela em conformidade com as políticas e estratégias de ensino superior e da investigação. O valor das bolsas poderá variar conforme os níveis de formação e com ponderação pelo custo de vida dos países de formação.

As universidades privadas poderão também conceder bolsas ou ajudas em semelhantes condições das bolsas do Estado.

Os critérios de selecção apenas contemplam requisitos de mérito (médias das formações anteriores, trabalho realizado em grupos de investigação com financiamento, obras publicadas, participação em congressos, coordenação de órgãos de gestão académica, experiência de leccionação – tempo e níveis leccionados, etc.). Para tornar os processos transparentes, é necessário que existam tabelas uniformes de valorização dos *curricula* concorrentes às candidaturas, que podem ser as mesmas dos critérios de avaliação de docentes para a progressão da carreira profissional.

O Estado terá ainda como função acompanhar e fiscalizar os resultados dos bolseiros e as suas relações contratuais pós-formação, de forma a assegurar-se que os compromissos assumidos sejam cumpridos ou, se for o caso, legalmente processados em casos de incumprimento. Os contratos podem supor o reembolso de pelo menos parte dos valores concedidos durante um período de entre uma e duas vezes o tempo em que perdurou a formação.

ACESSIBILIDADE AO ENSINO SUPERIOR

O alargamento da acessibilidade ao ensino superior é um objectivo permanente. É importante que o Estado possua orçamentado um valor para bolsas de estudo, a serem atribuídas aos estudantes com melhores médias de acesso à universidade. O acesso às bolsas está condicionado a que o

rendimento da família directa (pais ou lar acolhedor) não seja superior a um montante a definir. Igualmente é necessário definir critérios acerca dos documentos de prova dos rendimentos. Compete ao órgão estatal que tutela o ensino superior definir o número de bolsas por áreas de formação (de acordo com a estratégia do ensino superior) e por província (por exemplo, proporcional ao número de finalistas do ensino secundário, com um ou dois factores de ponderação pelos desequilíbrios económicos, sociais e educacionais de cada zona, com o objectivo de reduzir no tempo essas disparidades). O valor mensal da bolsa pode reunir três parcelas que são aplicadas conforme os casos:

- Um montante base igual por nível de formação para custear propinas, material de estudos e outros gastos cobrados pelas universidades. O valor da bolsa anual pode ser estimado com base na média dos custos pedagógicos acima referidos das universidades do país e por tipo de curso. Caso o estudante opte por uma universidade mais barata, o valor é ajustado no momento da atribuição da bolsa ou quando é conhecida a universidade. Em caso contrário, o diferencial da propina é da responsabilidade do estudante;
- Quando implicar estudos fora da província em que conclui o ensino secundário ou do local de residência dos pais ou do lar acolhedor, um montante extra variável em função do valor da passagem de autocarro (excepto se apenas for possível por via aérea), por ano, de e para local de residência;
- Outra parcela extra de alojamento e alimentação para os que estudam fora do local de residência. Neste caso, existem duas opções: um valor idêntico para todo o país ou ponderado conforme o custo de vida do local em que se encontra a universidade a frequentar.

As duas últimas parcelas apenas são possíveis se não existirem os cursos desejados na província onde terminou o ensino médio e o onde se localiza o local de residência dos pais ou lar acolhedor. O estudante bolseiro é livre de eleger a universidade onde deseja estudar e as bolsas não condicionam tal escolha, excepto se implicar valores extra de transporte alojamento e alimentação, conforme o parágrafo anterior. Nestes casos, o estudante paga as suas deslocações.

O órgão de tutela do ensino superior pode definir a valorização mínima a obter nas avaliações externas e no *ranking* das universidades e cursos para serem elegíveis pelos estudantes bolseiros e outros custos adicionais.

Sugere-se que a legislação acerca das candidaturas, condições de obtenção da bolsa, critérios de selecção, condições de manutenção da bolsa, penalizações por infracções ou não cumprimentos do articulado dos deveres e obrigações do bolseiro e valores das bolsas nas suas diferentes componentes e situações.

As universidades deverão ser incentivadas a possuir residências universitárias que se sugere que tenham regulamentação própria.

Os bolsheiros terão contratos com as instituições financiadoras no sentido de reembolsarem os valores em períodos que poderão variar entre uma e duas vezes o período em que perdurou a formação. Pode-se ainda contemplar a obrigatoriedade de prestação de serviços após a graduação em instituições e locais a serem indicadas pela instituição financiadora.

As bolsas estatais são administradas por órgãos específicos no ministério de tutela e deverão existir regulamentos específicos. Também neste caso é obrigatório o reembolso em condições semelhantes às já referidas, o que permitirá a criação de um fundo estatal de bolsas com um elevado grau de sustentação financeira.

Ao Estado competirá estimular as instituições financeiras nacionais, grandes empresas, fundos de cooperação e outros agentes económicos e sociais internos e internacionais, a financiarem directamente bolsas de estudo estabelecendo com os beneficiários os acordos pós-formação. Estes acordos respeitam as normas gerais estabelecidas pelo Estado acerca dos contratos e compromissos laborais pós-graduação. Pode-se ainda sugerir que as próprias universidades, individualmente, captem esses interesses de financiadores para bolsheiros da respectiva universidade ou centro de investigação.

Finalmente, o Estado pode incentivar – por meio fiscal – o sector privado e outros filantropos a financiarem o sistema de bolsas.

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

Com o objectivo de criar um ambiente e contextos semelhantes de competitividade entre as instituições públicas e privadas, sugere-se que as formas de financiamento das instituições de ensino superior sejam semelhantes entre si, apenas ponderadas pelo número de estudantes e critérios de valorização da qualidade das instituições e dos cursos.

Propõe-se uma alteração fundamental em relação à situação actual. Em lugar de o Estado financiar as universidades públicas, passa a financiar bolsas de estudo. Esta possibilidade colocaria todas as instituições de ensino superior em condições semelhantes de competitividade pelo factor preço dos estudos. Os factores de competitividade seriam os já referidos.

As fontes de receitas das instituições de ensino superior seriam as seguintes:

- Matrículas, propinas e outras receitas pedagógicas dos estudantes, incluindo dos bolsheiros;
- Investimento e ajudas públicas em casos extraordinários, conforme o descrito mais abaixo;
- Financiamentos aprovados para projectos de investigação;
- Receitas provenientes da actividade de extensão universitária;
- Financiamento comercial, interno ou externo, para investimento ou funcionamento. Neste aspecto, sugere-se que sejam negociadas condições especiais junto do sistema financeiro ou existam linhas de crédito dirigidas para este efeito.

O Estado suportaria os gastos de investimento das instituições públicas e as universidades privadas custeariam os custos por conta e risco das entidades instituidoras. Financiamentos públicos extraordinários (por exemplo, na aquisição de equipamentos muito caros), tanto para universidades públicas como privadas, poderão ser considerados para casos como o de cursos com elevadas exigências de investimentos em laboratórios, exigindo-se para o efeito a criação de regulamentação específica (por exemplo, contratos-programa a serem regulamentados). Estes financiamentos extraordinários seriam em função do tipo de curso e por estudante inscrito.

A prazo, o financiamento público extraordinário terá em conta não os estudantes inscritos mas o número de estudantes graduados no respectivo curso. De forma a evitar os efeitos das variabilidades anuais pode-se sugerir o financiamento com base na média dos alunos graduados nos últimos três ou cinco anos.

Sugere-se que o Estado regulamente incentivos fiscais permanentes e isenção durante um período de dez a vinte anos, para o caso de novos investimentos, sobretudo em equipamento de laboratório, novas tecnologias e infra-estruturas construídas de raiz. Igualmente sugere-se a revisão das tarifas alfandegárias para o material pedagógico (laboratórios, livros, *softwares*, etc.), a ser importado pelas instituições e com destinos de ensino e investigação.

Em caso de inviabilidade de instituições e cursos, o Estado avaliará as situações individualmente, sendo possíveis dois casos:

- Optar por não subsidiar as instituições, tomando medidas quanto à transferência dos estudantes para outras universidades;
- Optar por financiamento extra não superior a três anos que permita o ajustamento pedagógico e financeiro da instituição. Findos os três anos, as instituições terão de sobreviver com base nas fontes de financiamento estabelecidas ou por recurso ao mercado de capitais;
- As duas possibilidades terão legislação própria.

Para que estas modalidades de financiamento do ensino superior sejam possíveis, o Estado necessita de reforçar o orçamento dedicado à educação, neste caso ao ensino superior, alcançando gradualmente durante cinco anos, pelo menos os níveis em relação ao PIB e ao orçamento do Estado semelhante aos países desenvolvidos. O *handicap* permanecerá em termos de valor total gasto por estudante universitário ou *per capita*, podendo-se encontrar fórmulas imaginativas de procurar a convergência a longo prazo.

INVESTIGAÇÃO E EXTENSÃO

A investigação é uma componente essencial das instituições de ensino superior e a sua valoração ponderará de forma significativa na classificação das instituições e seu consequente posicionamento no *ranking* das universidades.

Para este efeito, o conceito de investigação é concebido num sentido mais restrito. Investigação de assuntos novos, de adaptação de resultados e de conhecimentos, estudos sobre a realidade moçambicana realizada por equipas com pelo menos dois investigadores doutorados e vários mestres e pessoal docente e de investigação em formação, sendo factores de valoração o envolvimento de investigadores de mais de um país e de objectos de estudos comparados de mais de uma realidade. Projectos financiados por instituições especializadas de um ou mais países ou por patrocinadores da sociedade civil interessadas nos resultados. A investigação deve ter resultados dados a conhecer em reuniões científicas, congressos e através da publicação em revistas e livros. Para ganhar sinergias, é vantajoso que a investigação esteja integrada no projecto científico pedagógico de cada instituição. Investigação, formação nos diferentes níveis, formação dos corpos docentes, publicação e intervenção na sociedade, reforçam-se mutuamente, aumenta a qualidade do ensino e o conhecimento da realidade, contribuindo deste modo para estreitar a ligação entre as componentes teóricas e práticas da formação.

Na linha da especialização e de forma a criar excelência e elementos de identidade científica institucional, as universidades ganhariam com alguma definição de campos de intervenção específicos, evitando a concorrência negativa e a sobreposição de esforços quando os recursos são extremamente escassos.

As linhas de especialização contribuiriam para a configuração de projectos científicos e pedagógicos consistentes. Por exemplo, uma universidade que se especializa e quer ser excelente em economia terá de possuir todas as cadeias de formação nesta área, investigar a economia de Moçambique e a integração regional, formar docentes próprios e para outras universidades, possuir relações estreitas com o tecido económico e os centros de decisão económica, possuir parcerias com universidades e centros de investigação de excelência estrangeiros, possuir capacidade editorial e estar presente em eventos científicos no país e no estrangeiro e manter relações de extensão com a sociedade. Formam-se assim núcleos de prestígio. Nenhuma universidade pode ser excelente em todas as áreas.

A investigação é financiada por fundos adstritos a instituições públicas que têm por responsabilidade incentivar e promover a investigação. Para o efeito, o Estado direcciona os recursos da investigação para o financiamento de projectos relacionados com as áreas prioritárias de desenvolvimento. O financiamento de bolsas de estudo que incluam investigação (nível de doutoramento e pós-doutoramento) enquadram-se nos critérios de atribuição de bolsas para a formação do corpo docente e não é considerado como financiamento à investigação. A investigação pode ainda ser financiada por organizações internacionais, pelo tecido empresarial e pela sociedade civil. Em qualquer circunstância, os centros de investigação e as universidades concorrem a concursos públicos abertos e sem restrições quanto à natureza pública ou privada das instituições concorrentes. A adjudicação dos concursos de investigação, será com base em critérios objectivos de mérito e capacidade das equipas e instituições proponentes, como por exemplo:

- Constituição das equipas e *curriculum* dos investigadores relacionado com o tema a investigar nos últimos cinco anos;
- *Curriculum* de investigação dos últimos cinco anos dos centros de investigação e universidades onde se realizará a investigação;
- A internacionalização das equipas, medido pelo objecto e abrangência da investigação (transnacional) e pela constituição das equipas de investigação (investigadores de várias nacionalidades e residentes nos países onde se realizam as partes nacionais dos projectos de investigação internacional);
- A importância e actualidade do objecto da investigação e sua conformidade com a instituição financiadora e a política e estratégia de investigação de Moçambique;
- A consistência e coerência da proposta de investigação;
- Os custos e os tempos propostos.

É importante que seja definida a ponderação das pontuações dos critérios acima sugeridos e de outros.

A avaliação das propostas deve ser realizada por equipas constituídas por investigadores doutorados da respectiva área de conhecimento, chefiada se possível por um investigador ou docente com categoria de topo de carreira. A composição da equipa de avaliação é obtida aleatoriamente com base numa bolsa de avaliadores por área de conhecimento. Para projectos internacionais, a equipa de avaliação das propostas terá de ser constituída por avaliadores de vários países. Sugere-se que as equipas de avaliadores sejam compostos por investigadores e docentes mais experientes, o que determina que a bolsa de avaliadores estará hierarquizada. O chefe da equipa de avaliação não pode ter um grau e uma categoria profissional inferior ao do coordenador da proposta de projecto de investigação.

Os investigadores ou as equipas de investigação assinarão contratos de serviços, com clara definição de responsabilização pelo alcance dos resultados esperados e previstos nas propostas, assim como a prestação rigorosa de contas e de relatórios conforme os concursos. Como na maioria dos casos nas universidades existe a carreira docente, as categorias desta devem estar compatibilizadas com as categorias da carreira profissional de investigador, para permitir equiparações das equipas aquando das propostas de projectos por universidade e não por centros de investigação. As universidades e os centros de investigação promoverão formas de publicação periódica em revistas, congressos e outras reuniões científicas, *sites* próprios, livros, etc., dos resultados dos trabalhos de investigação e de outras formas de trabalho científico. Todas as publicações serão sujeitas a *referee* de pelo menos um avaliador de formação pelo menos igual ao do autor ou do coordenador da publicação ou do projecto de investigação a partir do qual se elaborou o texto. A extensão universitária não se enquadra na categoria de investigação e os trabalhos são realizados por contrato entre as universidades e centros de investigação com as instituições públi-

cas, privadas ou da sociedade civil requerentes desses serviços. Portanto, extensão é categorizada como prestação de serviços e não investigação.

Não obstante, a extensão deve ser incentivada e promovida por ambas as partes interessadas (universidades e centros de investigação) e pelas empresas e outras instituições privadas e da sociedade civil e considerada na avaliação das instituições com ponderações específicas, conforme acima referido.

APARELHO DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR E DA INVESTIGAÇÃO

Os autores sugerem a constituição de um ministério dedicado ao ensino superior, à investigação científica e ao desenvolvimento tecnológico que normalize, coordene, regule, faça a monitorização e a fiscalização das áreas da sua competência, e que promova a investigação, inovação e a transferência tecnológica em coordenação com as instituições de ensino superior, e centros de investigação, públicos e privados. A internacionalização do sistema de ensino superior e de investigação, assim como a integração em comunidades de conhecimento supranacionais são um objectivo para a conquista de prestígio e credibilidade das instituições moçambicanas. Neste quadro, a convergência do sistema de ensino superior e da investigação no contexto da regionalização e globalização serão uma prioridade, simultaneamente que preserve as identidades culturais e as necessidades do desenvolvimento de Moçambique.

O objectivo final será a responsabilidade de qualificação das universidades e centros de investigação moçambicanos com parâmetros de elevada e excelente qualidade, segundo critérios internacionais, num prazo de vinte e cinco anos após o início da implementação de uma estratégia de qualificação das instituições de ensino superior e de investigação.

IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA

Sugere-se que sejam definidos prazos para se alcançarem as metas-objectivos para a qualificação do ensino superior e da investigação, assim como fases intermédias para obtenção de metas parciais. Sugere-se que seja definido o período de 25 (vinte e cinco anos) para tornar o sistema de ensino superior e da investigação moçambicana equiparada e com níveis e parâmetros internacionais de qualidade elevada e excelente, o que significa:

- Todos os docentes do ensino superior e dos centros de investigação serem doutorados, em tempo integral e com investigação e níveis de publicação relevante nas áreas de conhecimento respectivas;
- Todas as instituições universitárias possuírem investigação nas áreas de formação aos diferentes níveis, devendo existir pelo menos duas áreas de conhecimento com formação de doutoramento;

- Todas as instituições possuírem regularmente, ao longo dos anos, projectos de investigação internacionalizados e realizados por equipas com académicos e investigadores de prestígio nacional e internacional;
- Todas as universidades deverão estar capacitadas com meios pedagógicos ajustados a cada nível de ensino;
- Todas as universidades cumprirão com os princípios que caracterizam uma instituição de ensino superior, no que respeita aos seus órgãos de gestão, bem como a elementos de identidade simbólica.

O cumprimento total das metas referidas será escalonado por fases para cumprimentos parciais ao fim de períodos intermédios (5, 10, 15, 20 e 25 anos).

Os autores sugerem que não existam níveis de permissividade e que os casos de não cumprimento das metas parciais implique o encerramento compulsivo das instituições, conforme o referido no ponto que abordou a questão das avaliações e inspecções. Só assim se assegurará a formação de instituições de ensino superior e de investigação de excelência, evitando-se a massificação sem qualidade.

Para a implementação das estratégias sugere-se:

- Primeiro, que seja proposto e aprovado todo o ordenamento legal referente ao ensino superior e à investigação, num prazo de dois anos;
- Segundo, que durante um a dois anos, todas as instituições de ensino superior e de investigação, sejam pré-avaliadas e feitas recomendações de superação com prazos estabelecidos, num máximo de três anos. Nesta fase, não haverá penalizações nem estabelecimento de *rankings* das instituições e dos cursos;
- Terceiro, findo este período de preparação e ajustamentos, que seja feita a primeira avaliação da qual podem resultar sanções ou, em caso extremo, encerramento de instituições e cursos. Esta avaliação é considerada o ponto de partida de implementação de estratégia de qualificação do ensino superior e da investigação.

Considerando um prazo de 25 anos para a qualificação final do ensino superior e da investigação e conforme os três passos prévios acima indicados, o cronograma geral será o seguinte:

	2 anos	3º ano	5º ano	10.º ano	15.º ano	20.º ano	25.º ano
Legislação	X						
Pré-avaliação das instituições		X					
Primeira avaliação			X				
Avaliações intermédias				X	X	X	X

CONCLUSÃO

Existe a percepção consensual que o ensino superior, assim como todo o sistema educativo, está carente de qualidade e de instituições prestigiadas. A função docente necessita de maior reconhecimento social e de incentivos materiais e profissionais e, por outro lado, ausências de profissionalismos e ética invadem a academia. A investigação científica é muito limitada e nalgumas áreas científicas inexistente. A internacionalização das instituições e o acesso a redes de conhecimento não é uma realidade.

Para além das dificuldades materiais, existe sobretudo ausência de capacidade ou vontade de definir políticas e estratégias e, sobretudo, de as aplicar. A desresponsabilização do Estado nas funções de regulação e fiscalização pode não resultar apenas de incompetência ou desinteresse. Pode ser, ainda e principalmente, resultante da assumpção ideológica de que o mercado tudo resolve e encontra os desequilíbrios com maior eficiência e menores distorções que aquelas que seriam introduzidas por intervenções do Estado.

A nossa história recente já demonstrou que os extremos são indesejáveis. Nem o planeamento centralizador e aniquilador do mercado e das liberdades de escolha dos indivíduos nem o mercado irrestrito e desregulado encontraram boas soluções e resultados.

Nesta proposta, os autores procuram combinar Estado e mercado, regulação e iniciativas privadas, fiscalização e liberdade de actuação com responsabilidade, honestidade e transparência de forma normalizada e legislada de funcionamento do ensino superior e das suas instituições. Os autores procuram colocar em igualdade de circunstâncias as instituições públicas e privadas na concorrência e competitividade, retirando a politização institucional, a instrumentalização das universidades públicas em função de agendas da governação de cada momento.

Como denominador comum, as ideias apresentadas confluem na defesa e construção da qualidade do ensino e das instituições, da investigação e das relações entre o ensino superior e a investigação com a sociedade, como forma para mais e melhor desenvolver o país, contribuir para uma crescente equidade social, facilitando a mobilidade através da aproximação de possibilidades de acesso ao ensino superior.

Os autores estão cientes de que algumas ideias são heterodoxas na convicção de que são fórmulas que contribuem para os objectivos pretendidos, gerando climas e contextos de competitividade e redução de protecctionismos que introduzem desigualdades de oportunidades e mesmo injustiças. As ideias são lançadas a debate na expectativa de merecerem reflexão da sociedade.

DESAFIOS NO DOMÍNIO DA HABITAÇÃO

Júlio Carrilho | Luís Lage

ENQUADRAMENTO

Durante muito tempo (1) o país ficou embalado/anestesiado pelo facto de se lhe ter disponibilizado, de uma forma instantânea e sem custos, cerca de 100 mil habitações, fruto da nacionalização dos prédios de rendimento; (2) o país ficou igualmente, pelas circunstâncias e opções políticas, apetrechado de um sistema de empresas estatais e de uma certa organização social que permitia ao governo de algum modo transferir uma grande parte da responsabilidade da realização de construção de habitações para terceiros, nomeadamente através da mobilização de empresas, ODM, GD, etc. Parecia assim que o Governo ficaria mais livre para dar mais ênfase à acção de infra-estruturação, à experimentação de formas de ordenamento reordenamento das áreas periféricas de ocupação não planificada, ao estudo de modos de habitar tradicionais, à insistência da importância do Planeamento Físico como base para a garantia de habitação salubre ordenada e sustentavelmente enquadrada do ponto de vista da gestão da ocupação do solo, à experimentação limitada de lançamento de operações de auto-construção “assistida”. Na época da independência, a ideia de autoconstrução estava na “moda” pelo mundo e acrescentou-se-lhe o adjectivo “assistida”, para sublinhar a ideia de alguma responsabilidade do próprio governo no apoio à provisão de habitações duráveis para as famílias de mais baixos rendimentos, famílias que, tradicionalmente e como sempre, têm sido os principais sujeitos da provisão de casas para si próprias, exceptuando alguns investimentos muito pontuais, em contexto urbano, que a JBCP (Junta dos Bairros e Casas Populares) e a Fundação Salazar realizaram no período final da ocupação colonial. A isto também se somou a introdução daquilo que parecia ser a panaceia de provisão de casas, através da pré-fabricação, tão extensivamente usada nos países socialistas e no processo de reconstrução pós-guerra na Europa, trazendo-se assim para o país as técnicas de prefabricação ligeira cubana, designada por “Painéis Sandino”, adoptando-se a ideia de espalhá-los paulatinamente pelas províncias, e tendo a guerra interrompido este processo que, diga-se, para alguns era um erro.

ALGUMAS DIMENSÕES DA TRANSFORMAÇÃO DAS PERIFERIAS URBANAS NO DOMÍNIO DA HABITAÇÃO

Passados trinta anos após a independência o desafio da habitação não apenas se agravou, ficando cada vez mais evidente a necessidade de políticas específicas para ele dirigidas, como ficou mais claramente revelado que a provisão de abrigo é uma das áreas onde se concentra uma boa parte do esforço de poupança e criatividade das famílias de mais baixos rendimentos. Com efeito, é difícil encontrarem-se hoje casas de caniço ou de materiais predominantemente naturais, por exemplo, na cintura suburbana da cidade de Maputo. Em trabalho conjunto feito com o Conselho Municipal desta cidade em 2005, o Centro de Estudos do Desenvolvimento do Habitat da Faculdade de Arquitectura (CEDH) calculou que ascendiam a 200 mil o número de habitações “informais”, em cimento, blocos e outros materiais industriais, substituindo quase por completo a prática anterior de construção em caniço, como primeira etapa de construção de habitação. Isto é: praticamente toda a cintura suburbana de Maputo, por diversas razões entre as quais também se encontra a de escassez/tendência para o esgotamento e afastamento dos locais de colheita do próprio caniço e afins, se petrificou, se cimentou, num processo frenético de busca de melhoria das condições de abrigo, sem o medo antigo de a casa ser destruída por não conformidade com o Plano Urbanístico, não obstante esta regra não ter sido formalmente eliminada.

Quantificando este processo, podemos dizer que em 34 anos a periferia de Maputo foi “cimentando-se”, passando de cerca de 31% de habitações sólidas com paredes de alvenaria em 1980, para cerca de 55% em 1997, e para 81% em 2007.

Calcula-se que, nestes cerca de 34 anos depois da independência, foram assim investidos mais de um bilião de dólares americanos pelas famílias da cintura “informal” de Maputo, se tivermos como referência casos especificamente observados em 1999, no Bairro de Mafalala, para definição do custo dessa construção, a qual rondava em média os 5000 USD. A consciência institucional desta potencialidade pode abrir caminho a uma visão mais fecunda de enquadramento financeiro e técnico do problema da melhoria das condições de abrigo das famílias com menores rendimentos. Note-se que, segundo um estudo recente da Massala Consult, uma parte substantiva do microfinanciamento bancário para bens de consumo foi desviada para melhorias na habitação, contra o que estava previamente estabelecido.

UMA ABORDAGEM AOS DESAFIOS DA HABITAÇÃO

Com o crescimento avassalador das periferias não planificadas das cidades temos hoje o desafio de pensar na habitação não apenas como facto técnico-financeiro, mas como processo integrado e transversal expresso em *política ou estratégia própria (a política ou estratégia de habitação)*

em que é necessário estabelecer várias abordagens, dentre as quais: (a) a abordagem por prioridades conforme contribuição, possibilidades e pressão das necessidades dos grupos ou camadas sociais diferentes; (b) a abordagem dos mecanismos financeiros a desencadear, sem o que qualquer iniciativa global falhará, como nos demonstram as acções anteriores, por exemplo a da autoconstrução assistida; (c) a abordagem da padronização técnica e de qualidade (projectos, elementos construtivos, materiais, tecnologias); (d) a abordagem da participação de diversos agentes (empresas privadas, cooperativas, associações, etc.); (e) a abordagem da provisão de abrigos dignos e sustentavelmente pensados como elemento de uma política social, nomeadamente para estabilização de determinados agentes e grupos profissionais; e principalmente (f) a abordagem da realidade tal como ela se nos apresenta, com os seus limites e potencialidades, traduzida na enorme capacidade de as famílias fazerem grandes sacrifícios e poupanças pela sua própria casa, o que possibilita acções de base para a melhoria das condições de habitação, através de operações de regularização fundiário/urbanística implicando a planificação simultânea das áreas a regularizar e melhorar, dignificando a condição de cidadania das famílias e retirando-as gradualmente do estigma da informalidade. Para que seja bem-sucedida e sustentada ao nível técnico e urbanístico, este último tipo de operação exige enquadramento administrativo no quadro da estrutura municipal e do seu Plano de Estrutura, visando-se uma gestão tendencialmente unitária do território da cidade, hoje, e quiçá por muito tempo, ainda com carácter dicotómico. Do nosso ponto de vista, este tipo de operações parecem ser mais exequíveis, com maior potencialidade de participação dos interessados (através de parcerias induzidas com ganhos múltiplos), com resultados mais rápidos e extensos, e mais consentâneas não só com os estudos como também com as experiências já feitas (Manica, Dondo, Vilakulo, Chimoio, Monapo, Nacala). Elas têm sido defendidas a nível académico e técnico, mas ainda não foi possível fazer compreender o seu alcance noutras instâncias, nomeadamente nas institucionais.

CONCLUSÃO

Tratar da habitação não deve, do nosso ponto de vista, considerar apenas a função de abrigo ou a casa no sentido estrito. Tratar da questão da habitação significa tratar-se designadamente de cinco importantes componentes que permitem enquadrar a casa no processo legal de transformações territoriais, em que a função *residir* seja objecto principal. Referimo-nos neste âmbito aos aspectos ligados a (1) Lei, (2) Solo/Lugar, (3) Integração urbana/territorial pela via do plano, (4) Infra-estrutura e (5) Casa e mecanismos da sua provisão pelas famílias. A não consideração destes cinco aspectos inviabiliza, torna insustentável, ou torna muito difícil, tratar da questão da habitação numa perspectiva de sustentabilidade e conferir às famílias abrangidas a qualidade plena de cidadãos. Com estes cinco pontos queremos dizer que o direito à habita-

ção digna implica (1) garantia de enquadramento legal das operações visando a habitação, (2) garantia de segurança de ocupação do lote respectivo, (3) garantia de enquadramento territorial no quadro dos horizontes de planificação estabelecidos para as diferentes localizações, (4) garantia de serviços técnicos mínimos para uma vida salubre, (5) garantia de mecanismos financeiros e técnicos para a construção do lugar de abrigo e lar.

Ao se propor acções de melhoria de condições de habitação das famílias urbanas mais carenciadas através da regularização fundiária/urbanística não se está a propor a *crystalização* da desordem das cinturas urbanas construídas à margem das leis, como por vezes se sugeriu. Trata-se sim de conferir a estas zonas as condições mínimas de segurança e de conforto urbano, a custos mais adequados às capacidades do país, num quadro planificado e legalmente suportado, que conduza à solução dos problemas de registo e titulação, conferindo-se a essas famílias a mesma margem de manobra que existe nas zonas *formais*, no processo de planificação familiar com vista à melhoria das suas condições de vida, nomeadamente através da sua integração no sistema de serviços urbanos existentes (água, luz, saneamento, transportes e outros), nos processos de compra e venda, nos processos de reabilitação, reconstrução e construção, e nos processos urbanos de usufruto de direitos e deveres e de negociação correntes (impostos, taxas, hipotecas, arrendamento, e outros).

É importante referir que a garantia de sustentabilidade dos objectivos acima referidos não se obtém sem a integração adequada e específica da gestão pública das cinturas informais no quadro da governação da cidade. Esta integração deverá ser cuidadosamente pensada, tendo em conta as condições específicas actuais (dualidade urbana) e visando, a prazo, a integração num todo unitário a gestão das diferentes zonas das cidades.

REFERÊNCIAS

- Carrilho, J., Lage, L. et al. 2000. *Um olhar para o habitat informal moçambicano: de Lichinga a Maputo*. Maputo: Publicações FAPF.
- Carrilho, J. et al. 2005. *Regularização do solo urbano nas áreas informais da Cidade de Maputo*. Maputo: Publicações FAPF.
- Carrilho, J., Lage, L. et al. 2008. *Mozambique Urban Sector Profile*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- Carrilho, J., Lage, L. e Trindade, C. 2005. *Elaboração e implementação de planos de requalificação dos assentamentos informais*. Maputo: Publicações FAPF.
- Allen, Ch., Johnsen, V. 2008. *Moçambique. Um panorama dos constrangimentos ao desenvolvimento do sector de financiamento à habitação*. Maputo: Massala Consult.
- Forjaz, J. et al. 2005a. *Melhoramento dos assentamentos informais*. Maputo: Publicações FAPF.
- Forjaz, J. et al. 2005b. *Ordenamento de assentamentos informais na Cidade de Manica*. Maputo: Publicações FAPF.

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO

DESAFIOS DE INTEGRAÇÃO
E COOPERAÇÃO

MOÇAMBIQUE NO MUNDO

A COMPETIÇÃO SUTIL

Abdul Magid Osman | Nelson Saúte

INTRODUÇÃO

Para compreender ou equacionar a posição de Moçambique no Mundo, é necessário empreender, ainda que sucintamente, um quadro histórico das alterações dramáticas que ocorreram no passado (longínquo e recente) ao nível da região austral de África – cuja influência é decisiva – e ao nível planetário – sobretudo a correlação de forças entre o Ocidente e o chamado Bloco Socialista –, cujas tensões, no contexto da Guerra Fria, por exemplo, são representativas da dimensão, extensão e consequências do conflito –, o que não só marca o posicionamento de Moçambique, mas lhe determina o percurso perante estas transformações, algumas das quais absolutamente vorazes.

Moçambique procede de uma relação, quase sempre complexa, entre o centro e a periferia, onde a solidariedade e o conflito se cruzam permanentemente. Desapoiado pelo Ocidente aquando da sua emancipação política, primeiro, irá encontrar no bloco socialista, o apoio necessário para encetar a luta que está na origem da sua independência política.

Também é importante pensar a relação com uma economia semiperiférica, como a sul-africana, semiperiférica no plano global, mas absolutamente central tendo em vista os países que gravitam à sua volta, de onde podemos assacar uma interdependência que não se pode iludir. Neste contexto, é importante atentar à política de “engajamento construtivo”, o “instrumento” utilizado para retirar Moçambique da esfera de influência do chamado “bloco comunista”. Acrescente-se que a exigência para a obtenção da ajuda de que o país dramaticamente necessitava nos tremendos anos 80, em plena emergência, seria a sua adesão ao Banco Mundial e do FMI, ou seja a adequação da sua política económica ao chamado “Consenso de Washington”. A inserção de Moçambique na economia global tem de ter em conta o facto de estar a emergir um novo paradigma nas relações económicas e políticas mundiais com o surgimento dos chamados BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – com particular destaque para o último, com a concentração anormal de riqueza nos países produtores de petróleo e com novas formas de luta, em particular pelos militantes muçulmanos que obrigam à revisão da doutrina militar.

Por isso, há, para além dos habituais parceiros do Ocidente, novos actores na definição dos contornos da economia moçambicana.

Ao nível da sub-região, os contornos das relações económicas de Moçambique e a África do Sul e o desenvolvimento dos sectores energético, ferro-portuário e do turismo, são de uma importância vital. Moçambique é claramente dependente do seu vizinho, mesmo no que se refere às suas relações ao nível global, o que obriga o país a procurar afirmar-se com subtileza e de uma forma firme para desenvolver e fazer valer os seus interesses nacionais.

O país não se pode alhear destes fenómenos planetários e sub-regionais e é necessário equacioná-los no quadro do futuro imediato e a médio e longo prazos, quando se pensa Moçambique no Mundo.

A ECONOMIA NOS PRIMEIROS ANOS DA INDEPENDÊNCIA NACIONAL

Devido a circunstâncias históricas e geopolíticas traduzidas no apoio do Ocidente – primeiro expresso e mais tarde camuflado –, para manter e perpetuar a situação colonial, a Frelimo foi “empurrada” a buscar o apoio do bloco socialista, mais disponível, na altura, para apoiar as lutas de libertação nacionais.

A recusa do apoio do Ocidente expressa-se na recusa de fornecimento de material bélico aos combatentes de libertação nacional e na recusa em aplicar sanções económicas à potência colonizadora – Portugal.

Esta recusa de apoio militar mantém-se quando Moçambique independente tem de enfrentar a guerra de desestabilização promovida pelo regime de Ian Smith (ex-Rodésia) e, mais tarde, pelo regime de *apartheid* da África do Sul. Durante este período de guerra de desestabilização, a dependência em termos de material bélico do bloco socialista, em particular de União Soviética, é total.

Logo a seguir à independência, a economia de Moçambique sofre um abalo com o êxodo dos portugueses, decapitando o país de capacidade técnica e gerencial.

Este abalo é agravado com a aplicação de sanções à Rodésia e sobretudo com acções de sabotagem económica do regime de *apartheid* descritas mais à frente.

Os primeiros anos de governação ocuparam-se fundamentalmente com a gestão das questões urgentes provocadas pelo abandono dos portugueses (v.g. nomeação de comissão administrativas) e pelas carências que se manifestam em todos os sectores da vida económica e social. Num esforço titânico de organização e de mobilização, o país consegue sustentar a queda e iniciar alguma recuperação económica, sem contudo atingir os níveis do tempo colonial que, em 1973, tivera o seu ano emblemático, tendo atingido um PIB real *per capita* de USD 418, o que em termos de dólares de 2009 equivale a USD 2000.

ACÇÃO DE DESESTABILIZAÇÃO DO REGIME DE APARTHEID E A CRESCENTE DEPENDÊNCIA DE AJUDA EXTERNA

O regime de *apartheid* não se limitou a estrangular economicamente Moçambique, com a redução do tráfego ferro-portuário e do número de trabalhadores moçambicanos nas minas sul-africanas, acompanhada da abolição da prática de pagar com ouro quantificado a preço oficial uma parte das remessas dos mineiros moçambicanos. A acção de desestabilização assumiu várias formas – militar, destruição de infra-estruturas económicas.

A carência em divisas resultam não só do estrangulamento económico do regime do *apartheid* mas também da queda de exportações tradicionais. Esta carência foi inicialmente superada – e de uma forma inepta – com o endividamento externo. Os bancos internacionais, devido ao incumprimento sistemático do serviço de dívida, recusaram novos financiamentos, foi necessário procurar outros apoios já que o bloco socialista, com excepção da União Soviética (que para além de material bélico, passou a fornecer combustíveis, bens de consumo e outros itens de consumo corrente), não dava apoio à Balança de Pagamentos, nem ajuda alimentar, indispensável para a sobrevivência de milhares de deslocados que a guerra de desestabilização provocara, entretanto. Moçambique deixou de ter acesso a créditos bancários e passava a reunir regularmente com o Clube de Paris e o Clube de Londres para reescalonar a sua dívida externa.

A necessidade de outros apoios torna-se mais premente porque o apoio de alguns países como Líbia, Iraque, Argélia e, de certo modo, Angola, no fornecimento a crédito de combustíveis, foi limitado.

Os governos ocidentais, embora discordando das políticas económicas seguidas por Moçambique, sentem a necessidade moral e humanitária de apoiar, pois o país era vítima de uma agressão brutal do regime de *apartheid*, para além dos prejuízos que assumira com a aplicação das sanções à Rodésia decretadas por Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Neste contexto, no âmbito dos Programas de Emergência, conseguiram-se apoios financeiros e em especial de várias centenas de milhões de USD, valor quase todo ele proveniente de países ocidentais, incluindo os EUA.

Este apoio económico do Bloco Ocidental, a par do apoio militar da União Soviética, permite o *statu quo* político, económico e militar no país, não obstante a guerra, mas cresce a pressão dos países ocidentais, primeiro para o abandono do modelo de economia planificada e, depois, para uma solução negociada para a situação militar.

O regime no poder não pôde ignorar esta pressão, pois a dependência em relação aos países ocidentais aumentara notavelmente e era insustentável a posição de se manter fora das duas instituições financeiras multilaterais, fundamentais no edifício económico do Ocidente – Banco Mundial e FMI.

A guerra tinha um desiderato económico e político muito claro. Toda a espinha dorsal da economia moçambicana foi desarticulada. O sistema ferro-portuário foi aquele que mais sofreu,

dado que era o *backbone system* da economia do país, fortemente atrasada, sem indústrias de expressão, muitas delas no sector da transformação terciária, algumas inclusive dependentes do sistema ferroviário e portuário.

Moçambique, por outro lado, tinha necessidade de apoio do Ocidente, não só para resolver os problemas económicos mas também para neutralizar a África do Sul, de quem temia uma invasão após o recrudescimento da guerra, designadamente ataques da aviação sul-africana, e da violação do território. Tentou e conseguiu uma aproximação aos EUA e a outras potências ocidentais.

É neste contexto que emerge a política de “engajamento construtivo”, defendida pelos americanos. Ronald Reagan, por recomendação de Margareth Thatcher, resolve melhorar o seu relacionamento com Moçambique.

REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE — PRE

Com a adesão ao FMI e ao Banco Mundial e depois de algumas tentativas de reformas liberalizantes, Moçambique lança, em 1987, um programa de reajustamento económico – PRE, que tem por objectivos:

- Abertura de espaço à iniciativa privada, nas áreas de agricultura de comércio e de transporte;
- Liberalização do mercado de produtos não essenciais, como hortofrutícolas e pecuária;
- A reestruturação das empresas estatais e a diminuição do papel do Estado na sua gestão;
- Eliminação de barreiras internas à circulação de produtos;
- Redução substancial dos desequilíbrios financeiros internos e reforço das contas externas e reservas;
- Reintegração dos mercados paralelos nos oficiais, o que foi alcançado com sucesso.

A mudança estrutural da economia aconteceu, por outro lado, num contexto de grandes mutações no quadro da política e economia internacionais. A queda do Muro de Berlim, o fim da Guerra Fria, o colapso do regime do *apartheid*, permitiram a criação de um contexto favorável à mudança política na África Austral. Em 1990 é aprovada uma nova Constituição de Moçambique, que liberaliza o sistema político, introduzindo-se o multipartidarismo em oposição ao sistema vigente, de partido único, que vigorava desde 1975.

A transição não foi apenas da economia, pois Moçambique deslocou-se também para a esfera de influência do Ocidente e a conclusão deste processo culminou com o Acordo de Paz.

A Frelimo como um dos movimentos de libertação mais fortes da África, conseguiu, superando condições extraordinariamente adversas, um novo alinhamento e mudando completamente o paradigma económico e mais tarde o paradigma político. No processo cometeu erros estraté-

gicos graves – se calhar o mais importante foi subestimar a força do regime de *Apartheid* e dos que apoiavam e cujas consequências ainda hoje se sentem.

Acontecimentos extraordinários, para além da capacidade própria da Frelimo, ajudaram este desfecho final e em vez de um Estado falhado, Moçambique tem uma nova janela de oportunidades para se tornar num país próspero, democrático e com taxas cada vez mais reduzidas de pobreza.

O QUADRO ECONÓMICO ACTUAL E A CONTINUA DEPENDÊNCIA EXTERNA

Não obstante a transição política, militar e económica de sucesso, Moçambique continua a enfrentar problemas económicos e sociais estruturais graves, em particular uma agricultura incipiente, com produtividade baixíssima do sector de subsistência, mesmo quando comparada com outros países africanos. Esta falta de produtividade do sector familiar traduz a reduzida capacidade da investigação científica e técnica aplicada e dos serviços de extensão rural.

Em consequência, os actuais níveis de produção e/ou comercialização de bens tradicionais, com excepção do açúcar, ainda não atingiram valores anteriores à Independência Nacional. Se tivermos em conta que a população rural de Moçambique aumentou substancialmente e que o grosso da produção de algodão, copra, castanha de caju, milho e outros provém do sector familiar, compreendemos como a falta de produtividade do sector familiar afecta o poder de compra dos camponeses, isto associado ao facto de a agricultura comercial ser também pouco expressiva com excepção do açúcar, o que torna Moçambique dependente das importações para os produtores essenciais como arroz, trigo, milho, batata, cebola, etc. para as quais tem condições naturais para ser, pelo menos, auto-suficiente.

Mesmo o sector ferro-portuário não recuperou os níveis anteriores à Independência Nacional, não obstante os grandes investimentos efectuados no sector. Em condições normais o Porto de Maputo, admitindo um taxa média de crescimento anual de 4%, estaria a manusear 50 milhões de toneladas/ano.

Embora as exportações de Moçambique tenham crescido de uma forma notável, graças aos novos projectos, em particular Mozal, Sasol e HCB, o impacto no Orçamento Cambial e Orçamento de Estado, é bastante reduzido, pois tanto a Mozal e, de certo modo, a Sasol funcionam como ilhas autónomas em termos cambiais e de impostos. A recuperação de HCB criou uma nova fonte de divisas para o País e de receitas para o Orçamento de Estado. Os lucros colossais da Mozal, por outro lado, não criam capacidades adicionais para o investimento em Moçambique, pois uma parte importante de lucros são expatriados, o que já não sucede com a HCB.

Em consequência, a dependência de Moçambique da ajuda externa continua significativa, pois o Orçamento de Estado depende em 46% desta ajuda, que, no essencial, provém de países da

OCDE com a tradição de conceder donativos sob forma de ajuda directa e programada ao Orçamento de Estado ou à Balança de Pagamentos, o que não acontece com outros países com quem Moçambique mantém também relação de cooperação. Felizmente, a crise económica internacional não afectou o fluxo de ajuda externa e assume-se que a mesma esteja assegurada para o ano fiscal de 2010.

Contudo, para sair da actual crise, os governos dos países da OCDE foram obrigados a endividar-se para financiar os programas de estímulos económicos, pelo que, em breve, serão obrigados a introduzir medidas de austeridade para a redução de despesas públicas, incluindo a ajuda externa, o que cria algumas preocupações sobre a continuidade do nível da ajuda externa de que países, como Moçambique, actualmente beneficiam.

Para além da dependência crucial dos países da OCDE, em termos de ajuda externa, Moçambique está muito dependente da África do Sul, quer em termos de comércio externo e, sobretudo, em termos de projectos estruturantes (grandes projectos). Com efeito, a África do Sul é o único – ou de longe o maior – consumidor de gás natural, de energia de Cahora Bassa e dos serviços ferro-portuários moçambicanos.

E na ausência de uma indústria alimentar nacional e de serviços de apoio, Moçambique depende da África do Sul para as suas importações mais básicas, mas, o que é mais grave, é o facto de os grandes projectos em discussão, sobretudo na área de energia e no sector ferro-portuário, dependerem da África do Sul, enquanto consumidor com credibilidade junto dos financiadores internacionais. Sem a participação activa da África do Sul é pouco provável que estes projectos sejam implementados nos próximos anos. A dependência da África do Sul estende-se também a outros sectores, como os de recursos minerais e indústria pesada (ferro), pois as multinacionais sul-africanas dispõem do *know how*, incluindo a credibilidade para mobilizar outros parceiros internacionais e o financiamento internacional. A recente decisão da Billiton “de abandonar” o projecto de areias pesadas de Chibuto é reveladora da nossa dependência em relação a África do Sul. Somos claramente periféricos em relação à economia sul-africana, mais estruturada e sólida, fortemente industrializada. Esta dependência que se estende a todos os sectores da vida económica e social – trabalho, turismo, educação, saúde, etc. – irá crescer com o tempo. Contudo, é absolutamente fundamental que estas relações de dependência sejam mútuas e que Moçambique não se torne no parceiro cada vez mais pobre desta relação, isto é, não se torne ainda mais subdesenvolvido, como fornecedor de matérias-primas básicas e importador de produtos com maior valor acrescentado.

A ÁFRICA DO SUL E OS BRIC

No quadro do desenvolvimento dos países que compõem os BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China, que são considerados como as futuras potências económicas ao nível global – existe um

potencial considerável (com excepção da Rússia), em particular para a exploração e exportação do carvão. As multinacionais indianas e sobretudo brasileiras vão jogar um papel decisivo. Mas no caso particular da China, que já é hoje uma potência económica ao nível mundial, com uma capacidade enorme para exportar capital, isto é: de investir com recursos próprios, o que não acontece com outros países dos BRIC, pelo menos na mesma dimensão, as relações são ainda incipientes se compararmos com os investimentos chineses em outros países africanos. Os financiamentos e as ajudas chinesas são utilizadas para projectos de representação – Assembleia da República, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Estádio Nacional, Procuradoria Geral da República, Palácio da Justiça, Aeroporto Internacional de Maputo, etc., mas não em projectos que aumentem a nossa capacidade produtiva. Existe um grande potencial por explorar neste novo eixo económico mundial, como veremos.

A grande dependência da ajuda externa de países da OCDE continuará a ser a principal condicionante para os próximos 5 anos. A ausência ou redução substancial desta ajuda externa tem certamente consequências dramáticas para o país.

Como a ajuda externa está condicionada a progressos no regime democrático e no combate à corrupção, os países da OCDE, incluindo as instituições financeiras multilaterais – Banco Mundial, FMI, Banco Africano, etc. - são também “parceiros” políticos para além de o serem a nível económico.

Questiona-se legitimamente se a ajuda externa não é mais nociva que benéfica. Embora não seja objecto deste artigo elaborar sobre esta questão, muito estudada e debatida, existe um consenso de que a eficácia e eficiência da ajuda externa dependem de outros factores tais como: uma Administração Pública eficiente e com um mínimo de *red tapes*, um sistema económico fluído e com um mínimo de *transactions costs*, com sistema de transportes, de energia eficiente e competitivo, um sistema de educação e de saúde abrangente e com qualidade.

Qualquer país, incluindo Moçambique, pode sobreviver sem a ajuda externa, mas com um sacrifício enorme, sobretudo das populações mais vulneráveis. A situação dramática do Zimbabwe, nos últimos anos, ilustra bem este facto e dos sacrifícios não resultaram um aumento de capacidade produtiva zimbabweana, pelo contrário, perde-a em sectores fundamentais.

Embora o sector da Agricultura tenha sido definido com prioritário, é aquele que menos recursos recebe, quer em termos de ajuda externa, quer em termos de investimento privado nacional e estrangeiro. É verdade e é significativo que o investimento em infra-estruturas: estradas, energia, educação, saúde e outros equipamentos contribuem para o desenvolvimento agrário, mas a experiência revela que não bastam estes investimentos, pois em países como Moçambique é necessária uma intervenção directa. A debilidade da rede de extensionistas e o fracasso do PROAGRI revelam que a agricultura não recebeu recursos e atenção consentâneas com a prioridade política que lhe foi atribuída. A definição dos contornos das relações económicas de Moçambique e da África do Sul e o desenvolvimento dos sectores energético, ferro-portuário e do turismo são de uma importância vital neste quadro.

Como acontece com todos os países vizinhos de outros economicamente mais fortes – como é o caso de México e Canadá em relação aos Estados Unidos, Portugal em relação a Espanha, Holanda, Bélgica, Hungria e Áustria em relação a Alemanha, etc., Moçambique não pode “fugir” da influência económica da África do Sul. Também como acontece com os países acima referidos, Moçambique não ganha com uma confrontação económica aberta com a África do Sul, pelo contrário, tem tudo a perder. Mas Moçambique precisa de se afirmar com subtilidade e de uma forma firme para desenvolver os interesses nacionais.

PAPEL DE MOÇAMBIQUE NO QUADRO ENERGÉTICO DA ÁFRICA AUSTRAL

Os projectos na área de energia – Cahora Bassa, barragem de Mphanda Nkwa, as centrais térmicas de carvão e gás, uma linha de alta tensão de Tete para a África do Sul – dependem, em grande medida, da África do Sul como principal consumidor. Mas a África do Sul tem alguma relutância em aumentar a sua dependência energética em relação a Moçambique, preferindo desenvolver capacidades próprias, incluindo centrais nucleares. A despeito, a África do Sul tem dificuldades com o seu programa energético, extremamente ambicioso, sendo obrigado a solicitar financiamento ao Banco Mundial (o que não sucedera até então), pelo que pode ser “obrigado” a aceitar outras soluções. Moçambique tem aqui claramente uma oportunidade. Se a África do Sul tem dificuldades em mobilizar financiamentos e sendo este na prática o garante, como consumidor, de qualquer financiamento que os projectos em Moçambique venham a obter, as dificuldades para Moçambique serão ainda maiores.

Hoje, a nível mundial, o único país com capacidade para financiar e executar os projectos moçambicanos é a China, que tem, além disso, uma necessidade imperiosa de converter os seus activos financeiros em USD (mais de dois triliões de USD) em outros tipos de activos. Pelo que a triangulação Moçambique, China e África do Sul é uma das poucas alternativas para a implementação do nosso programa energético.

A China mostrou, no passado, disponibilidade para financiar e construir a barragem Mphanda Nkwa, mas foram adoptadas outras opções numa altura em que não existiam grandes restrições no financiamento internacional.

Estes projectos, bem como outros no domínio do carvão e do gás natural, determinarão o futuro económico de Moçambique, pelo que tem uma grande importância estratégica e, por isso, aparecem com uma intervenção e coordenação ao mais alto nível, determinadas por interesses nacionais, que não são necessariamente idênticos aos interesses privados nacionais. A preocupação legítima de criar uma burguesia nacional e assegurar a sua participação na vida económica e social não pode ser levada a cabo com sacrifício de interesses nacionais, tanto

mais que esta participação assumiu outras formas mais transparentes e abrangentes sem tornar os interesses nacionais reféns de interesses privados.

O comportamento social, político e económico das elites políticas tem de estar vinculado aos “interesses nacionais” ou ao chamado “interesse geral”. É aqui onde se joga uma característica das sociedades nacionais subdesenvolvidas, não só do ponto de vista económico, mas também da perspectiva do comportamento e da estruturação dos grupos sociais.

Mesmo ao nível do Estado, a importância destes projectos exige a criação de unidades especializadas, compostas por quadros motivados (incluindo remunerações especiais) e com capacidade para dirigir estes processos complexos.

A China e Índia são já *players* globais, consumindo cada vez mais matérias-primas e exportando produtos manufacturados; são, por isso, excelentes mercados para produtos moçambicanos, mas ao mesmo tempo, juntamente com a África do Sul, uma grande ameaça ao processo de industrialização de Moçambique.

Moçambique tem de olhar para os BRIC e, sobretudo, para a China, motor do crescimento económico mundial, como parceiros de uma nova etapa na economia do mundo, cuja estrutura a nível mundial passa por uma decisiva alteração.

UM NOVO PARADIGMA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Este novo quadro coloca-nos perante novos desafios para a compreensão de fenómenos, igualmente novos, muitas vezes não tão facilmente discerníveis. Um deles é a mudança do paradigma da relação dominante Norte-Sul, para um novo eixo Sul-Sul, onde as multinacionais emergentes desenham uma nova página em termos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), uma das formas da mundialização financeira, cujo maior paradigma foram as multinacionais tradicionais do Norte, ao longo do século XX. Inclusive a própria definição de multinacional alterou-se. Este modelo foi sendo alterado pela realidade dinâmica da economia mundial, dominada no século passado pelo eixo triádico Estados Unidos-Japão-Europa, que era responsável por grande parte do PIB mundial.

Nos anos 90, as multinacionais dos países desenvolvidos desinvestiram fora do eixo triádico e assistimos à emergência das multinacionais dos países em desenvolvimento, concentradas, sobretudo no domínio da indústria e de serviços, que são o verdadeiro motor da economia global, hoje. Estes países foram responsáveis, em 2007, antes da crise financeira internacional, por uma grande parcela do PIB mundial em PPP (PPP, quando se refere a PIB, significa “*Purchasing Power Parity*”). Verifica-se que, em termos de PPP, os emergentes respondem por um PIB algo à volta de metade do PIB mundial). Não foi por acaso que, em plena crise mundial, estes países impuseram um novo fórum.

Com a abertura das economias da China, Índia, Brasil e Rússia, a força de trabalho mundial duplicou. Dentro de uma década, por força dos emergentes, haverá mais de um bilião de novos consumidores a nível global. Os países em desenvolvimento, em 2007, participaram com 40% das exportações mundiais. Nos anos 70, respondiam apenas por 20%. Estes países são consumidores de mais de metade da energia consumida hoje no planeta. Mais de 70% das reservas mundiais estão sob a guarda dos bancos centrais destes novos países.

A China e o seu vertiginoso crescimento são, em grande medida, responsáveis por este quadro, é certo. Mas o papel da Índia e do Brasil não é de todo negligenciável. Esta nova realidade está não só a mudar a estrutura da economia global, como representa um novo quadro político e social, que é um claro repto para outros.

A China, a Índia e o Brasil (e a Rússia e a África do Sul, é claro) quebraram os padrões e os modelos de desenvolvimento e criaram uma nova dinâmica, um novo movimento, com as suas economias. No campo do IDE, as multinacionais dos países emergentes também nos colocam perante questões novas. Novas características, volume, natureza, motivos e padrões de internacionalização. Mas a característica mais inovadora é a cooperação do seu eixo Sul-Sul, com forte apelo a dinâmicas regionais, desfazendo a força do eixo Norte-Sul. Isto é um sinal importante em termos políticos, e vale a pena pensarmos. Em 1990, as empresas emergentes contribuíam no Sul com 7% dos investimentos. Este número situava-se em 13% em 2005. É significativo.

Estas economias expandem em dois sentidos: regionalmente, mas globalmente. Para além da retirada das multinacionais do Norte, nos anos 90, o acesso de alguns países ao petróleo e ao gás, com a consequente política de integração energética, casos da África do Sul e do Golfo, estão na base deste novo movimento e cooperação Sul-Sul. Antes de expandirem para o resto do mundo, estas multinacionais dos países emergentes consolidam a sua força regional e em países em desenvolvimento ou mesmo subdesenvolvidos. Tendem a investir geograficamente perto dos seus países de origem, mas também culturalmente onde melhor percebem o mercado. A onda das privatizações, que sucedeu no período em causa, também é uma das razões desta expansão. Indústria extractiva e telecomunicações, isto é, indústria e serviços são os domínios onde se concentram grande parte dos seus investimentos.

A mão-de-obra chinesa e indiana educada, obediente e abundante fazem já da China e, no futuro, da Índia, grandes plataformas industriais inundando o mundo de produtos industriais baratos e, ao contrário do que se supõe, com qualidade. As indústrias sul-africanas, sobretudo as têxteis e de confecções, são já vítimas deste processo global.

A enorme população chinesa e indiana põe em causa o modelo tradicional seguido por outros países exportadores como a Coréia de Sul, Taiwan, Singapura, Malásia e outros que começaram por exportar produtos manufacturados simples, de mão-de-obra intensiva, para, em seguida, se dedicarem a gamas mais sofisticadas de produtos manufacturados, abrindo espaço para outros países também asiáticos – e também populosos – Vietname, Paquistão, Indonésia e Bangladesh.

Difícilmente Moçambique poderá competir com estes países na arena internacional, pelo que importa expandir a sua actividade onde tem vantagens competitivas explícitas, como é o caso do sector energético, de transportes e turismo, sem esquecer a agricultura que continua sendo de vital importância para Moçambique, que nas suas relações com o mundo e em particular os seus parceiros internacionais devem considerar como uma área de cooperação por excelência e não como um sector marginal como tem acontecido até agora!

MOÇAMBIQUE NA ROTA DA CHINA

UMA OPORTUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO?

Sérgio Chichava¹

A crescente aproximação político-económica entre a China e os países africanos tem gerado inúmeros debates nos mais diversos fóruns de discussão. Para muitos, ela constitui um dos eventos mais marcantes nas relações Sul-Sul dos últimos anos, e, para alguns autores, tal aproximação representaria a mudança mais importante que a África conheceu desde o final da Guerra Fria (Alden et al., 2009:119). Alguns dados sustentam esta afirmação: entre 2000 e 2006, as trocas comerciais entre os dois blocos multiplicaram-se por dez (Beuret & Michel, 49:2008); o *stock* do investimento directo chinês em África passou de 49 milhões de dólares americanos em 1990 para 2,6 biliões de dólares em 2006, tendo-se a China transformado no terceiro parceiro económico da África, depois da União Europeia e dos Estados Unidos (Besada et al., 2008).

A importância da China em África e da África para a China é atestada também pelo facto de, em 2000, sob impulso da China, ministros africanos e autoridades chinesas terem-se encontrado em Pequim para criar um fórum de cooperação China-África (FOCAC), e pelo facto de, em Novembro de 2006, num ano que foi considerado como o “ano da África”, ter-se realizado a maior cimeira de sempre entre os dois blocos na capital chinesa onde estiveram presentes delegações de 48 dos 53 países que formam o continente africano. Nesta cimeira, a China prometera que, até 2009, o número de produtos africanos isentos de tarifas de importação no mercado chinês passaria de 190 para 440 (Harsch, Janeiro 2007). Entretanto, é preciso sublinhar que, embora o comércio entre a China e a África tenha registado um crescimento espectacular, este continua marginal em comparação com as relações comerciais da China com outros continentes, representando, em 2007, apenas 3,3% e, em 2008, 4,1% das trocas comerciais que a China realiza com o exterior. Por seu lado, a África ainda exporta menos para a China do que aquilo que exporta para a União Europeia, por exemplo (Lafargue, 2009).

Em muitos países ocidentais, o interesse cada vez maior da China nos países do continente africano é visto com certa inquietação: para além das óbvias perdas comerciais que tal fenómeno traz a estes países, a China é também acusada de fazer recuar a democracia em África, cooperando com regimes ditatoriais, autocratas e corruptos como os do Sudão, Zimbábwe e Angola, por exemplo (Human Rights Watch: 1 de Novembro de 2006). A China seria também responsável pela degradação ambiental em África.²

Outros afirmam que esta cooperação nada mais é que “neocolonialismo”, uma reedição oriental das velhas relações de exploração ocidentais em relação a África, com este continente apenas a fornecer matéria-prima barata para as empresas chinesas e recebendo, em troca, produtos manufacturados.

Mas não é só do Ocidente que vêm as críticas. Mostrando-se preocupados, algumas vezes em África, nomeadamente organizações da sociedade civil, intelectuais e partidos ou movimentos na oposição, também têm criticado certas posturas de empresas ou do governo chinês. Uma das exigências de Laurent Nkunda, então líder do Congresso Nacional para a Defesa do Povo (CNPDP) na sua luta contra o governo da República Democrática do Congo, era a revisão dos contratos mineiros assinados com a China, considerados desastrosos para o país.³ Na Zâmbia, onde conflitos entre os trabalhadores de uma mina local e seus patrões chineses levaram à morte de alguns mineiros, a China esteve no centro da campanha eleitoral de 2006, com Michael Sata, um dos importantes líderes da oposição local, a acusá-los de explorarem os zambianos e os seus recursos sem trazer mais-valia para o país, ameaçando expulsá-los caso vencesse as eleições.⁴ Mais recentemente, este mesmo dirigente foi acusado pelo presidente Rupiah Banda de bloquear o investimento chinês na Zâmbia.⁵

Contrariamente ao pessimismo ocidental, e às inquietações da sociedade civil, dos intelectuais e dos políticos da oposição africana, boa parcela das elites políticas africanas no poder⁶ vê a China como um parceiro fiável e, principalmente, menos impertinente em termos políticos do que as potências ocidentais, uma vez que pouco interfere nas discussões atinentes à resolução de seus problemas internos. De facto, não só não interfere como exige respeito pelos seus assuntos internos: uma das condições básicas definidas pela China para o estabelecimento de quaisquer tipos de relações políticas e económicas com este país, a qual vai detalhada no “Documento sobre Políticas da China para a África”, é a defesa do “princípio de uma só China”, com a rejeição das manifestações independentistas do Taiwan (Ministry Of Foreign Affairs Of the People’s Republic China, MFAPRC, 12 de Janeiro de 2006).

Em termos políticos, esta afirmação do presidente moçambicano Armando Guebuza é clara acerca do estado de espírito das elites políticas moçambicanas (e africanas) em relação à China:

O que leva o povo chinês a África é uma vontade genuína e solidária de ajudar os povos do continente africano a acelerarem seu desenvolvimento, tal como naqueles anos em que se envolveram no apoio de libertação do colonialismo. (Agência Lusa, 11 de Agosto de 2008).

Para Guebuza, portanto, dizer que a China quer explorar os africanos não passaria de uma acusação de má-fé do Ocidente e não seria novidade:

Já nessa altura [da luta contra o colonialismo], alguns países ocidentais acusavam a China de estar exportando o seu sistema comunista, mas nós já sabíamos que não passava de uma acusação infundada. (Ibid.)

Neste contexto, muitos têm sido os debates, principalmente em relação ao investimento de capital chinês (e seu impacto) no continente africano e a exploração dos recursos naturais do continente por empresas chinesas. Tomando o caso da madeira – um dos principais produtos procurados pela China em África – o objectivo deste artigo é de, por um lado, mostrar como a promiscuidade entre interesses de certos sectores da elite política moçambicana em pleno processo de acumulação primitiva e de algumas empresas chinesas põe em risco a perspectiva de Moçambique beneficiar de uma relação saudável e sustentável para a sua economia e, também, para o seu meio ambiente, e, por outro lado, mostrar os riscos que a exportação de matérias-primas não processadas e extremamente dependentes das flutuações do mercado para a China, representa, sem dúvida, uma reedição das relações que a África estabeleceu com o Ocidente, e limita a perspectiva de desenvolvimento do continente africano.

A ideia defendida aqui é que, diferentemente do que acontece hoje, com boas políticas, Moçambique pode tirar partido da exploração de suas matérias-primas, diversificando a sua base produtiva e investindo-as no desenvolvimento de infra-estruturas, recursos humanos e novas tecnologias.

DO APOIO CHINÊS AOS MOVIMENTOS ANTICOLONIAIS À INDEPENDÊNCIA DE MOÇAMBIQUE

Para além de ter apoiado movimentos anticoloniais (Frente de Libertação de Moçambique, Frelimo, Comité Revolucionário de Moçambique, Coremo, por exemplo), durante a colonização portuguesa, a China foi um dos primeiros países a reconhecer e a estabelecer relações diplomáticas com Moçambique, fazendo-o a 25 de Junho de 1975, dia da independência do país. A partir de então, vários acordos bilaterais em vários domínios, com particular destaque para a saúde e agricultura, foram concluídos. Já em 1976 havia médicos chineses em Moçambique, trabalhando no principal hospital de Maputo (aqui o acordo previa o envio, em cada dois anos, de uma equipa de 12 profissionais de saúde para Moçambique) e, em 1977, falava-se do estabelecimento de grandes machambas estatais produzindo arroz em Moamba, Sul de Moçambique, com a ajuda da China (Eadie & Grizzelli, 1979:224).

Pese embora o facto de os dois países terem estabelecido relações diplomáticas logo após a independência de Moçambique, tais relações não conheceram grandes desenvolvimentos, o que se deveu (1) fundamentalmente, ao papel jogado pela China na guerra civil angolana, ao apoiar a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita) em detrimento do Movimento

Popular de Libertação de Angola (MPLA), atitude vivamente contestada pela Frelimo; (2) ao facto de, em 1977, a Frelimo ter-se declarado “marxista-leninista” com mais inclinação para o bloco soviético do que para o lado chinês. É preciso notar que, embora a Frelimo tenha adoptado o marxismo-leninismo, sempre procurou uma posição de equilíbrio para não se vincular em definitivo nem a Moscovo nem a Pequim⁷; (3) A condenação pela Frelimo da invasão chinesa ao Vietname e (4) do apoio chinês ao regime cambodjano de Pol Pot em 1979; (5) o facto de a Frelimo não ter condenado a invasão soviética ao Afeganistão, Moçambique fazendo então parte dos três países africanos (os outros foram Angola e Etiópia) que votaram contra a resolução das Nações Unidas condenando a invasão (Jackson, 1995:416). Esta última atitude chegou a provocar um pequeno incidente diplomático entre os dois países, tendo Yang Shouzheng⁸, então embaixador chinês em Maputo, deixado Moçambique em companhia da equipa de médicos chineses em 1980, em sinal de protesto, regressando apenas em 1981, quinze meses depois (ibid.). Se isto pode ser considerado como sinal de normalização das relações entre os dois países durante este período, e embora Joaquim Chissano, na altura ministro dos Negócios Estrangeiros, e Samora Machel, antigo presidente de Moçambique, tenham visitado a China em Maio de 1982 e Julho de 1984, respectivamente, nenhuma alta autoridade chinesa visitou Moçambique, facto que só viria acontecer em 1987, com a visita do então conselheiro de Estado e ministro dos Negócios Estrangeiros, Wu Xueqian. Depois foi a vez do também então ministro dos Negócios Estrangeiros Qian Qichen visitar Moçambique em Agosto de 1988, tendo na altura assinado um pacote de ajuda avaliado em 12 milhões de dólares americanos (Taylor, 1984:451). A aproximação do governo moçambicano à China deve ser enquadrada no contexto de crise económica e política em que se encontrava o regime de Maputo devido ao colapso do seu projecto socialista e aos efeitos da guerra civil, que tinham, entre outros, obrigado a, em 1984, normalizar relações com outros países, nomeadamente a vizinha África do Sul, país com o qual sempre mantivera relações extremamente tensas, e a aderir ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BM).

O COMEÇO DE UMA NOVA ERA?

À semelhança de outros países africanos, Moçambique viu a sua cooperação com a China ganhar bastante importância a partir dos anos 90. Durante este período, os dois países assinaram vários acordos de cooperação, sobretudo na área de defesa e segurança, educação e infra-estruturas, isto ao nível bilateral. Neste último sector, pode-se destacar o financiamento chinês para a construção do novo edifício do parlamento moçambicano (terminado em 2000, e que também teve financiamento da Dinamarca), do Centro de Conferências Joaquim Chissano (2003) e do Ministério dos Negócios Estrangeiros (2004), tudo isto em Maputo. Na área da

defesa e segurança, pode-se dizer que Moçambique conta com a China (embora também possa se destacar a Índia) para modernizar e profissionalizar este sector, seriamente afectado durante os dezasseis anos de guerra civil. Aqui o destaque vai para a construção de um bairro militar nos arredores de Maputo (avaliado em cerca de 7 milhões de dólares americanos), a assistência técnica e logística às forças armadas e à polícia moçambicanas (oferta de viaturas, diverso equipamento electrónico incluindo computadores, uniformes, formação, treino, etc.) e, por fim, ao programa de desminagem (em 2001). A ajuda às forças armadas e à polícia foi aprovada aquando da visita de Li Peng, na altura primeiro-ministro, a Maputo, em Maio de 1997, e foi reforçada com a visita do então conselheiro do Estado e ministro da Defesa da China, Chi Haotian, em Novembro de 1998.

Em 2001, estes dois países assinaram dois acordos: de Comércio e de Promoção e Protecção Recíproca do Investimento. Ao mesmo tempo também foi criada uma Comissão Mista para a Economia e Comércio, e uma parte da dívida moçambicana (69%), na altura avaliada em 22 milhões e que oficialmente tinha expirado em Novembro de 1999, foi perdoada (MFAPRC: 2006⁹).

Moçambique e a China ainda cooperam na área da ciência e tecnologia, estando prevista a instalação de dois centros de investigação agrária, em Umbelúzi (2008) e Moamba (2010), ambos na província de Maputo, num investimento avaliado em 700 milhões de dólares americanos.¹⁰ Entre 2001 e 2007, o comércio bilateral entre a China e Moçambique atingiu cerca de 280 milhões de dólares americanos, ou seja, oito vezes mais do que era em 2001, passando da 27^a posição na lista dos principais investidores no país para a sexta.¹¹ Ao investir 76,8 milhões de dólares americanos em 2008, correspondentes a quinze projectos, a China passou da sexta posição para segunda, sendo ultrapassada apenas pela África do Sul (Centro de Promoção de Investimentos, CPI:2009). Alguns estudos estimavam que, em 2006, Moçambique fazia parte de oito países africanos (os outros são Angola, Congo-Brazzaville, República Democrática do Congo, a Etiópia, a Guiné Equatorial, Gana, Sudão, Zimbabwe e Zâmbia) que mais ajuda receberam da China, tendo estes países recebido mais de 80% dos empréstimos chineses concedidos a África (Reisen & Ndoye, 2008:32).

No seio dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP), Moçambique é o segundo maior parceiro da China¹², depois de Angola, e o quarto no seio dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), depois do Brasil, Portugal e Angola¹³. Em termos da distribuição regional, e segundo os dados do CPI referentes ao período que vai de 1990 a 2007, o padrão de investimento chinês não foge à regra e encontra-se concentrado em Maputo, sul de Moçambique. Com efeito, Maputo contava com 13 dos 31 projectos aprovados (CPI:2009). Igualmente, é preciso salientar a atribuição do estatuto de destino turístico privilegiado a Moçambique, bem como o perdão da dívida moçambicana à China, estimada em cerca de 20 milhões de dólares americanos, acordado aquando da visita de Hu Jintao a Maputo em Fevereiro de 2007, e o aumento de 190 para 442 produtos moçambicanos com acesso livre ao mercado chinês, como outros factos que testemunham o intensificar da cooperação entre os dois países¹⁴.

Embora não se tenha dados, pode-se dizer também que o peso da China no sector da construção e obras públicas é muito importante, tendo, em 2008, os empreiteiros moçambicanos mostrado um certo descontentamento com a situação, pois, segundo eles, a quase totalidade dos concursos públicos neste sector eram ganhos por empresas chinesas envolvidas em esquemas pouco claros com as autoridades moçambicanas.¹⁵ Em 2008, estimava-se que mais de um terço das estradas moçambicanas, num total de 600 quilómetros, estavam a ser construídas por empresas chinesas (Emmy Boost: 2008). Igualmente, a reabilitação ou construção dos sistemas de abastecimento de água em algumas capitais provinciais (incluindo Maputo, a capital, e Beira, oficialmente, a segunda cidade do país) está (ou esteve) a cargo dos chineses. A construção de um estádio nacional nos arredores de Maputo, avaliada em 57 milhões de dólares (a terminar em 2010), a reabilitação e modernização do principal aeroporto de Moçambique, Mavalane, em Maputo, avaliada em 70 milhões de dólares (conclusão das obras prevista para 2010), e o financiamento, de 2,3 biliões de dólares americanos, da barragem de Mpanda Nkuwa, projectada para ser uma das mais importantes de África (cujo princípio das obras está previsto para 2010), são também testemunhos da importância da China no sector da construção e obras públicas. De acordo com o Departamento Económico e Comercial da Embaixada da China em Maputo (8 de Maio de 2008), em 2008 havia em Moçambique 41 empresas chinesas, as quais empregavam 11 214 moçambicanos e cujas áreas de actividade concentravam-se, essencialmente, na agricultura, pesca, indústria e construção. Nesta altura, as exportações moçambicanas para a China estavam largamente centradas na madeira, pescado e produtos agrícolas.

O CASO DA MADEIRA

O crescimento económico da China fez deste país um dos grandes consumidores de hidrocarbonetos e dos recursos florestais. No que diz respeito especificamente à madeira, a China é apenas ultrapassada pelos Estados Unidos. Isto, para além de criar uma pressão no mercado internacional, apresenta-se como um desafio para os países africanos, chamados a adaptarem-se à nova conjuntura sem pôr em causa o seu equilíbrio interno.

Fácil de explorar, sem necessidade de grandes custos e de tecnologia de ponta, a madeira tornou-se em muito pouco tempo – e na ausência de petróleo – no principal produto de exportação de Moçambique para a China. Com efeito, em 2006, a madeira cobria mais de 90% das exportações de Moçambique a este país asiático. Neste mesmo ano, Moçambique, ocupando o sexto lugar, fazia parte dos dez principais exportadores de madeira para a China, numa lista liderada pelo Gabão (Canby et al., 2008). Na Comunidade dos Países da África Austral (SADC), Moçambique era apenas ultrapassado pela Suazilândia (ibid). Para além de ser o principal produto de exportação para a China, a madeira também faz parte da lista dos principais produtos de exportação de Moçambique.

Para além de envolver empresários chineses, a exploração da madeira também envolve empresários moçambicanos, com uma parte não negligenciável ligada à elite política do país e partido no poder, mas, também, à oposição.¹⁶

Comparável apenas às queixas sobre a violação das normas laborais moçambicanas por empresas chinesas¹⁷, a exploração da madeira suscitou e tem suscitado viva controvérsia no seio da sociedade moçambicana. Com efeito, organizações da sociedade civil moçambicana têm-se mostrado agastadas com a forma como este recurso está sendo explorado. Acusam a elite política do país (sobretudo ligada à Frelimo) de, numa atitude típica de uma burguesia compradora em convivência com empresários chineses, explorarem a madeira de forma desenfreada e sem respeito às normas em vigor neste sector. Em 2006, um relatório encomendado pelo Fórum das Organizações não governamentais da Zambézia (FONGZA) intitulado “*A Chinese take away*” e consagrado à província da Zambézia, uma das regiões mais ricas em recursos florestais, punha em causa importantes dirigentes da Frelimo, dentre os quais o antigo presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, e o antigo governador da Zambézia, Bonifácio Gruveta, de, em conluio com os chineses, desflorestar a Zambézia (C. Mackenzie, 2006).

Outro relatório, datado de 2008 e elaborado por três organizações da sociedade civil moçambicana, a Associação Amigos da Floresta, a Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) e Justiça Ambiental (JA), afirmava que já não havia mais madeira a explorar na Zambézia. Igualmente, afirmava que elementos ligados à Frelimo vendiam as suas licenças a estrangeiros, ganhando dinheiro sem nada fazerem. Esta situação não é específica à Zambézia, pois um pouco por todo lado são reportados casos de violação das leis (exploração de madeira para além dos limites estabelecidos por lei, exportação de madeira em toros e não processada infringindo a lei), corrupção e tráfico e contrabando de madeira. Estas situações levaram grupos de cidadãos moçambicanos a escreverem publicamente ao Presidente da República, Armando Guebuza – ele próprio com interesses na madeira – pedindo a sua intervenção. Aquando da visita do presidente chinês a Maputo em Fevereiro de 2007, algumas vozes da sociedade civil aproveitaram o momento para denunciar a situação. É o caso do Marcelo Mosse, do Centro de Integridade Pública (CIP), e do sociólogo Carlos Serra, que endereçaram cartas abertas a Armando Guebuza. O primeiro, para além de criticar o processo obscuro do enriquecimento ilícito da elite política moçambicana em parceria com algumas empresas chinesas, dizia que a cooperação com a China era bem-vinda se fosse feita de maneira transparente e fosse benéfica para os povos dos dois países, e não somente uma reedição da situação colonial (Mosse, 7 de Fevereiro de 2007). Já o segundo exigia a nomeação imediata de uma comissão de inquérito para averiguar o que realmente estava a acontecer nas florestas moçambicanas (Serra, 30 de Janeiro de 2007).¹⁸

A situação é preocupante se se tomar em conta que alguns estudos indicavam, já em 2003 – muito antes da eclosão dos escândalos e numa altura em que a procura da chinesa da madeira moçambicana era de apenas 81 milhões de m³ de madeira em toro, contra 212 m³ em 2007,

(Global Timber: 2009) – que entre 50 a 70% da madeira, correspondente a cerca de 1524 milhões de dólares americanos, produzida anualmente é exportada ilegalmente (F. Gatto: 2003). Não obstante, e apesar de todas estas críticas e denúncias, a situação não mostra sinais de melhorias. Se a fragilidade do Estado moçambicano é um dos factores de explicação, uma vez que faltam meios para controlar a exploração da madeira, a falta de vontade política é outro: este negócio envolve altas figuras do Estado e do partido Frelimo, e nunca nenhum deles foi questionado por isto. Outro ponto: para além de envolver a elite política do país, o contrabando da madeira também envolve escalões mais baixos da função pública, a polícia e os serviços aduaneiros (alfândegas). Entretanto, devido à crise financeira internacional, e embora não haja dados estatísticos oficiais, as exportações de madeira conheceram uma drástica redução, à semelhança do que aconteceu com outros países, sobretudo africanos, como os Camarões e Gabão¹⁹. Se em 2007 a China importou de Moçambique, 212 milhões m³ de madeira em toros, em 2008 esta cifra caiu para 157 milhões de m³ (Global Timber: 2009). Também aponta-se como razões de baixa procura chinesa pela madeira o fim de grandes obras relacionadas com os Jogos Olímpicos (Tassé & Nforgan, 2008). Em Moçambique, fala-se de muitas empresas madeireiras detidas por chineses e por moçambicanos encerradas um pouco por todo o país, sobretudo no Norte e Centro. Só em Nacala-Porto, província de Nampula, falava-se do encerramento de oito das 14 empresas que existiam, fazendo perder emprego a 1500 trabalhadores, as outras estando a funcionar com enormes dificuldades. Igualmente, milhares de metros cúbicos de madeira estavam a deteriorar-se nos estaleiros do porto local por falta de mercado.²⁰ É preciso salientar também que não foi só exportação da madeira que foi atingida pela crise financeira internacional. Estimativas indicam que, no primeiro trimestre de 2009, as exportações moçambicanas tinham caído em 36%, comparados em igual período de 2008 (Munguambe, 21 de Agosto de 2009). Embora a contribuição do sector florestal seja ainda pouco significativa para a economia de Moçambique, representando no caso das exportações, cerca de 1% do total (Munguambe, 21 de Agosto de 2009), valor certamente inferior ao que é exportado sem passar pelo circuito oficial – não restam dúvidas de que, num contexto em que a economia moçambicana é dominada apenas por um produto, o alumínio, produto que sozinho representa mais de 60% das exportações, esta contribuição é importante na diversificação da base produtiva e conjugado com outros pode ser decisivo na mitigação da dependência de Moçambique em relação a recursos externos. Lembre-se que a economia de Moçambique depende enormemente da ajuda externa, com mais de 50% do orçamento do Estado proveniente de doações. E se as estimativas que indicam que a madeira exportada ilegalmente representa entre 50 a 70% do total da madeira produzida num ano estiverem correctas, então a contribuição da madeira na economia do país seria mais importante do que parece ser. A utilização dos recursos gerados pela economia florestal pode, pois, ser usada para diversificar a base produtiva da economia moçambicana, criando ligações entre os diferentes sectores, protegendo-se assim da queda dos preços da

madeira no mercado internacional. Com efeito, a economia moçambicana é descrita como sendo extremamente concentrada em grandes projectos de natureza extractiva e energética, com fracas ligações económicas internas (Castel-Branco, 2006, 2008, 2009).

Um dos desafios que se coloca a Moçambique, um Estado fraco, sem grande capacidade de controlo do seu território e das suas fronteiras (terrestres e marítimas), é, portanto, controlar o tráfico ilegal da madeira, sabido que mesmo Estados teoricamente fortes enfrentam este problema. Igualmente, Moçambique está neste momento a passar por um processo de acumulação primitiva envolvendo essencialmente pessoas ligadas à elite política local, que por vezes põe em contradição interesses particulares com interesses nacionais. Conciliar isto sem pôr em causa a estabilidade política do país assim como o seu desenvolvimento sustentável revela-se aqui uma das questões a serem equacionadas com bastantes cautelas.

A aposta forte na industrialização do sector madeireiro, conjugada com uma legislação firme contra todo o tipo de abusos, devia ser uma prioridade. Moçambique pode seguir o exemplo de alguns países africanos bastante avançados na indústria florestal, nomeadamente os Camarões.²¹ Embora nos Camarões ainda haja madeira saindo ilegalmente, a obrigação de se criar fábricas de processamento e tratamento de madeira em cada unidade de exploração florestal desde 1997 bem como a interdição de exportar madeira em toro à partir de 1999, fez da indústria madeireira camaronesa – cuja floresta é considerada a segunda mais importante de África depois da floresta da República Democrática do Congo – um dos sectores mais importantes da economia deste país, e muito contribuiu para reduzir a desflorestação. Hoje, a madeira é o segundo produto de exportação e a indústria madeireira, o segundo maior empregador, depois da função pública. Portanto, sem ser panaceia para os problemas que enfermam este sector, a industrialização do sector madeireiro, para além de ser uma fonte segura de receitas, contribuiria com postos de trabalho e contra a desflorestação.

Apesar de o governo de Moçambique ter aderido à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE), cujo objectivo central é conduzir a uma gestão transparente e responsável dos recursos minerais energéticos e florestais, se não forem criadas capacidades internas de controlo (isto depende em grande parte da vontade política) e enquanto interesses pessoais primarem sobre o colectivo, a corrupção minar os sistemas de regulação deste sector, o risco de Moçambique não tirar mais-valia dos recursos florestais é grande.

É preciso sublinhar que Moçambique não é um caso isolado. Em quase todos os países exportadores de madeira, a situação é mais ou menos idêntica. O tráfico de madeira tem contornos internacionais, e uma parte importante da madeira que circula no mercado internacional provém do contrabando. Por exemplo, em 2006, estimava-se que 1/5 das exportações europeias de madeira provinham de circuitos ilegais (Jean Bakouma: Julho de 2009). Ainda, perto de 80% da exploração florestal da Indonésia, entre 60 e 80% da Amazónia brasileira e 50% dos Camarões é ilegal (Greenpeace: Março de 2008).

Por seu lado, a China, para além de ser um dos grandes importadores de madeira ilegal, é também um dos grandes exportadores de madeira ilegalmente explorada, atrás da Rússia e da Indonésia (ibid). Fazer face a isto é, sem dúvida, um grande desafio para Moçambique e para África, onde muitas vezes são as próprias elites que deviam fazer o controlo que estão implicadas no contrabando. Tentar mascarar os problemas que enfermam a cooperação entre os dois países com justificações do género “a China apoiou-nos no combate libertador e sem contrapartidas” (durante a luta contra o colonialismo português), ou “os que criticam a China estão ao serviço do Ocidente” ou são apenas movidos por xenofobia (ou chinofobia)²², racismo, ou ódio, como pretende por exemplo, Sérgio Vieira, figura histórica da Frelimo, não constitui solução para este problema, pois para além de dissimular o que actualmente se passa no sector madeireiro ou noutras empresas chinesas muitas vezes acusadas de violação da lei laboral, a conjuntura e os interesses em jogo hoje não são os mesmos de outrora.

O apoio chinês à luta contra o colonialismo não pode, pois, constituir argumento para hipotecar o futuro do país. Aliás, este argumento assemelha-se à ideia de certos dirigentes da Frelimo de que, pelo facto de terem dirigido a luta contra o colonialismo, outorgam-se o direito natural ao enriquecimento. Há que encarar os problemas de frente e de maneira realista, olhando para as vantagens e desvantagens que podem advir da relação entre a China e Moçambique.

NOTAS

¹ O autor agradece os comentários e sugestões de Jonas Pohlmann.

² Ver, por exemplo, Mail and Guardian (2009), “Jane Goodall accuses China of plundering Africa”, 11 de Março, <http://www.mg.co.za/article/2009-03-11-jane-goodall-accuses-china-of-plundering-africa> (acedido a 4 de Setembro de 2009).

³ Sobre este assunto ver, por exemplo, 7 sur 7 (2008), “En dénonçant les contrats chinois, Nkunda veut séduire l'Occident”, 19 de Novembro, (<http://www.7sur7.be/7s7/fr/1505/Monde/article/detail/493565/2008/11/19/En-denoncant-les-contrats-chinois-Nkunda-veut-seduire-l-Occident.dhtml>) (acedido a 5 de Outubro de 2009)

⁴ Para mais detalhes, ver Sebastien Berger, (2008), “Anti-China candidate Michael Sata hopes to become Zambia president”, 30 de Outubro, <http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/africaandindianocean/zambia/3287332/Anti-China-candidate-Michael-Sata-hopes-to-become-Zambia-president.html> (acedido a 7 de Setembro de 2009)

⁵ Mining Weekly (2009), “Zambia opposition moves to block Chinese mine deal”, 25 de Junho, <http://news.mining.com/2009/06/25/zambia-opposition-moves-to-block-chinese-mine-deal/> (acedido a 7 de Setembro de 2009).

⁶ Thabo Mbeki, antigo presidente sul-africano, é das poucas vozes de entre os líderes africanos a defender que, para a África tirar partido da sua relação com a China, deve ter o cuidado de não reeditar os erros do passado, no qual apenas era um simples exportador de matérias-primas para

- o Ocidente, recebendo em troca produtos manufacturados. Ver, por exemplo, BBC (2006), “Mbeki warns on China-Africa ties”, 14 de Dezembro <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6178897.stm> (acedido a 7 de Setembro de 2009).
- ⁷ Esta atitude também tinha sido observada durante a luta armada contra o colonialismo português, onde a Frelimo sempre procurou diversificar as suas fontes de apoio. Da mesma forma, isso não quer dizer que a adopção do “marxismo-leninismo” significasse a existência de unanimidade no seio da Frelimo sobre que tipo de socialismo ou modelo de desenvolvimento se devia seguir. Sobre este ponto, ver, por exemplo, Thomas Henriksen (1978), “Marxism and Mozambique”, *African Affairs*, vol. 77, n. 309, pp. 441-462.
- ⁸ Yang Shouzeng foi o segundo embaixador da China em Moçambique. Sobre embaixadores chineses em Moçambique, ver Ministry Of Foreign Affairs Of the People’s Republic China (2007), “Chinese Ambassadors to Mozambique”, 13 de Abril, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/wjrw/3607/3610/t18172.htm> (acedido a 21 de Setembro de 2009).
- ⁹ Ver também People’s Daily (2001), China Cancels Part of Mozambique's Debt, 12 de Julho, http://english.people.com.cn/200107/12/eng20010712_74776.html (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- ¹⁰ Notícias Online (2008), “China apoia projectos de investigação agrária”, 22 de Janeiro, (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- ¹¹ China View (2008), “Ambassador: Cooperation between China, Mozambique achieves substantive progress”, 11 de Julho, http://news.xinhuanet.com/english/2008-07/11/content_8528377.htm (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- ¹² De notar que de entre os PALOP (Moçambique, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau são os outros membros), São Tomé e Príncipe é o único país que não têm relações com a China em virtude de ter apoiado a independência de Taiwan.
- ¹³ Agência Lusa (2008), “Pequim elogia relações comerciais com países lusófonos”, 11 de Março, <http://www.agencialusa.com.br/index.php?iden=14565> (acedido a 4 de Setembro de 2009).
- ¹⁴ Agência Lusa (2007), “China reforça apoio a sector agrícola de Moçambique”, 9 de Fevereiro, <http://www.agencialusa.com.br/index.php?iden=6233> (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- ¹⁵ Zambézia Online (2007), “Empreiteiros nacionais acusam governo de proteger empresas chinesas”, 6 de Novembro, <http://www.zamezia.co.mz/content/view/3624/2/> (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- ¹⁶ Afonso Dhlakama, líder da Renamo, o maior partido da oposição, é referenciado como accionista da Socadiv Holding Lda., empresa especializada na exploração de madeira, criada em 2007, ver The Indian Ocean Newsletter (2007), *Afonso Dhlakama goes into business in Mozambique*, 1 de Dezembro.
- ¹⁷ Os conflitos entre empresas chinesas e trabalhadores moçambicanos são também os aspectos negativos que tem ensombrado a relação entre os dois países e tem sido deveras denunciados quer

pela imprensa, quer por organizações da sociedade civil. Aliás, esta situação não foge muito àquilo que tem acontecido um pouco noutros países africanos.

- ¹⁸ Para além desta, Carlos Serra voltou a escrever outra carta aberta ao presidente Guebuza em Maio de 2007. Ver C. Serra (2007), “Carta Para o Senhor Presidente da República, Armando Emílio Guebuza”, *Média Fax*, Maputo, 5 de Maio. Para ter uma ideia do debate que esta questão suscitou, ver C. Serra (2007), “Os caçadores locais das feiticeiras de Salém (8) (ou os cinco mosqueteiros)”, 30 de janeiro, http://oficinadesociologia.blogspot.com/2007_04_01_archive.html (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- ¹⁹ Neste país que em 2006 era considerado o terceiro maior exportador africano de madeira para a China (Canby et al), o sindicato dos exploradores florestais estima em cerca de 30% a proporção de encomendas anuladas entre Junho e Outubro de 2008. Ver Étienne Tassé, Charles Nforgang, *Cameroun. La crise financière abat le bois africain*, InfoSud Belgique Agence Presse, 18 de Dezembro de 2008. No Gabão, primeiro exportador de madeira para a China, e onde esta indústria da madeira é considerada o segundo empregador depois da função pública, a crise financeira internacional obrigou a despedimentos massivos de trabalhadores, fecho de algumas empresas e a redução das exportações. Ver Info Plus Gabon (2008), Gabon : La production gabonaise de grumes est en crise, 10 de dezembro, http://www.infosplusgabon.com/article.php?id_article=28658, (acessado a 2 de Outubro de 2009).
- ²⁰ Sobre a falência do sector madeireiro ver Notícias Online (2009), “Província de Nampula: faliu negócio de madeira”, 18 de Junho, (acessado a 14 de Setembro de 2009; Affrica All (2009), “Mozambique: 1,500 jobs lost in timber industry in Nacala”, 18 de Junho, <http://allafrica.com/stories/200906180765.html> (acedido a 14 de Setembro de 2009).
- ²¹ Sobre a indústria florestal nos Camarões ver por exemplo, François Pinta, Timothée Fometé (2004), “Filère bois au Cameroun: vers une gestion durable dès forêts et une transformation industrielle performante?”, *Bois et forêts des tropics*, 281, p. 71-86.
- ²² Ver por exemplo, Sérgio Vieira (2007), “Sobre o perigo amarelo”, *Domingo*, Maputo, 25 de Fevereiro.

REFERÊNCIAS

- Agência Lusa (2008), “Presidente de Moçambique defende apoio chinês a África”, 11 de Agosto, <http://www.agencialusa.com.br/index.php?iden=18209> (acedido a 31 de Agosto de 2009).
- Alden, Chris, Large, Dan, de Oliveira, R. Soares (2008), “Chine-Afrique: facteur et résultante de la dynamique mondiale”, *Afrique Contemporaine*, n.º 228, pp. 119-133.
- Bakouma, Jean (2009), “Bois illégal Ebauche de solution européenne”, *Courrier de la Planète*, 88, Julho, <http://www.courrierdelaplanete.org/88/article3.php#1> (acedido a 5 de Outubro de 2009).

- Beuret, Beurrait, Michel, Michel, Serge, “La Chine a-t-elle un plan en Afrique?”, *Afrique Contemporaine*, n.º 228, pp. 49-68.
- Besada, Hany, Wang, Yang, Whalley, John, “China's Growing Economic Activity in Africa”, Working Paper w14024, Maio 2008.
- Canby, Kerstin, Hewitt, James, Bailey, Luke, Katsigris, Eugenia, Xiufang, Sun (2008), “Forest products trade between China & Africa. An analysis of imports and exports”, [http://www.forest-trends.org/documents/publications/ChinaAfrica Trade.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/publications/ChinaAfrica%20Trade.pdf). (acedido a 20 de Setembro de 2009)
- Castel-Branco, Carlos (2006), *Como Está a Economia Moçambicana? Algumas Reflexões*. Primeiro Curso de Actualização de Jornalistas da Área Económica, ISCTEM, Maputo, 04 de Maio.
- Castel-Branco, Carlos (2008), as consequências directas das crises no panorama nacional moçambicano. Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millenium BIM “Os efeitos das 3 crises – financeira, produtos alimentares e petróleo – sobre as economias de África e de Moçambique em particular, Maputo, 4 de Dezembro.
- Castel-Branco, Carlos (2009), “O Complexo Extractivo-Energético e as Relações Económicas entre Moçambique e a África do Sul”, Conference paper 16, II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo, 22-23 de Abril.
- Chichava, Sérgio (2008), “Mozambique and China: from politics to business?”, Discussion paper n 05, www.iese.ac.mz/lib/.../DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf (acedido a 31 de Agosto de 2009).
- CIP (2009), *Projectos autorizados no ano de 2008*, Maputo.
- Corporate Foreign Policy (2009), “China-Angola Trade Relations Get Problematic”, 5 de Fevereiro, <http://corporateforeignpolicy.com/africa/china-angola-trade-relations-get-problematic> (acedido a 4 de Setembro de 2009).
- Departamento Económico e Comercial da Embaixada da República Popular da China na República de Moçambique (2008), “China gerou mais de 11 mil empregos desde 1990”, 8 de Agosto, <http://mz2.mofcom.gov.cn/aarticle/bilateralvisits/200805/20080505521809.html> (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- Gail, Eadie, Grizzell, Denise (1979), “China's Foreign Aid, 1975-78”, *The China Quarterly*, n. 77, Cambridge, Cambridge University, pp. 217-234.
- Gatto, Del Filippo (2003), *Forest Law Enforcement in Mozambique. An Overview* (Draft version), DNFB & FAO, Maputo, Moçambique.
- Global Timber (2009), “Mozambique” <http://www.globaltimber.org.uk/mozambique.htm> (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- Greenpeace (2008), “La nécessité d'une législation européenne contre le commerce de bois illégal et pour une utilisation durable des ressources forestières”, Março,

- www.greenpeace.org/.../legislation-europeenne-contre-le-commerce-illegal-de-bois.pdf (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- Harsch, Ernest (2007), “Big leap in China-Africa ties. Beijing offers continent more aid, trade and business”, *Africa Renewal*, Janeiro, <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol20no4/204-china-africa-ties.html>, (acesado a 5 de Outubro de 2009).
- Henriksen, Thomas (1978), “Marxism and Mozambique”, *African Affairs*, vol. 77, n.º 309, pp. 441-462.
- Human Rights Watch (2006), “China-Africa Summit: Focus on Human Rights, Not Just Trade”, 1 de Novembro, <http://www.hrw.org/en/news/2006/11/01/china-africa-summit-focus-human-rights-not-just-trade> (acedido a 4 de Setembro de 2009).
- Jackson, Steven F. (1995), “China's Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-93”, *The China Quarterly*, n.º 142, pp. 388-422.
- Lafargue, François (2009), “La Chine en Afrique : une réalité à nuance”, 10 de Agosto, <http://www.diploweb.com/La-Chine-en-Afrique-une-realite-a.html> (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- Mackenzie, Catherine, (2006), *Forest governance in Zambézia, Mozambique. A Chinese Take Away! Final report for FONGZA, Maputo.*
- MFAPRC (2006), “China's African Policy”, 12 de janeiro, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t230615.htm> (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- MFAPRC (2006), “Mozambique”, 10 de Outubro, <http://www.china.org.cn/english/features/focac/183432.htm> (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- MFAPRC (2007), “Chinese Ambassadors to Mozambique”, 13 de Abril, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/wjrw/3607/3610/t18172.htm> (acedido a 21 de Setembro de 2009).
- MFAPRC (2007), “Hu Jintao Holds Talks with His Mozambican Counterpart”, 2 de Fevereiro, (acedido a 5 de Outubro de 2009).
- Mosse, Marcelo (2007), “Carta aberta a Hu Jintao”, Canal de Moçambique, Maputo, 2 de Fevereiro.
- Mungambe, Titos (2009), “Exportações caem 36 por cento em 2009”, *Notícias. Economia & Negócios*, 21 de Agosto, pp. 4 e 5.
- Pinta, François, FOMETE, Timothée (2004), “Filière bois au Cameroun: vers une gestion durable des forêts et une transformation industrielle performante?” *Bois et forêts des tropics*, 281, pp. 71-86.
- Reisen, Helmut, NDOYE, Sokhna (2008), “Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders”, Working Paper 268, OECD Development Centre.

- Serra, Carlos (2007), “Carta para o Senhor Presidente da República, Armando Emílio Guebuza”, 30 de Janeiro, <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2007/01/carta-para-o-senhor-presidente-da.html> (acedido a 5 de outubro de 2009).
- Tasse, Étienne, NFORGANG, Charles (2008), Cameroun. La crise financière abat le bois africain, InfoSud Belgique Agence Presse, 18 de Dezembro, pp. 1-3.
- Taylor, Ian (1998), “China's Foreign Policy towards Africa in the 1990s”, *The Journal of Modern African Studies*, n.º 3 (36), Cambridge, Cambridge University, pp. 443-460.
- The Indian Ocean Newsletter (2007), “Afonso Dhlakama goes into business in Mozambique”, 1 de Dezembro.
- Vieira, Sérgio (2007), “Sobre o perigo amarelo”, *Domingo*, Maputo, 25 de Fevereiro.

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS (IESE)

LIVROS

Cidadania e governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

WORKING PAPERS (ARTIGOS EM PROCESSO DE EDIÇÃO PARA PUBLICAÇÃO)

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)

DP n.º 6: Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

DP n.º 5: Mozambique and China: from politics to business. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf

DP n.º 4: Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf

DP n.º 3: Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mo-cambique.pdf

DP n.º 2: Notas de Reflexão Sobre a "Revolução Verde", contributo para um debate. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

DP n.º 1: Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

IDEIAS (BOLETIM QUE DIVULGA RESUMOS DE TEMAS DE INVESTIGAÇÃO EM CURSO)

N.º 27: Sociedade civil e monitoria do orçamento público (2009)

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf

N.º 26: A relatividade da pobreza absoluta e segurança social em Moçambique (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf

N.º 25: Quão fiável é a análise de sustentabilidade da dívida externa de Moçambique? Uma análise crítica dos indicadores de sustentabilidade da dívida externa de Moçambique (2009)

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf

N.º 24: Sociedade civil em Moçambique e no Mundo (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf

N.º 23: Acumulação de reservas cambiais e possíveis custos derivados – Cenário em Moçambique (2009)

Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf

N.º 22: Uma análise preliminar das eleições de 2009 (2009)

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf

N.º 21: Pequenos provedores de serviços e remoção de resíduos sólidos em Maputo (2009)

Jeremy Grest

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf

N.º 20: Sobre a transparência eleitoral (2009)

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf

- N.º 19: “O inimigo é o modelo”! Breve leitura do discurso político da Renamo (2009)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf
- N.º 18: Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais (2009)**
Eduardo Jossias Nguenha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf
- N.º 17: Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenharia ou perpetuação da pobreza? (2009)**
Emílio Dava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf
- N.º 16: A primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique (2009)**
Eduardo Jossias Nguenha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf
- N.º 15: Protecção social no contexto da bazarconomia de Moçambique (2009)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf
- N.º 14: A Terra, o desenvolvimento comunitário e os projectos de exploração mineira (2009)**
Virgílio Cambaza
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf
- N.º 13: Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda (2009)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf
- N.º 12: Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique (2009)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf
- N.º 11: Recursos naturais, meio ambiente e crescimento sustentável (2009)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf
- N.º 10: Indústrias de recursos naturais e desenvolvimento: Alguns comentários (2009)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf
- N.º 9: Informação estatística na investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística (2009)**
Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf

N.º 8: Sobre os votos nulos (2009)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf

N.º 7: Informação estatística na investigação: Qualidade e metodologia (2008)

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf

N.º 6: Sem surpresas: Abstenção continua maior força política na reserva em Moçambique... Até quando? (2008)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf

N.º 5: Beira – O fim da Renamo? (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf

N.º 4: Informação estatística oficial em Moçambique: O acesso à informação (2008)

Rogério Ossemane, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf

N.º 3: Orçamento participativo: um instrumento da democracia participativa (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf

N.º 2: Uma nota sobre o recenseamento eleitoral (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf

N.º 1: Conceptualização e Mapeamento da Pobreza (2008)

António Francisco e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

RELATÓRIOS DE PESQUISA CONTRATADA

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf

(também disponível em versão em língua Portuguesa no link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

COMUNICAÇÕES, APRESENTAÇÕES E COMENTÁRIOS

Comentários ao relatório “Alguns desafios da indústria extractiva”, de Thomas Selemane (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>

Algumas Considerações Críticas sobre o Relatório de Auto-avaliação de Moçambique na Área da "Democracia e Governação Política". (2008)

Luis de Brito, Sérgio Inácio Chichava e Jonas Pohlmann

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf

Estado da Nação – pontos que o Presidente da República deveria abordar no seu discurso no Parlamento Moçambicano. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Pontos_para_a_entrevista_sobre_estado_da_nacao.pdf

Os megaprojectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? (2008)

Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf

As consequências directas das crises no panorama nacional moçambicano (2008)

Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium BIM “Os efeitos das 3 crises – financeira, produtos alimentares e petróleo – sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Texto_BIM_2008.pdf

Alternativas africanas ao desenvolvimento e ao impacto da globalização – Notas críticas Soltas (2007)

Comunicação apresentada na mesa redonda “Alternativas africanas ao desenvolvimento e ao impacto da globalização”, 1.º Encontro Académico Espanha-Moçambique “Estudos Africanos: Perspectivas Actuais”, 14-15 de Novembro de 2007, organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. Também publicada sob o título “Os interesses do Capital em África” na revista *Sem Terra*, n.º 49 (Março/Abril de 2009), São Paulo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas_CEA_UEM.pdf

Banco Mundial e a Agricultura, Uma discussão crítica do Relatório do Desenvolvimento Mundial 2008 – Comentário crítico apresentado no lançamento do RDM 2008 em Moçambique. (2007)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Banco%20Mundial%20lanca%20relatorio%20sobre%20Agricultura.pdf>

