



DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2016

organização

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

Salvador Forquilha | António Francisco

IESE

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2016

organização

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

Salvador Forquilha | António Francisco

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2016

organização

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

Salvador Forquilha | António Francisco



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2016

ORGANIZAÇÃO

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

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE - CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

EDITOR EXECUTIVO

NELSON SAÚTE

DESIGN E PAGINAÇÃO

004 F*#@#ING IDEAS

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

FLORBELA BARRETO

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT - A CASA DO LIVRO

NÚMERO DE REGISTO

8724/RLINLD/2016

ISBN

978-989-8464-34-7

TIRAGEM

1500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA TOMAS NDUDA, 1375, MAPUTO, MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: + 258 21 486 043

MAPUTO, 2016

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

IBIS Moçambique

Embaixada da Suécia

AUTORES

António Francisco

É director de investigação e coordenador do Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É professor associado da Faculdade de Economia (FE) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), licenciado em Economia (FE-UEM, 1987), mestre (1990) e doutorado (1997) em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália. Tem investigado e escrito sobre o desenvolvimento económico em Moçambique. O foco actual da sua pesquisa é a natureza da estratégia de crescimento económico e suas implicações para a poupança interna, a transição demográfica moçambicana, o gerontocrescimento e a configuração da protecção social.

antonio.francisco@iese.ac.mz

Bridget O’Laughlin

PhD em Antropologia Social pela Universidade de Yale nos EUA (1973). Trabalhou na Universidade Eduardo Mondlane em Maputo, de 1979 a 1992, primeiro no Centro de Estudos Africanos (CEA) e depois na Faculdade de Economia. Antes disso, ensinou Antropologia na Universidade de Stanford e, posteriormente, ensinou Estudos de Desenvolvimento no Instituto de Estudos Sociais (ISS), Universidade de Erasmus, na Holanda. Tem escrito extensivamente sobre a questão agrária na África Austral. O foco actual da sua pesquisa é o relacionamento entre trabalho e saúde nas áreas rurais.

brolaughlin@iss.nl

Carlos Muianga

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

carlos.muianga@iese.ac.mz

Carlos Nuno Castel-Branco

É doutorado em Economia pela School of Oriental and African Studies (SOAS), da Universidade de Londres, mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Oxford e mestre em Desenvolvimento Industrial pela Universidade de East Anglia. É professor associado na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, director de investigação, coordenador científico do Grupo de Investigação de Economia e Desenvolvimento e membro do Conselho Científico do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), investigador associado do Departamento de Estudos de Desenvolvimento do SOAS, investigador Sênior Honorário do School of Environment, Education and Development (SEED), da Universidade de Manchester, e membro da Academia de Ciências de Moçambique. É membro do Advisory Board do Journal of Southern African Studies (JSAS) e contributor editor da Review of African Political Economy (RoAPE).

carlos.castelbranco@gmail.com

Fernanda Massarongo

É investigadora do IESE e foi assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies – SOAS (2012). Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane – UEM (2010). É uma dos 1000 jovens seleccionados dentre mais de 40 mil para o Mandela Washington Fellowship 2016. No IESE, Fernanda Massarongo Chivulele é sub-coordenadora do grupo de Economia e Desenvolvimento e a sua área de investigação é Macroeconomia considerando a sua relação com os processos de crescimento e transformação da base produtiva.

fernanda.massarongo@iese.ac.mz

Ivan Semedo

É assistente de investigação do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) no Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social (2015) e assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (2013). É licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane (2012). As suas áreas de interesse compreendem finanças públicas e sector financeiro na sua articulação com protecção social.

ivan.semedo@iese.ac.mz ou semedoivan@gmail.com

João Feijó

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

joaofejjo@hotmail.com

João C.G. Pereira

Professor auxiliar no Departamento de Ciência Política e da Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane e director da Unidade de Gestão do Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC). É investigador associado do IESE, da Unidade de Pesquisa sobre Democracia em África do Centro de Pesquisa em Ciências Sociais da Universidade da Cidade do Cabo, do Afrobarómetro e do Projecto de Comparação Nacional de Eleições (CNEP).

j.pereira@masc.org.mz

Luís de Brito

É director de investigação e coordenador do Grupo de Investigação sobre Cidadania e Governação no IESE, professor associado da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia do Político) pela Universidade de Paris VIII.

luis.brito@iese.ac.mz

Marc Wuyts

É doutorado em Economia pela Open University (Milton Keynes, UK), M.Sc em Matemática Económica e Econometria pela Universidade Católica de Louvain e B.Phil em Economia pela Universidade de Oxford. É professor emeritus em Economia Quantitativa Aplicada do Institute of Social Studies (Erasmus University Rotterdam) e professor visitante da Open University, sendo também um pesquisador associado da REPOA (Research on Poverty Alleviation) e da ESRF (Economic and Social Research Foundation) em Tanzânia. O seu interesse da pesquisa incide sobre a macroeconomia de desenvolvimento.

mewuyts@gmail.com

Michael Sambo

É investigador e membro do grupo de investigação sobre Cidadania e Governação no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É mestre em Estudos de Desenvolvimento pelo International Institute of Social Studies da Universidade de Erasmus – ISS/Erasmus (2015) com especialização em Políticas Sociais para o Desenvolvimento, e licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane - UEM (2011). Tem interesses de pesquisa nas áreas de Desenvolvimento Internacional com foco para cooperação Sul-Sul e Integração Económica Regional da SADC; e de Movimentos Sociais Transnacionais.

Michael.Sambo@iese.ac.mz

Moisés S. Siúta

É assistente de investigação do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) no Grupo de Investigação sobre Pobreza e Protecção Social e assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane (2014). O foco actual da sua pesquisa é papel e determinantes da(s) poupança(s) no crescimento económico em Moçambique.

Moises.siuta@iese.ac.mz

Momade Ibraimo

É licenciado em Economia pela Universidade Politécnica. As suas áreas de interesse relacionam-se com a agricultura familiar, com a exploração artesanal de recursos naturais, com as pequenas relações comerciais transfronteiriças e com o desenvolvimento rural. Actualmente é investigador estagiário do Observatório do Meio Rural.

momadeibraimo@live.com

Rosimina Ali

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

rosimina.ali@iese.ac.mz

Salvador Forquilha

É director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, descentralização e governação local.

salvador.forquilha@iese.ac.mz

Sérgio Chichava

É director adjunto para investigação e presidente do Conselho Científico do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre Moçambique e as economias emergentes.

sergio.chichava@iese.ac.mz

ÍNDICE

	INTRODUÇÃO	
	António Francisco	15
PARTE I	POLÍTICA	
	INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E UNIDADE NACIONAL	
	Luís de Brito	23
	PARA ONDE VAMOS? DINÂMICAS DE PAZ E CONFLITOS EM MOÇAMBIQUE	
	João C. G. Pereira	33
	DEMOCRACIA E MUNICIPALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE	
	GRADUALISMO, PARTICIPAÇÃO LOCAL E SERVIÇOS BÁSICOS	
	Salvador Forquilha	73
PARTE II	ECONOMIA	
	INFLAÇÃO E POBREZA	
	UMA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA	
	Marc Wuyts	95
	ESTRUTURA DA DÍVIDA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE	
	E A SUA RELAÇÃO COM AS DINÂMICAS DE ACUMULAÇÃO	
	Fernanda Massarongo Chivulele	113
	DILEMAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO NUM CONTEXTO	
	EXTRACTIVO DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL	
	Carlos Nuno Castel-Branco	141
	DESENVOLVIMENTO CENTRADO EM PME?	
	PROBLEMATIZAÇÃO CRÍTICA DESTA ABORDAGEM	
	Carlos Nuno Castel-Branco	175
	PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA, PLANEAMENTO E CULTURA DO TRABALHO	
	EM MOÇAMBIQUE	
	Bridget O'Laughlin	225

EMPREGO E CONDIÇÕES SOCIAIS DE TRABALHO NAS AGRO-INDÚSTRIAS CONTRADIÇÕES E DESAFIOS Rosimina Ali e Carlos Muianga	255
---	-----

PARTE III SOCIEDADE

ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE DESTA VEZ É DIFERENTE? António Francisco, Moisés Siúta e Ivan Semedo	271
--	-----

RELAÇÕES RURAL-URBANO, TRANSFERÊNCIAS PESSOAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS UMA ANÁLISE A PARTIR DE POPULAÇÕES NA CIDADE DE MAPUTO João Feijó e Momade Ibraimo	329
--	-----

O DESAFIO DA GENTRIFICAÇÃO NA CIDADE DE MAPUTO REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA HABITACIONAL, A POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO E A EXCLUSÃO SOCIAL Michael Godet Sambo	355
--	-----

PARTE IV MOÇAMBIQUE NO MUNDO

A SOCIEDADE CIVIL E O PROSAVANA EM MOÇAMBIQUE Sérgio Chichava	375
--	-----

A GRÉCIA E MOÇAMBIQUE DILEMAS, LIÇÕES E OPÇÕES DE LUTA Carlos Nuno Castel-Branco	385
--	-----

INTRODUÇÃO

António Francisco

Esta é a sétima edição da série “Desafios para Moçambique” do IESE, iniciada em 2010, com o objectivo de contribuir para a análise e debate público de desafios económicos, sociais e políticos considerados relevantes. O livro contém 14 artigos, organizados em quatro partes: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo. À semelhança da terceira edição (2012), na preparação da presente edição os coordenadores consideraram pertinente convidar os autores a relacionarem os seus artigos com uma temática principal. A temática escolhida foi o “Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019”, aprovado no início de 2015, com base no Manifesto Eleitoral do Partido Frelimo, sufragado nas eleições gerais de 15 de Outubro de 2014. Como se pode verificar através da leitura dos artigos, a referência utilizada foi meramente indicativa, sem qualquer pretensão de se aproveitar a oportunidade para uma avaliação sistemática da presente governação. Tal como na edição de 2012, procura-se relacionar a pesquisa realizada pelo IESE com as grandes temáticas e desafios que o programa económico e social governativo aborda, identificando as questões e contribuições que essa pesquisa faz para os desafios do desenvolvimento nacional.

Em conformidade com a missão do IESE, o livro privilegia o pluralismo de abordagens analíticas, metodológicas e políticas, num claro reconhecimento que o conhecimento disponível depende dos paradigmas e metodologias utilizadas no tratamento da informação disponível. É evidente, para os leitores familiarizados com as edições anteriores, que a palavra “desafios” no título desempenha um papel central no pensamento crítico. Escusado será dizer que o termo “desafio” não é usado como eufemismo ou substituto (politicamente correcto) de termos que reconheçam explicitamente erros, situações negativas, recuos, retrocessos ou ainda expectativas ilusórias. Tal opção violaria o espírito essencial do pensamento crítico. É extremamente difícil, para não dizer impossível, contribuir para o progresso, se o desafio não for percebido como algo positivo, construtivo e optimista; um estímulo de referência na procura incessante de soluções para os problemas existentes, com vista a ampliar um conhecimento cada vez mais realista e competente, em prol da melhoria de condições da vida individual e colectiva.

Esta publicação surge num momento particularmente conturbado da sociedade moçambicana, mas de modo algum inédito na sua história. Não é inédito porque nas quatro últimas décadas do Século XX, Moçambique enfrentou crises político-militares e económico-financeiras de inusitada complexidade e impacto na vida dos moçambicanos. Cada crise tem as suas próprias características, enredos, perturbações, perplexidades, incertezas, confusão, pânico e sofrimento. Uma das mais comuns imprudências perante qualquer tipo de crise, é a crença que não passa de um episódio passageiro, irrelevante e de menor importância. Seria imprudente, para não dizer irresponsável, desvalorizar o significado e a dimensão das actuais crises, comparativamente às anteriores. Seria como recomendar a uma pessoa diagnosticada com um tumor maligno, que o melhor é ignorar a sua gravidade, na expectativa que se não lhe prestarmos atenção o tempo encarregar-se-à de convertê-lo num tumor benigno.

A crise político-militar que Moçambique vive desde 2013 revela que o legado histórico de recurso à violência armada na busca de soluções para divergências e conflitos iminentemente políticos está longe de ser um problema do passado. Moçambique conquistou a sua independência nacional após dez anos de luta armada de libertação nacional contra a ocupação estrangeira imposta por Portugal. Após a independência, em 1975, o Estado recém-independente viu-se confrontado com um novo conflito político-militar que durou cerca de 16 anos. A duração deste segundo conflito é provavelmente dos poucos aspectos que merece amplo consenso, entre as partes beligerantes, bem como observadores e analistas, mais ou menos imparciais. Existe todavia, um outro aspecto, certamente mais importante do que a duração do conflito, que também granjeia amplo consenso, se não for explícito, pelo menos implícito. Tanto os que a apelidam de “guerra de desestabilização”, assim como os que a apelidaram de “guerra civil”, ou “guerra dos 16 anos”, reconhecem que a paz só foi possível quando as forças beligerantes acordaram instituir um Estado de Direito Democrático, alicerçado nas fundamentais estruturas da democracia, da separação dos poderes, da liberdade política e da consagração efectiva dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Volvidas duas décadas de relativa paz e estabilidade política, a partir de 2013 temos sido forçados a reconhecer que o regime político prevalecente tornou-se incapaz de garantir um ambiente democrático e pluralista, bem como uma concorrência política pacífica e saudável entre as principais forças políticas. Ao longo do tempo, em vez de instituições capazes de contribuir para uma sociedade politicamente tolerante, competitiva e inclusiva, um crescente número de cidadãos sentem-se excluídos, violentados e cada vez mais ressentidos e incomodados com o regime político prevalecente.

O actual conflito político-militar é um testemunho de que a reconciliação pós-guerra civil, amplamente retratada internacionalmente como exemplo de sucesso em África, era mais aparente do que efectiva. Esta constatação poderá ser melhor compreendida através dos três primeiros artigos que integram a secção “Política”. O primeiro artigo aborda a relevância e o

significado de um dos slogans centrais no discurso político moçambicano, desde a luta pela independência: “Unidade Nacional”. No PQG 2015-2019, “Consolidação da unidade nacional, da paz e da soberania” surge como a primeira de cinco prioridades do Governo. O autor defende que ao contrário do que se esperava do novo Governo, saído das eleições de Outubro de 2014, a questão da Unidade Nacional voltou a ter o seu fundamento na própria Frelimo, numa perspectiva centralista do controle do Estado, em que a diversidade apenas é aceite na medida em que não ameace o poder instalado.

O segundo artigo da secção “política” debate as dinâmicas de paz e conflitos em Moçambique, questionando: “Para onde vamos?”. Tendo em conta o recrudescimento da instabilidade político-militar, para as proporções observadas no primeiro semestre do corrente ano, a indagação “para onde vamos?”, está longe de ser gratuita ou meramente retórica. Ela reflecte a crescente apreensão dos cidadãos, quanto ao risco de que o actual conflito-militar, por enquanto reportado como uma guerra de baixa intensidade, se converta numa guerra civil de alta intensidade. Não será exagero considerar este como o maior desafio às aspirações de uma paz e unidade nacional verdadeira e efectiva, em vez de aparente e temporária.

O terceiro e último artigo da secção “política” analisa os desafios da democracia e municipalização em Moçambique, decorrentes da experiência do gradualismo, participação local e gestão de serviços básicos. O artigo argumenta que a forte dependência dos municípios em relação às transferências do Estado central e às doações externas, por um lado, e a forte influência das máquinas partidárias sobre os eleitos, por outro, enfraquecem os mecanismos de prestação de contas a nível municipal. Este facto prejudica a consciência da cidadania municipal e reduz a capacidade de monitoria e acção pro-activa dos munícipes sobre os seus representantes municipais, com vista a maior participação dos munícipes e melhoramento dos serviços públicos prestados.

A nível económico e financeiro, no último meio século Moçambique viveu uma sucessão de graves crises estruturais, nas quais instabilidade macroeconómica e elevado endividamento público assumiram centralidade e destaque. O IV Plano do Fomento (1974) da Administração colonial, o Plano Prospectivo Indicativo, PPI (1980), o Programa de Reabilitação Económica, PRE (1987), e o Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta, PARPA (2000), explicita ou implicitamente reconheceram as causas estruturais dos desequilíbrios macroeconómicos e do endividamento público, nomeadamente a expansão do investimento e do tecido produtivo ancorado na poupança externa, e em particular elevada dependência de importações, incapacidade de desenvolver ligações e articulações internas na economia e uma base de exportação muito limitada e dependente de produtos primários para mercados voláteis.

Nas três últimas décadas duas crises de dívida pública colocaram Moçambique em risco iminente de incumprimento e falência; ou seja, incapacidade de o país honrar os seus compromissos com os credores internacionais, forçando o Governo a renegociar e reestruturar a dívida, parcial ou totalmente. O primeiro episódio de quase falência por causa da dívida soberana moçambicana

manifestou-se em meados da década de 1980, mais precisamente em 1984. Acabou por ser evitada ou controlada na sequência da adesão de Moçambique às Instituições de Bretton Woods (1984-87) e, em particular, da introdução de um programa de ajustamento estrutural da economia moçambicana que ficou conhecido por Programa de Reabilitação Económica (PRE) (1987). Um vasto programa de reformas legislativas e administrativas, implementado em estreita colaboração com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objectivo de inverter o declínio da produção, reduzir os desequilíbrios financeiros internos, nomeadamente o défice da balança de pagamentos e estabelecer as bases para um crescimento económico positivo e rápido.

A segunda crise de dívida pública revelou-se inevitável, uma década após a primeira. No último quinquénio do século passado, ficou evidente que a dívida acumulada por Moçambique era e insustentável. A solução encontrada para esta crise de endividamento surgiu em 1998, por via da qualificação de Moçambique para o reescalonamento da dívida, no âmbito da iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) e de Alívio da Dívida Multilateral (MDRI). À semelhança do que aconteceu na sequência da crise de dívida anterior, o Governo e um conjunto de parceiros multilaterais e bilaterais internacionais acordaram introduzir um novo programa de reformas, os chamados Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) do FMI, cuja versão nacional ficou conhecida por Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA, 2000). Para além da sua afirmação explícita contra a pobreza absoluta, o PARPA nada de substantivo ofereceu para se evitar que depois da reestruturação, que envolveu um substancial perdão da dívida, Moçambique reiniciasse um novo ciclo vicioso de endividamento público, tendencialmente insustentável. Na sequência da iniciativa HIPC, o stock de dívida foi reduzido para o nível em que o serviço correspondente foi considerado sustentável, do ponto de vista fiscal, de acordo com critérios definidos internacionalmente; mas não tardou que um novo ciclo de endividamento surgisse na segunda metade da primeira década do corrente século XXI. Entre 2005 e 2015, o governo de Moçambique apostou no programa de investimento mais ambicioso da história de Moçambique, assente na mobilização de capital privado externo, com enfoque particular nos recursos naturais estratégicos. Um novo programa de despesa pública emergiu, paralelamente ao apoio através da ajuda internacional, que começou a revelar-se esgotado, desta feita virado para financiamentos comerciais, domésticos e externos. Entretanto, no primeiro semestre do corrente ano de 2016, Moçambique viu-se subitamente confrontado com um escândalo de avultados endividamentos ocultos, realizados em 2013 e 2014. Endividamentos reconhecidamente realizados à margem da Constituição da República, dos dispositivos legais e orçamentais internos, e violando os acordos de parceria entre o Governo e os seus parceiros internacionais, o que provocou a interrupção em Abril passado, da cooperação e do apoio financeiro dos doadores bilaterais e multilaterais ao Orçamento do Estado

Irá a actual crise de dívida soberana revelar-se tão ou mais grave do que os dois episódios de crises de dívida pública anteriores? Por mais que se queira acreditar ou desejar que não, numa

altura em que o conteúdo e os detalhes do pacote de medidas a implementar para fazer face à crise da dívida, e não só, são ainda desconhecidos, o mais prudente é evitar tentar profetizar o que será o futuro. Convém referir que crises económicas e financeiras, num sentido mais amplo, não devem ser confundidas, muito menos reduzidas a crises de dívida pública ou outras de tipo financeiro (e.g. bancárias, de inflação e de câmbio). Isto fica claro, no conjunto de seis artigos que integram a segunda parte deste livro, “Economia”, onde a questão da dívida pública é abordada como parte de uma vasta diversidade de desafios económicos, tais como: inflação, dilemas da industrialização, a questão das pequenas e médias empresas (PMEs), a cultura do trabalho, emprego e estrutura produtiva.

O primeiro artigo apresenta uma perspectiva macro-económica sobre a inflação e pobreza, no contexto do desenvolvimento em África, particularmente na Tanzânia e em Moçambique. O artigo defende a pertinência de se voltar a colocar em debate as inter-relações macro entre produtividade, rendimentos salariais e emprego, para lidar com a dinâmica da pobreza e da desigualdade nas economias em desenvolvimento em geral e em Moçambique em particular. Não é apenas uma questão de garantir salários e condições de trabalho dignos para os trabalhadores, mas também de garantir a viabilidade da produção assente em mão-de-obra intensiva fora da agricultura sem que se torne um vazadouro para os trabalhadores pobres.

O segundo artigo da secção económica analisa a estrutura da dívida pública em Moçambique e sua relação com as dinâmicas de acumulação. Tomando em consideração a relevância atribuída à dívida pública no PQG 2015-19, o artigo olha para a actual dinâmica da dívida e para as perspectivas de endividamento público e discute o que estas indicam em termos de direcções da economia. O argumento principal do artigo é que, mais do que o problema da sustentabilidade fiscal, a análise da dívida pública deve incluir o seu papel estruturante.

O terceiro artigo da secção económica discute os dilemas de industrialização num contexto extractivo de acumulação de capital. Toma como questão de partida, como é que a investigação já publicada sobre a economia política do crescimento e transformação económica em Moçambique pode ajudar o debate sobre a industrialização? Uma questão decorrente da atenção que o PQG 2015-19 atribui à industrialização, definida, a par com a agricultura, como vector de transformação económica por via da resolução dos desafios e obstáculos, que impedem o desenvolvimento. Em vez de imaginar uma economia formada por partes dissociadas, que, embora se relacionem, são independentes, com a sua própria história e narrativas e com as suas próprias regras, o artigo trata a economia como uma totalidade, com uma única narrativa a ligar os diferentes elementos, tentando explicar coerentemente as tensões e os aparentes paradoxos que a caracterizam. Neste contexto, o artigo questiona se industrialização é, como tratada no PQG, um vector externo de mudança da economia ou, ao contrário disso, é ela própria estruturada pelos problemas de acumulação e, nesta perspectiva, o resultado, e não um instrumento, da transformação económica possível.

O quarto artigo da secção económica interroga a centralidade atribuída às pequenas e médias empresas (PMEs) no PQG 2015-2019, através de uma problematização crítica desta abordagem. As PMEs têm tido um tratamento privilegiado na literatura sobre desenvolvimento económico, mesmo quando, intencionalmente ou não, as políticas de desenvolvimento não as favorecem. Os programas económicos continuam, na prática, a priorizar grandes projectos de investimento intensivo em capital e os resultados práticos são diferentes da retórica. Argumentos a favor das PMEs vêm de quase todos os quadrantes e, frequentemente, o insucesso económico é atribuído à não promoção de PMEs, do mesmo modo que, por derivação, a cura do insucesso requer a promoção de tais empresas. O artigo demonstra a falácia de usar escala como foco de estratégia de desenvolvimento, bem como a importância de compreender as dinâmicas e estratégias competitivas e de cooperação das firmas dentro de contextos económicos específicos, devendo, por isso, a política pública focar nos processos de competição, cooperação e emergência de firmas e não na escala.

O quinto artigo da secção económica debate a problemática da produtividade agrícola, o planeamento e a cultura do trabalho em Moçambique, uma preocupação constante da planificação do desenvolvimento em Moçambique, nomeadamente no último Plano Quinquenal do Governo (PQG). O artigo questiona o significado de cultura do trabalho e os pressupostos sobre a produtividade agrícola que subjazem à utilização do conceito de «falta de cultura do trabalho». Por outro lado, o artigo defende que o próprio conceito bloqueia a identificação de formas de intervenção governamental que possam promover a produtividade do trabalho nas diversas formas de produção agrícola em Moçambique.

O sexto e último artigo da secção económica aborda a problemática do emprego e as condições sociais de trabalho nas agro-indústrias. Argumenta que há uma contradição entre a geração de emprego e a melhoria das condições sociais do trabalho nas agro-indústrias. Esta contradição é explicada pelo tipo de estrutura produtiva extractiva prevalecente, em que a rentabilidade das empresas é garantida pela residualização da força de trabalho, em processos produtivos focados na produção primária para exportação, na obtenção de vastas extensões de terra e acesso a água a baixo custo, acesso a uma reserva de força de trabalho barata, responsável pelos custos da sua própria reprodução. Este tipo de estrutura produtiva gera uma estrutura de emprego e condições sociais de trabalho não consistentes com os objectivos da legalidade laboral e segurança social. O emprego gerado é essencialmente sazonal, inseguro, mal pago e desenvolvido em condições precárias. Por sua vez, a estrutura de emprego e as condições sociais do trabalho que emergem desta estrutura extractiva têm implicações no tipo e na qualidade da força de trabalho que se cria, na produtividade e no tipo de estrutura económica futura.

A terceira parte do livro, composta por três artigos, é consagrada às questões de “sociedade”. O primeiro artigo debate a estratégia de crescimento económico em Moçambique, defendendo que a estratégia económica prevalecente a longo prazo tem sido maximizar a substituição da

poupança interna pela poupança externa. O artigo indaga e responde ainda à questão colocada no título, “desta vez é diferente?”. Por enquanto, tudo indica que não, defende o autor. Qual é o problema da actual estratégia? Gera crescimento económico, graças ao financiamento principalmente proporcionado pela poupança externa, mas não tem criado uma base minimamente sólida para o desenvolvimento económico e protecção social. Porquê? No primeiro ano da presidência de Filipe Nyusi, o Governo Moçambicano procurou dar continuidade à estratégia de crescimento económico em curso há várias décadas. Pelo seu conteúdo, este texto podia ter sido incluído na secção anterior, mas optou-se por colocá-lo nesta secção social, em parte para manter maior equilíbrio na distribuição dos textos pelas secções e, por outro lado - e certamente mais relevante - porque a indagação sobre a estratégia de crescimento económico é tão relevante e pertinente numa secção sobre desenvolvimento económico, como numa que trata do desenvolvimento social e humano.

O segundo artigo da secção “sociedade” discute as relações rural-urbano, transferências pessoais e políticas públicas, numa análise a partir de populações residentes na cidade de Maputo. Depois de considerar as múltiplas relações estabelecidas entre a cidade e o campo, o artigo centra-se na importância das transferências pessoais das populações migrantes para a melhoria da qualidade de vida das comunidades de origem, ou para o desenvolvimento rural. A partir de um estudo acerca das relações estabelecidas pelas populações residentes na cidade de Maputo com os seus contextos rurais de origem, o artigo destaca a dimensão dos fluxos financeiros envolvidos, assim como as suas formas de aplicação. Defende a importância do fortalecimento das relações entre o campo e a cidade, sobretudo através da melhoria das condições de transporte e de comunicação, da criação de condições para escoamento da produção, ou de projectos de agro-processamento que possibilitem a criação de emprego (agrícola ou não agrícola), em particular em áreas de grande concentração de populações migrantes.

O terceiro e último artigo da secção “sociedade” discute o desafio da gentrificação na cidade de Maputo, ou seja, a ocupação e transformação paulatina dos bairros pobres, de classes trabalhadoras, por pessoas de classe média-alta, que os transformam em bairros e residências modernos e caros. Toma como referência de análise o sistema habitacional, com destaque para a Política Social de Habitação e a exclusão social. O artigo argumenta que a complexidade e onerosidade do actual sistema de habitação e a ambiguidade da política de habitação contribuem positivamente e de forma indirecta para a gentrificação e, sucessivamente, para a exclusão e marginalização social das famílias de baixa renda. Eventualmente, isto afecta negativamente o desenvolvimento do capital humano moçambicano.

A quarta e última parte do livro, sobre “Moçambique no mundo”, possui dois artigos. O primeiro artigo da parte “Moçambique no mundo” discute a maneira e as razões que levam as organizações da sociedade civil moçambicanas (OSCM) a serem críticas do programa Pro-Savana, o programa trilateral de desenvolvimento agrícola brasileiro-japonês-moçambicano

mais ambicioso e mediático do Brasil e do Japão, na história recente da sua cooperação internacional em projectos de desenvolvimento em África. Mais do que qualquer outro mega-projecto, a crítica ao ProSavana tem a particularidade de envolver um número significativo de organizações internacionais da sociedade civil, sobretudo do Japão e do Brasil, o que tem contribuído para dar maior visibilidade e internacionalização à contestação.

O último texto discute a relevância dos dilemas, lições e focos de luta da recente crise económico-financeira da Grécia para Moçambique. O autor defende que desde a última proclamação do “fim da história”, ou profecia do triunfo final do neoliberalismo, não se assistia a um debate tão intenso, à escala mundial, sobre opções sociais de classe acerca da análise do passado, as possibilidades e acções do presente e as esperanças sobre o futuro. Poucos assuntos mobilizaram tanto debate, foco de acção e solidariedade internacional. A história volta a estar viva, e regressa com “desejo de vingança”. Surpreendentemente, argumenta o autor, parte da opinião pública moçambicana não se alheou deste assunto e as redes sociais e os órgãos de comunicação social foram inundados de debates à esquerda e à direita. A experiência da Grécia tem paralelos e lições importantes para Moçambique, especialmente nesta fase de crise económica aguda, tanto no que diz respeito à natureza da crise (em que o Estado se endividou protegendo ou promovendo processos de centralização e concentração de capital), como no que diz respeito ao debate sobre as soluções, quem as paga e quem é resgatado. Esta é uma oportunidade de focar o debate doméstico em questões fundamentais das opções económicas, aprendendo três lições: há alternativas, são de classe e são internacionais.

À medida que as crises se têm agravado e se torna inglório negar e escamotear a sua importância, o pensamento crítico tem sido visto por actores do actual regime político como um agente negativo, pessimista e perturbador do *status quo*. Isto é irónico, por dois motivos. Por um lado, muitos dos que passaram a rejeitar o pensamento crítico, num passado não muito distante exaltavam a importância da “crítica” e da “auto-crítica” para o progresso, tanto individual como colectivo.

É extremamente difícil perceber como é que os defensores do estado actual de coisas, tão avessos que se tornaram ao recurso à crítica na busca de melhores explicações e soluções para os problemas enfrentados, esperam ser levados a sério quando se declaram protagonistas da “força da mudança”. Na verdade, é preocupante que aqueles que hoje desvalorizam e desaprovam o pensamento crítico tenham passado a acreditar que uma sociedade entevada por normas, costumes, instituições e opções retrógradas, merece ser fomentada e priorizada, em detrimento de ideias novas, criativas, críticas e animadas pela convicção que a disponibilização e acesso à informação é a melhor forma de alcançar a verdade objectiva, ingrediente crucial na confiança indispensável para que haja progresso na resolução dos problemas e desafios na vida.

PARTE I

POLÍTICA

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E UNIDADE NACIONAL

Luís de Brito

A Unidade Nacional, uma das expressões centrais no discurso político moçambicano desde a luta pela independência, é tipicamente um conceito de «geometria variável». Na verdade, não só o conceito de Unidade Nacional se presta a diferentes interpretações, eventualmente contraditórias, como, no caso concreto da sua utilização pela Frelimo, registou uma notória evolução ao longo do tempo. Não obstante essa evolução, que procurava integrar a nova realidade de um sistema político multipartidário, nota-se que as formulações inscritas no Programa Quinquenal do Governo estão ainda longe de ser uma realidade. Neste texto, para além da apresentação da questão da Unidade Nacional tal como é formulada no referido programa do Governo, evocamos de forma muito sucinta a evolução do campo político moçambicano e a sua relação com diferentes abordagens da Unidade Nacional, terminando com uma breve referência à actualidade – embora num contexto histórico e político diferente – de alguns aspectos levantados em 1986 por um documento importante no desenvolvimento político moçambicano, que ficou conhecido como a «Carta dos Antigos Combatentes».

A UNIDADE NACIONAL NO PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO

A primeira das cinco prioridades do Programa Quinquenal do Governo é «Consolidar a Unidade Nacional, a Paz e a Soberania». De acordo com este programa:

A Unidade Nacional constitui o fundamento, o vector central e o elemento aglutinador de todos os Moçambicanos. A Unidade Nacional é o ponto de partida para [a] construção e consolidação dos ideais nacionais de promoção e defesa da moçambicanidade e para o cultivo, a manutenção e a elevação dos valores de auto-estima, do espírito patriótico, da amizade, de solidariedade, da inclusão, de respeito mútuo, da tolerância e convivência pacífica, e de valorização contínua da diversidade

*cultural e ideológica como base para a consolidação da construção de uma Nação Moçambicana cada vez mais forte e coesa*¹.

É interessante notar que a Unidade Nacional é aqui apresentada de forma mais desenvolvida e explícita em relação ao seu «conteúdo» do que fora, por exemplo, no Programa Quinquenal do Governo para o período 2009-2014². Em particular, aparecem duas novas dimensões: por um lado, a «inclusão» e, por outro, a valorização da «diversidade ideológica». Esta evolução estava já de algum modo esboçada no manifesto eleitoral da Frelimo para 2014, em que a Unidade Nacional era apresentada como o factor aglutinador de todos os Moçambicanos «independentemente da sua filiação partidária», entre outros aspectos.³ Se remontarmos ao manifesto eleitoral da Frelimo para 2009, podemos constatar que não há nesse texto um reconhecimento explícito da diversidade ideológica e partidária e que a Frelimo e Guebuza são apresentados como os garantes da Unidade Nacional.

Na linha da concepção de Unidade Nacional introduzida em 2014, o Programa Quinquenal do Governo introduziu um novo vocabulário, nomeadamente «espírito de tolerância, humanismo, inclusão, diálogo, reconciliação, harmonia, respeito pelos valores da cidadania»⁴ e novas intenções como a «colaboração e o diálogo permanente e estruturado entre o Estado e as organizações da sociedade civil, partidos políticos, confissões religiosas, comunidade e instituições académicas»⁵. Ao mesmo tempo, são destacados elementos relativos à promoção do diálogo e consulta para a obtenção de consensos, assim como da convivência pacífica entre os Moçambicanos.

Depois da confrontação armada entre as forças governamentais e militares da Renamo, que antecedeu as eleições, este programa enunciava as bases para uma nova fase de convivência democrática e pacífica, fundada numa política de inclusão de todos os actores políticos, sociais e económicos. No entanto, a dificuldade de mudar de paradigma revelou-se mais forte, e a fraca qualidade do processo eleitoral, que foi marcado por fraudes e deixou dúvidas em amplos sectores da sociedade sobre a sinceridade dos resultados, acabou por resultar numa agudização do conflito entre o Governo e a Renamo e, finalmente, no retorno à guerra.

¹ Assembleia da República, Resolução 12/2015. *Boletim da República*, I Série, Número 29, de 14 de Abril de 2015 (2.º Suplemento), 178 (4).

² A formulação no programa de 2010-2014 era a seguinte: «A Unidade Nacional, que foi um dos factores decisivos da vitória do povo moçambicano na luta contra a dominação estrangeira, constitui uma das prioridades centrais da acção política do Governo, mormente na promoção da moçambicanidade, auto-estima individual e colectiva e da valorização da nossa diversidade e dos nossos heróis e talentos.»

³ Manifesto Eleitoral da Frelimo para as Eleições Presidenciais e Legislativas e para as Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2014. Versão aprovada pela I Sessão Extraordinária do Comité Central, 13/05/2014, p. 8.

⁴ Assembleia da República, Resolução 12/2015. *Boletim da República*, I Série, Número 29, de 14 de Abril de 2015 (2.º Suplemento), 178 (5).

⁵ *Ibidem*.

A EVOLUÇÃO DO CAMPO POLÍTICO MOÇAMBICANO E A IDEIA DE UNIDADE NACIONAL

Para compreender a questão da Unidade Nacional no seu contexto histórico, há que considerar três períodos na trajectória da Frelimo. Em primeiro lugar, o período da luta pela independência nacional e dos primeiros anos da independência; em segundo lugar, o período da crise dos finais dos anos 1980 e da abertura política ao multipartidarismo; em terceiro lugar, o período posterior a 2002, momento em que a Frelimo reforça de novo o seu controlo sobre o Estado.

Na história do nacionalismo moçambicano, a formação da Frelimo é um marco decisivo, pois foi este movimento que conduziu a luta pela independência. Um dos aspectos mais destacados no processo da sua formação é precisamente o facto de ter representado a materialização da Unidade Nacional. Isto porque, como «frente», reuniu diferentes organizações (UDENAMO, MANU e UNAMI) que, no conjunto, integravam nacionalistas de todas as regiões de Moçambique. Ao contrário do que o termo «frente» poderia deixar supor, a Frelimo não foi simplesmente uma associação de várias organizações políticas, que manteriam de alguma maneira a sua existência e personalidade próprias, mas uma nova organização que absorveu as anteriores, dando assim um conteúdo mais forte à noção de Unidade Nacional.⁶ É pois neste contexto que a Frelimo surge como a criadora da identidade nacional moçambicana e, por conseguinte, como a detentora e o garante da Unidade Nacional.

Como força principal da luta pela independência, a Frelimo acabou sendo reconhecida como a única representante legítima do povo moçambicano e foi nessa condição que foi proclamada a independência e estabelecida uma constituição de partido único, onde era consagrada como a força dirigente do Estado e da sociedade.

A Renamo, força de oposição que surgiu pouco depois da proclamação da independência, com o apoio do regime rodesiano e depois da África do Sul do *apartheid*, e se desenvolveu ao longo de uma guerra civil que iria durar 16 anos, foi desde logo considerada pela Frelimo como um movimento antipatriótico, enfeudado a interesses estrangeiros. Movimento nacionalista por excelência, dotado de uma ideologia revolucionária, universalista e centralista, a Frelimo foi durante muito tempo incapaz de reconhecer a existência de uma base social interna e ampla da Renamo, o que levou ao arrastar do conflito armado.⁷

A partir de finais de 1986, período em que a crise económica e militar atingia o seu auge, esboçou-se uma evolução que iria alterar ligeiramente, mas não radicalmente, a posição da Frelimo em relação à Renamo. Com efeito, em Outubro de 1986, o Presidente Samora Machel pereceu

⁶ O facto de alguns dirigentes dessas organizações terem abandonado depois a Frelimo para as reconstituir, ou formar outras novas, não teve peso histórico real, porque essas organizações nunca conseguiram desenvolver um protagonismo real na luta pela independência.

⁷ Essa base social é claramente testemunhada pelas votações obtidas pela Renamo e por Afonso Dhlakama em quase todas as eleições, desde 1994.

num acidente de avião em Mbuzini e a sua morte suscitou a produção de um documento – cujos autores anónimos se apresentam como antigos combatentes da Frelimo – que iria marcar os desenvolvimentos políticos posteriores. Pela primeira vez, nesse documento, o conflito com a Renamo foi questionado e apresentado como uma guerra civil opondo irmãos moçambicanos: «Ousemos nós, Antigos Combatentes, aceitar que, no campo de batalha, frente a frente, estão moçambicanos. A isto se chama Guerra Civil.»⁸

Nesse mesmo período agudizava-se a crise que abalou os apoios internacionais de cada um dos beligerantes (da URSS e do campo socialista à Frelimo e do regime do *apartheid* à Renamo), tornando problemática para ambos os lados a continuação da guerra. Assiste-se, assim, nessa altura, às primeiras tentativas de solução do conflito militar através de amnistias que visavam proporcionar as condições para a integração dos membros da Renamo na vida socioeconómica e política do País, mas ainda dentro da lógica do partido único, que iniciava nesse momento a sua transformação de «partido de vanguarda marxista-leninista» em «partido de todo o povo».⁹ Estas primeiras tentativas de solução, que implicavam a dissolução *de facto* da Renamo, não foram aceites por esta e acabariam por dar lugar a um processo de negociações com mediação internacional, que resultou, por fim, no Acordo Geral de Paz, assinado em Roma, a 4 de Outubro de 1992, praticamente dois anos depois de já ter sido aprovada, em 1990, a constituição que introduzia o multipartidarismo. Escolhido como sucessor de Samora Machel, Joaquim Chissano foi o obreiro da transição do País da guerra para a paz, da sua abertura ao grande investimento estrangeiro e da incorporação da Renamo na vida nacional, respondendo assim, em certa medida, ao «programa político» sugerido pela Carta dos Antigos Combatentes. Este foi o período em que, para se alinhar com a realidade, a concepção da Unidade Nacional da Frelimo, baseada no princípio da criação do Homem Novo e que tinha como programa «matar a tribo para fazer nascer a Nação», cedeu o lugar a uma outra concepção, baseada no reconhecimento da diversidade, especialmente cultural e etnolinguística, do povo moçambicano. Porém, do ponto de vista político, o reconhecimento dessa diversidade nunca foi muito efectivo. Tanto a Renamo como mais tarde o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), não obstante os seus resultados eleitorais,¹⁰ vêm frequentemente a sua legitimidade contestada e são regularmente apontados como estando ao serviço de interesses estrangeiros.

⁸ Trata-se da célebre Carta dos Antigos Combatentes, dirigida a quatro dos membros do Bureau Político da Frelimo, nomeadamente Joaquim Chissano, Alberto Chipande, Armando Guebuza e Mariano Matsinhe. (Disponível em francês em: <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/029115.pdf>)

Embora centrado numa crítica acerba do papel dos moçambicanos «não originários» na liderança do partido e do Governo da Frelimo, o documento preconizava o entendimento com a Renamo (excluindo também os «não originários» que dela faziam parte) e colocava a necessidade de uma representação política territorializada ao nível provincial, que é, de alguma forma, a principal reivindicação da Renamo hoje.

⁹ A consagração oficial do abandono do marxismo-leninismo e da adopção do princípio de uma democracia multipartidária aconteceu no 5.º Congresso da Frelimo, em 1989.

¹⁰ A Renamo sempre teve uma forte representação na Assembleia da República. Por seu lado, o MDM, embora tenha uma fraca representação na Assembleia da República, tem uma forte influência nas cidades, com destaque para as maiores: não só dirige os municípios em três delas (Beira, Nampula e Quelimane) como teve votações próximas dos 50% em Maputo e Matola.

As eleições de 1994 mostraram que a Renamo dispunha de um amplo apoio eleitoral, particularmente concentrado na região central do País e, no Centro-Norte, nas duas províncias mais populosas do País, a Zambézia e Nampula. Com efeito, a Frelimo conquistou 129 dos 250 mandatos parlamentares e a Renamo, 112. Nas eleições de 1999, a Frelimo ganhou 133 mandatos e a Renamo, 117. Já na eleição presidencial de 1999, a vitória de Joaquim Chissano foi muito justa (52%), mas deixou dúvidas sobre o resultado, porque, entre outras anomalias, houve um número de votos não contados superior ao número de votos que separava os dois candidatos presidenciais, sendo que esses votos não contados eram de regiões que tinham anteriormente votado maioritariamente a favor da Renamo.

Perante o risco de perder o poder, a Frelimo reagiu escolhendo em 2002 Armando Guebuza como seu secretário-geral e candidato presidencial para 2004. Ao contrário de Chissano, acusado de promover uma política de «deixa andar» que resultou no enfraquecimento do partido, Guebuza concentrou os seus esforços na revitalização do partido a todos os níveis e na reimplantação das células do partido em todo o País (incluindo nos ministérios e serviços públicos), reproduzindo o sistema de enquadramento e controlo característico do período monopartidário e reactivando assim o modo de funcionamento da Frelimo como partido-Estado.

Armando Guebuza acabaria por ganhar as eleições de 2004 e as de 2009 com uma vantagem confortável, embora num contexto de grande abstenção.¹¹ A sua política de exclusão e de pressão sobre a Renamo conduziu no final do seu segundo mandato a uma confrontação armada. Entretanto, a realização das eleições de 2014 foi possível graças a um acordo de última hora entre o Governo e a Renamo. Nestas eleições, apesar de inúmeros casos de fraude e de uma grande desorganização no apuramento dos resultados, foi possível constatar um autêntico «renascimento» da Renamo, que, depois de ter contado com apenas 49 deputados em 2009, conseguiu eleger 89 deputados. Insatisfeita com o processo eleitoral, a Renamo fez uma série de propostas de descentralização, no sentido de participar na governação das províncias onde claramente obtinha a maioria dos votos. Ao contrário da abertura que seria de esperar, considerando as formulações do manifesto eleitoral da Frelimo e do Programa Quinquenal do Governo e as disposições manifestadas pelo Presidente Filipe Nyusi no seu discurso inaugural, as propostas da Renamo foram imediata e totalmente recusadas pela bancada da Frelimo na Assembleia da República. Em paralelo, o cerco às bases da Renamo pelas forças governamentais foi apertando, o que provocou a eclosão de novos confrontos armados, que não têm cessado de crescer, particularmente nas províncias de Sofala, Manica, Tete, Zambézia e Nampula.

Assim, ao contrário do que se esperava com o novo Governo, a questão da Unidade Nacional voltou a ter o seu fundamento na própria Frelimo e numa perspectiva centralista da organização

¹¹ O crescimento da abstenção para níveis superiores a 50% penalizou especialmente a Renamo, pois nas suas zonas de influência mais populosas (Zambézia e Nampula) a abstenção chega a atingir valores próximos dos 80%.

do Estado, sendo a diversidade apenas aceite na medida em que não constitua ameaça para o poder instalado.¹²

Não obstante existirem posições diferenciadas sobre estas questões no seio da Frelimo, a linha dominante até ao momento segue ainda o que fora estabelecido por Armando Guebuza e que consiste em limitar o alcance do processo de descentralização e reduzir a um papel simbólico os partidos da oposição.

Um dos resultados da aplicação desta «linha dura» em relação à Renamo foi o recrudescimento do conflito armado, o que, de certa maneira, traz de volta à actualidade alguns aspectos abordados na Carta dos Antigos Combatentes.

ACTUALIDADE DA QUESTÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CARTA DOS ANTIGOS COMBATENTES

Em primeiro lugar, um dos aspectos em que a Carta dos Antigos Combatentes parece ter de novo actualidade é sobre a questão da guerra. O País vive de novo uma situação de confrontos armados que facilmente podem degenerar numa verdadeira guerra civil e reforçar sentimentos separatistas que se vão manifestando ainda esporadicamente, mas cada vez com maior frequência, especialmente nas redes sociais, ou seja, no seio de uma camada social relativamente educada. A necessidade de um entendimento com a Renamo para garantir um ambiente de paz, preconizada na altura pelos Antigos Combatentes, parece ter hoje uma grande pertinência.

Em segundo lugar, a Carta dos Antigos Combatentes chama a atenção para os problemas de ordem etno-regional e da representação política, que também estão de novo em destaque na actual fase política. Assim, podia-se ler na Carta:

(...) Achamos que no Governo Central (Conselho de Ministros) a representatividade de cada uma das Províncias é fundamental e estabilizadora [sublinhado dos autores da Carta]. Deve-se evitar, no Governo Central, a concentração desproporcional de membros numa única Província.

(...) Achamos que, tomando essa medida, destrói-se o conflito Sul-Norte.

Efectivamente, Chissano desenvolveu uma política muito activa de cooptação e promoção de quadros oriundos das províncias centrais e nortenhas, na linha defendida pelos Antigos Combatentes. Porém, na situação actual, em sistema multipartidário e considerando que a geografia eleitoral mos-

¹² Mesmo os municípios sob governação da oposição, por exemplo, embora dispondo da legitimidade resultante do voto dos cidadãos, têm grandes dificuldades de relacionamento com o Governo central e os seus representantes locais.

tra a dominância da Renamo em amplas áreas das regiões do Centro e Norte do País, essa política não parece ser suficiente para atenuar as tensões. A Renamo e os seus simpatizantes sentem-se excluídos da governação, apesar de terem uma grande influência em certas regiões, como o demonstram os sucessivos resultados das eleições. Essa reivindicação de inclusão, antes colocada no quadro do partido único, é agora motivo de mobilização por parte daqueles que, membros e simpatizantes da Renamo, não se sentem devidamente representados na governação do País. Daí a urgência de uma discussão aprofundada sobre a questão da descentralização e a melhor forma de evitar a exclusão política, fonte de conflito.

PARA ONDE VAMOS? DINÂMICAS DE PAZ E CONFLITOS EM MOÇAMBIQUE

João C. G. Pereira

INTRODUÇÃO

Moçambique tem sido assolado nos últimos anos dois anos por uma instabilidade político-militar que poderá levar o País a uma guerra civil de alta intensidade. Uma das prioridades do Plano Quinquenal do Governo (PQG), do Presidente Filipe Jacinto Nyusi, é consolidação da unidade nacional, a paz e a soberania (*vide* PQG, 2014-2019). A questão que se coloca é como é que o Governo irá materializar este objectivo.

A recente história de Moçambique mostrou os grandes desafios das transições políticas em África. Os desafios e processos de transição que o País enfrentou num passado recente – de uma economia centralizada para uma economia de mercado, de um partido único para um sistema multipartidário – continuam a moldar os seus momentos históricos. Um dos desafios mais recentes e com grande impacto na vida política foi a transição da guerra para a paz. Este processo não só criou condições para o estabelecimento de um ambiente de paz e desenvolvimento económico como, porque o epicentro do processo foram as questões militares, significou a introdução de mudanças estruturais no sector da defesa.

As contribuições da comunidade internacional detêm peso significativo no Orçamento do Estado do País, facto que se reflectiu no processo de reforma da instituição militar. Nesta, as consequências foram os cortes orçamentais profundos, com reflexos na sua estrutura e missões. Os orçamentos reduzidos e a conseqüente degradação das infra-estruturas, bem como uma logística e serviços deficientes, tiveram impactos multiformes na opinião pública. Os jovens, por exemplo, tornaram-se relutantes a integrarem as fileiras das Forças Armadas e a sociedade passou a questionar a sua utilidade em tempo de paz.

Moçambique conheceu, até recentemente, conflitos com diferentes níveis de intensidade, sendo de destacar a luta de libertação nacional que terminou com a declaração da independência nacional, a 25 de Junho de 1975; seguidamente, a guerra de desestabilização que culminou com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), a 4 de Outubro de 1994; e, recentemente, as escaramuças no centro do País.

Para efeitos de análise, o presente documento apresenta como balizas cronológicas o período que começa com o AGP até ao presente. Neste percurso procura-se explorar e analisar algumas especificidades do processo de implementação do AGP com maior incidência sobre o processo de formação e consolidação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), destacando as dinâmicas do processo de fusão das ex-forças beligerantes e as suas implicações sobre a dimensão política e a abordagem sobre a paz em Moçambique. Outrossim, para melhor entendimento das razões do extravasamento das questões militares das estruturas da instituição militar e o ecoar do sentimento dos elementos provenientes da Renamo através das estruturas políticas do seu partido, serão examinadas as vicissitudes do propalado exemplo de referência de reconciliação nacional em que se transformou a instituição castrense no *mainstream discourse*. A exploração dos aspectos acima referidos conduzirá à discussão sobre a relevância do diálogo político como alternativa de solução dos problemas político-militares; em que medida o diálogo reflectiu, por um lado, o sentimento de insatisfação resultante do tratamento dado às questões militares pelas instituições competentes e, por outro, se transformou também num instrumento de satisfação de interesses de grupo. Não menos importante será a análise das adversidades do processo de implementação do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares (ACHM) e os percalços que determinaram o fim precoce da missão da Equipa Militar de Observação da Cessação das Hostilidades Militares (EMOCHM).

Em seguida, será feita uma avaliação dos desenvolvimentos pós-eleitorais e as dinâmicas político-militares que conduziram aos posicionamentos políticos e à propensão para adopção de medidas de cariz mais radical, visando dar tratamento ao problema de desmilitarização do principal partido político da oposição – a Renamo. Por fim, o documento examina os espaços de manobra existentes que podem ser explorados pelos diversos actores políticos e pela sociedade civil com a finalidade de afirmação das suas acções conducentes à reaproximação das partes desentendidas. Este exercício conduziria à recuperação da plataforma de diálogo como instituto privilegiado para a discussão dos problemas candentes e alcance de consensos para uma paz duradoura.

A elaboração deste artigo baseou-se na análise da documentação primária e secundária sobre a guerra, o Acordo Geral de Paz e as eleições em Moçambique. Após a análise dos documentos, e a fim de esclarecer e fundamentar o argumento principal, foram realizadas entrevistas com as várias partes interessadas, nomeadamente militares do Governo e da Renamo, representantes de partidos políticos, académicos e líderes de organizações. Por uma questão de protecção dos nossos entrevistados, não mencionamos os seus nomes nas citações, nem na lista bibliográfica.

O CONTEXTO DE TRANSIÇÃO: DA GUERRA DOS 16 ANOS PARA A PAZ

O ACORDO GERAL DE PAZ DE 1992

As profundas mudanças sociopolíticas e estratégicas no período posterior à Guerra Fria e o fim do *apartheid* na África do Sul influenciaram sobremaneira os desenvolvimentos políticos e socioeconômicos de Moçambique nos anos 1990. Em Moçambique, a revisão constitucional levada a cabo em 1990, visando acomodar o sistema multipartidário, constituiu outro passo importante para a criação do espaço no qual os partidos políticos podiam estabelecer-se e desenvolver as suas actividades.

O fim da Guerra Fria coincidiu com o início de processos políticos determinantes para a queda do regime do *apartheid* na África do Sul e o fim da guerra em Moçambique. Em Moçambique, o processo gerou um espectacular momento político cujo eixo foi a questão militar, ou seja, as questões de defesa e das Forças Armadas (*vide* Acordo Geral de Paz, Protocolo IV: Das Questões Militares). Estes processos tiveram como consequência a criação de janelas de oportunidade para o lançamento das negociações para a paz em Moçambique, exercício que culminou com a assinatura, a 4 de Outubro de 1992, em Roma, do Acordo Geral de Paz, pelo ex-Presidente da República de Moçambique Joaquim Chissano e Afonso Dhlakama, presidente da Renamo. O acordo estipulava, entre outras coisas, a participação das Nações Unidas na monitorização da implementação do AGP e questões específicas relacionadas com o cessar-fogo, as eleições e a assistência humanitária (*vide Boletim da República*, I Série, N.º 42, de 14 de Outubro de 1992.).

O auge da implementação da componente política do acordo foi atingido com a realização de eleições gerais que decorreram de 27 a 29 de Outubro de 1994, monitorizadas e verificadas por 900 observadores das Nações Unidas e 1400 observadores internacionais (Synge, 1997; Aldrich, 2000). Afonso Dhlakama exerceu seu direito de voto a 28 de Outubro, depois de intensos esforços persuasivos levados a cabo pelo Conselho de Segurança (CS), pelo secretário-geral, pelo representante especial do secretário-geral e presidentes de Estados vizinhos. Face a estes acontecimentos, o Conselho de Segurança aprovou sucessivas resoluções – 957¹ e 960² – para desanuviar a tensão política, recomendando a continuação do processo de reconciliação nacional através de processos democráticos. Com a tomada de posse dos membros da Assembleia

¹ Esta resolução prorrogou o mandato da Onumoz até à formação do novo governo, mas não mais para além de 15 de Dezembro do mesmo ano. Autorizava ainda a conclusão de todas as questões relacionadas com a operação antes da sua retirada, ou melhor, antes de 31 de Janeiro de 1995 (*Idem*: 6).

² A 21 de Novembro, a Resolução 960 do CS aprovou os resultados das eleições moçambicanas e pediu às partes que aceitassem e respeitassem os resultados, assim como continuassem com o processo de reconciliação nacional através de processos democráticos.

da República, a 8 de Dezembro de 1994, e do Presidente da República, um dia depois, terminava «com sucesso» todo um processo que contara com a supervisão da comunidade internacional e o apoio técnico da Operação das Nações Unidas em Moçambique (Onumoz). O resultado de todo este processo foram as mudanças institucionais, especificamente as do sector de Defesa Nacional, que se iniciaram naquele período e continuam hoje a consumir o tempo de reflexão da maioria dos moçambicanos.

IMPLEMENTAÇÃO DO AGP E A CRIAÇÃO DAS FADM

Obedecendo ao definido no AGP como o papel da Onumoz, como mediadora do acordo, a 4 de Novembro de 1992, foi criada a Comissão de Supervisão e Controlo (CSC) (Synge, 1997; Aldrich, 2000), órgão responsável pelo controlo político global do cessar-fogo. A CSC criou as principais comissões auxiliares, que incluíam: a Comissão de Cessar Fogo (CCF), a Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (CCFADM), a Comissão para a Reintegração do Pessoal Militar Desmobilizado (Core)³.

Existia também a componente humanitária, que tinha por objectivo a promoção da reconciliação e assistência à população deslocada e refugiada reassentada (estimada em seis milhões, nomeadamente quatro milhões de deslocados internos, 1,5 milhões de refugiados e 370 mil desmobilizados e seus dependentes). A componente humanitária da Onumoz, UNOHAC (Humanitarian Coordination within the Peace-Keeping Operation), encabeçado pelo coordenador para os Assuntos Humanitários, assistiria à desmobilização e à reintegração e apoiaria a repatriação, o auxílio de emergência, a restauração de serviços essenciais e desminagem (Coelho *et al.*, 1996).

Entretanto, as questões burocráticas ao nível da ONU retardaram a aplicação de princípios-chave constantes do AGP, que, face às desconfianças entre as partes, só podiam ser aplicadas na presença da Onumoz. A 7 de Janeiro de 1993, Afonso Dhlakama informou que não iniciaria o processo de acantonamento das suas forças e a desmobilização até que mais forças da ONU fossem enviadas, e exigia ainda que 65% das tropas da Onumoz fossem enviadas para as áreas controladas pela Renamo⁴.

Paralelamente, eram executadas, no terreno, outras acções, nomeadamente no Zimbabwe, que retirou a sua tropa do corredor da Beira, em Abril de 1993, e no Malawi, que retirou a sua força do corredor de Nacala, em Junho do mesmo ano (Hume *et al.*, 1994). Em finais de Maio, a

³ Para além destas foram criadas outras comissões: Comissão Militar de Verificação (Comive), Comissão Nacional de Assuntos Policiais (Compol), Comissão Nacional de Informação (Cominfo), Comissão Nacional da Administração Territorial, Comissão Nacional de Eleições (CNE). Para uma melhor descrição da estrutura e missão destas, *vide* Da Costa, *et al.* (1995): 181-221.

⁴ *Notícias*, 7 e 8 de Janeiro de 1993. Paralelamente, questões de ordem estratégica, assim como o alto nível de desconfiança entre as partes, estiveram na origem dos atrasos verificados: prevaleceram as dificuldades em acordar com a Onumoz os pontos de acantonamento precisos para iniciar com a desmobilização, facto que levou a que o calendário de cessar-fogo e o da desmobilização não fossem cumpridos.

Onumuz instalou as suas infra-estruturas militares nas três regiões operacionais, ou seja, nas regiões Norte, Centro e Sul do País. É na sequência destes factos que, a 30 de Junho, o secretário-geral informa o Conselho de Segurança do fim da retirada das tropas estrangeiras, dos atrasos no estabelecimento da Comissão Nacional de Eleições e do desenvolvimento do processo de acantonamento e desmobilização assim como da formação de novo Exército⁵. A 9 de Julho de 1993, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 850, a qual expressava a preocupação em relação aos atrasos na implementação do acordo e apelava às partes a concordarem, sem demora, com o calendário proposto.

Entretanto, em 1991 fora feita uma previsão da existência, nas duas partes, de aproximadamente 135 mil homens armados, dos quais, após a assinatura do AGP e uma vez definido o número dos que integrariam as novas Forças Armadas de Moçambique (30 mil homens), o remanescente seria desmobilizado. Isto significou que 105 mil homens seriam desmobilizados e atendidos pelo programa de reintegração (cifra de base)⁶.

A criação «técnica» das FADM começou com a chamada «Declaração de Lisboa», que resultou da reunião realizada em Fevereiro de 1993, na qual Portugal, França e Reino Unido se comprometeram a contribuir com acções específicas visando a formação de uma nova força. Porém, somente um ano depois da Declaração de Lisboa, em Fevereiro de 1994, foram dados passos concretos pelos portugueses, que direccionaram a sua atenção para as forças especiais e os fuzileiros navais. Seguiram os ingleses com atenção específica para a infantaria, enquanto os franceses se concentravam na desminagem. Assim, os portugueses conceberam cursos sobre liderança e treinaram as forças denominadas Comandos e Fuzileiros Navais. Os franceses forneceram instrutores militares que ajudaram a formar a primeira companhia das FADM, composta por cem homens especializados em desminagem. Enquanto isso, os britânicos treinaram os 540 oficiais do Governo e da Renamo que a CCFADM, a 22 de Julho de 1993, enviou para formação como instrutores no Zimbabwe (Coelho *et al.*, 1994: 10-16), e a 12 de Janeiro de 1994 a Onumuz transportou os oficiais moçambicanos do Zimbabwe para os três centros de treino para pessoal de infantaria das FADM em Moçambique, nomeadamente em Dondo, na província de Sofala, e em Boane e Manhiça, na província de Maputo.

Apesar destas acções, houve muitos problemas relacionados com a criação das primeiras unidades das FADM. Houve dificuldades de transporte dos novos recrutas das áreas onde tinham

⁵ Devido a problemas logísticos enfrentados pela delegação da Renamo na capital da País, a Comissão Conjunta para a Formação do Novo Exército não estava em funcionamento nove meses depois do acordo de Outubro.

⁶ Hume (1994: 138) apresenta o número global das tropas de ambas as partes, estimado em cem mil homens: «The documents (protocols of military questions, guarantees, and the cease-fire) would govern the processes of demobilizing 70,000 of the estimated 100,000 troops of the two sides (...).» Era um facto que seria extremamente difícil obter o número exacto de combatentes adultos envolvidos no último conflito armado. Se em 1991 se previa que existissem, nos dois exércitos (Governo e Renamo), excluindo, portanto, as forças locais, cerca de 135 mil homens, contudo, mais tarde, apenas foram registados nos centros de acomodação 107 mil militares de ambos os lados, dos quais 95 mil foram desmobilizados e 12 mil integrados nas novas Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM).

sido concentrados, depois do Acordo de Paz, para os novos campos de treino militar, bem como atrasos na chegada de equipamento militar. Estes e outros problemas posteriores, tais como o baixo nível académico dos recrutas e a falta de infra-estruturas para a sua acomodação depois da instrução, dificultaram o processo. Em meados de Setembro de 1994, na véspera das eleições, e numa altura em que as FADM deviam já terem sido formadas e estar em prontidão combativa para qualquer eventualidade, pelo menos metade do contingente esperado ainda não fora integrado nas FADM (Macaringue, 1997; 1998).

Os problemas relacionados com a implementação da Declaração de Lisboa foram matéria de alguma controvérsia. De acordo com alguns observadores externos, houve quatro factores que afectaram negativamente o processo de criação das FADM, cujas razões não foram sempre bem claras. Primeiro, apesar da disponibilidade de apoio internacional, nomeadamente ofertas de países como a Inglaterra, Portugal e França para a formação dos novos integrantes das FADM, durante o processo de paz o País nunca tirou proveito delas. Em segundo lugar, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas ficaram cerca de sete meses sem orçamento logo depois das eleições de Outubro de 1994, e figuras-chave tanto no Ministério da Defesa Nacional como nas Forças Armadas foram nomeadas somente no princípio de Maio de 1995. Em terceiro lugar, as figuras nomeadas para o comando superior das Forças Armadas – por razões políticas – não eram do agrado dos doadores internacionais. Em quarto lugar, o País não tinha ainda uma direcção política clara relativamente ao papel das Forças Armadas. Alguns pontos de vista difundiram a ideia de que estas acções foram intencionais, como forma de contrabalançar os longos anos de «dominação» da instituição castrense (Coelho *et al.*, 1994).

Independentemente da veracidade dos argumentos acima apresentados, o facto é que vários factores inter-relacionados fizeram da formação das FADM um processo complexo e lento, pondo em causa as responsabilidades que se esperavam delas, como um factor de estabilidade do processo de paz, particularmente nas vésperas das primeiras eleições multipartidárias. Politicamente, as FADM estavam dependentes do processo complexo de alcance de confiança progressiva entre os beligerantes, o que determinou um comando bicéfalo⁷.

Tecnicamente, a formação das FADM dependia da colaboração de vários países, cada um com um sistema de organização militar diferente, bem como na disponibilidade de voluntários, muitas vezes dificultada pela demora de submissão de listas de voluntários pelas partes às Nações Unidas; problemas de transporte, casernas sem condições para a acomodação dos formados ou, simplesmente, a falta de voluntários exacerbaram as dificuldades.

⁷ A situação de comando das Forças Armadas por duas figuras foi um compromisso muito peculiar que envolveu grandes riscos. Foi abandonada depois das eleições, com a nomeação de um chefe do Estado-Maior General.

Quanto mais as FADM alcançassem elevados níveis de disciplina e eficiência, melhor seria a sua contribuição para a estabilidade do ambiente local. A estabilidade e a eficiência das FADM eram aspectos vitais, na medida em que as anteriores forças militares haviam sido extintas em Agosto de 1994 (*Notícias*, 16 de Julho de 1994), deixando a responsabilidade de assegurar a conclusão pacífica do processo de transição às FADM e à Onumuz⁸.

Assim, a expectativa de o AGP ter 30 mil homens integrados nas FADM antes das eleições de Outubro de 1994 não foi alcançada. Mesmo o alvo mais modesto de formação das Forças Armadas, com metade do número antes das eleições, não foi atingido⁹. Assim, por volta do mês de Fevereiro de 1995, da meta de 30 mil homens, as FADM tinham somente 12 195 (8533 das FAM e 3662 da Renamo), e os números decresciam progressivamente. Problemas logísticos continuavam a ser o grande constrangimento, como as dificuldades e lentidão de acesso e a cobertura das unidades distribuídas pelo País em transporte, comunicação e outros bens essenciais¹⁰.

Nestes termos, o processo de desarmamento significava, acima de tudo, a diminuição do sector militar, porque o processo incluiu grande redução dos elementos integrantes das Forças Armadas, seguido de reduções nas despesas militares. O processo de reintegração fora reduzido principalmente a nível económico, a recolha e destruição das armas alcançou, de longe, as expectativas, o processo de desminagem não foi totalmente resolvido¹¹, e o da construção das novas Forças Armadas não foi finalizado¹².

Os novos desenvolvimentos políticos no País também influenciaram e alargaram o horizonte de abordagem dos assuntos de defesa nacional, em geral, e do recrutamento militar, em especial. No período posterior às eleições e no quadro do processo de reestruturação institucional, foram envidados esforços por forma a auscultar a sensibilidade da sociedade civil sobre o processo que a instituição levava a cabo. Uma vez que o sector de defesa e as Forças Armadas haviam sido estruturados para responder ao ambiente político e de segurança regional preva-
lente, as mudanças ao nível regional constituíram um grande desafio face ao papel que as Forças Armadas haviam jogado desde a sua criação. Daí a necessidade de tomada de medidas apropriadas e adaptadas ao processo político em curso.

⁸ Neste momento, a questão de partilha de funções entre as Forças Armadas e a Polícia tornou-se um assunto crucial, uma vez que os riscos para o processo de paz aparentavam vir de dentro e não do contexto regional, que parecia particularmente favorável.

⁹ Um debate sobre a situação das FADM organizado pela Rádio Moçambique, a 15 Julho de 1994, estimou que em finais de Outubro, nas vésperas das eleições, as FADM teriam um efectivo de 12 mil homens. Contudo, em finais de Setembro, o preenchimento de seis batalhões das FADM era de somente 8281 homens (*Notícias*, 17 de Setembro de 1994).

¹⁰ Sobre os problemas e percalços na formação das FADM na sua primeira fase, *vide* Macaríngue (1998): 60-62.

¹¹ Depois do AGP, o primeiro plano de desminagem surgiu no contexto da Onumuz, que tencionava alcançar objectivos práticos, tais como aberturas de estradas a serem usadas para o retorno de refugiados dos países vizinhos e programas de emergência. Em Janeiro de 1995, quando a Onumuz terminou a missão, havia consenso limitado entre a ONU, doadores e autoridades moçambicanas sobre o quadro institucional necessário para dar continuidade ao processo. Para uma discussão detalhada sobre a problemática de desminagem e as suas implicações económicas e socioculturais em Moçambique, *vide* «Desminagem: pela vida e pela paz», *Tempo*, 1471, 6 de Fevereiro de 2000, 4-34.

¹² Razões de ordem política e técnica relacionadas com confiança e dependência da colaboração de países estrangeiros na formação das Forças Armadas, assim como problemas logísticos, tiveram e podem continuar a ter uma contribuição negativa sobre o estado actual das Forças Armadas (Coelho *et al.*, 1994: 36-40).

As percepções de segurança apresentadas pela elite no poder desenvolviam-se numa perspectiva interna com focalização na segurança humana. Esta orientação deveu-se, em parte, à grande disponibilidade de armas de fogo no período a seguir à implementação do AGP e às primeiras eleições gerais, que fez do crime armado uma ameaça séria à segurança. O nível de insegurança individual alcançou níveis insustentáveis que a elite política não podia ignorar. Por outro lado, dado que as transformações internas não estavam dissociadas dos esforços regionais de desmilitarização e *peace-building*, este quadro, associado ao baixo nível de organização e coesão das novas Forças Armadas, terá reforçado a necessidade de estabelecimento de medidas de confiança no quadro da segurança e da defesa externa. Uma vez alcançado um grau aceitável de segurança política e militar, os problemas internos, tais como a pobreza e a segurança individual, puderam ser tidos, gradualmente, em consideração.

As considerações académicas relativas às questões de defesa e segurança basearam-se em posições acerca da estabilidade política regional, por forma a sustentar o argumento da necessidade de prestar atenção aos sectores sociais; por outro lado, havia necessidade de conceptualizar a defesa e a segurança e definir estratégias que pudessem satisfazer as necessidades de segurança interna e o reforço da capacidade do País por forma a participar nas alianças e iniciativas regionais com posições definidas.

A primeira tentativa de concepção do papel das FADM no período pós-guerra foi feito pelo programa do Governo para o período 1994-1999. Este indicava que o papel primário das FADM era a defesa de Moçambique contra a agressão externa; operar dentro dos parâmetros da Constituição, legislação doméstica e o novo ambiente democrático; ser uma estrutura de força sustentável e menos onerosa, apropriada para a sua função no período pós-guerra; ter uma postura e uma orientação primeiramente defensivas; promover a cooperação militar regional; perseguir medidas de confiança e de construção de segurança com os parceiros da SADC; e prestar contas ao Parlamento e ao povo (PQG, 1994-1999).

O cumprimento destes requisitos num contexto de transição e democracia multipartidária significou que tinham de ser levadas a cabo reformas nas componentes política e operacional do sector da defesa. Se havia a necessidade de abandonar a sua função executiva de um passado recente, então o primeiro passo seria o estabelecimento de legislação apropriada que assegurasse, apoiasse e orientasse a sua função civil. Estes passos seriam seguidos ou feitos simultaneamente com outros, tais como a educação e a profissionalização dos membros das FADM. Acreditou-se, na altura, que quanto mais organizada e estável a instituição estivesse, menor seria a possibilidade da sua intervenção na eventualidade de crise política entre os partidos com capacidade para os mobilizar (Coelho *et al.*, 1994).

Dado o novo contexto de democracia multipartidária, as reformas a serem implementadas requeriam o suporte de legislação apropriada, enquanto esta precisaria de tomar em consideração as novas tendências de conceptualização de defesa nacional. O conceito de defesa

nacional foi concebido envolvendo, entre outros, o objectivo da preservação da independência e integridade territorial¹³. Assim, em 1997, três instrumentos legais conferiram existência legal às FADM, nomeadamente a Constituição da República, especificamente o seu Artigo 59.º, que anuncia a criação de uma instituição militar com a missão de garantir o normal funcionamento das instituições do Estado e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada; a Lei 17/97, de 1 de Outubro, a Lei de Política de Defesa e Segurança, o instrumento legal a que as forças de defesa e segurança se subordinam no cumprimento das suas missões; a Lei 18/97, de 1 de Outubro, a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, que anuncia os princípios fundamentais que regularizam a política de defesa nacional e as Forças Armadas.

Este pacote legal confere às FADM a sua moldura no aparato do Estado através do Ministério da Defesa Nacional, como o órgão central responsável pela política de defesa nacional. De acordo com o número 1 do Artigo 23.º da Lei 18/97, de 1 de Outubro, a missão genérica das FADM consiste na defesa contra qualquer ameaça ou agressão externa. A Lei 17/97, de 1 de Outubro, indica as missões das FADM.

É importante referir que as missões das FADM em tempo de guerra se resumem aos combates sob comando directo do comandante-chefe das Forças de Defesa e Segurança. Em tempo de paz, de acordo com o Artigo 25.º da Lei 18/97, de 1 de Outubro, cabe ao comandante-chefe, sob proposta do Governo, e ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança, decidir sobre a participação das FADM em missões das ONU ou a integração nas organizações de segurança regional; a participação nas operações de paz, missões humanitárias e outras de interesse público. Contudo, ao longo dos anos, foi difícil implementar eficazmente os instrumentos normativos, devido a grandes obstáculos: o contexto político e constrangimentos económicos. No que diz respeito ao contexto político, a Assembleia da República tinha de alcançar uma estabilidade que permitisse uma competição democrática acima do clima de suspeição que prevalecia desde o período da implementação do AGP. Não só esta situação amputava o debate sobre as questões de defesa como tinha efeitos colaterais sobre as FADM, onde, apesar dos apelos de unidade e apartidarismo, continuava a existir distinção da proveniência dos membros que as integravam. Os constrangimentos económicos, por outro lado, determinaram o ritmo da capacitação institucional. Havia dúvidas sobre se o Governo aumentaria as despesas com o sector de defesa, em termos reais, num futuro próximo, e era moralmente aceite que não havia razões militares ou estratégicas para proceder nesse sentido¹⁴.

¹³ Macaríngue (1995: 4-6) argumenta que, por forma a implementar uma estratégia de defesa nacional, «deve haver consciência sobre a existência de algo para defender, seguido da avaliação das formas e meios necessários para a defesa. O aspecto mais importante era a necessidade de compatibilidade entre a política de defesa nacional e os meios disponíveis para esse fim (...), porque sem meios não há política de defesa nacional. Nestes termos, ela não deve depender exclusivamente de consenso nacional, senão significaria uma atitude religiosa e não política».

¹⁴ Durante as cheias de 2000, surgiu alguma expectativa, pois os jornais reportaram que se esperava que a Assembleia da República votasse pelo aumento do orçamento para a Defesa, sendo o único constrangimento a dependência do Orçamento do Estado do apoio externo (*vide*, MediaFax, N.º 1976, 10.03.00: 5).

DIÁLOGO POLÍTICO — A SOBREVIVÊNCIA DA RENAMO

ANTECEDENTES POLÍTICOS

Os sucessivos fracassos eleitorais da Renamo criaram pressões políticas internas para a definição de novas estratégias de acesso ao poder sem recurso à violência. Assim, decorridos dez anos de vigência da democracia multipartidária e em consequência de mais uma derrota eleitoral de 2004, a Renamo inicia uma tímida aproximação estratégica ao novo Governo formado pelo Presidente Armando Emílio Guebuza, que iniciou um novo ciclo de governação em Fevereiro de 2005.

Depois de, inicialmente, ter decidido não tomar os seus assentos parlamentares, ao longo de 2005, a Renamo não só mudou de posicionamento como também solicitou, em várias ocasiões, audiências ao Governo, para, no seu entender, apresentar questões de natureza eleitoral, de defesa e segurança, e económica. Foi neste contexto que a 12 de Outubro de 2005, numa audiência concedida pelo então ministro do Interior, José Pacheco, ao presidente da Renamo, é abordada a questão da integração da força residual da Renamo, pretensão que foi acolhida favoravelmente pelo ministro mediante solicitação de entrega da lista nominal dos potenciais candidatos. Parece que a Renamo não chegou a satisfazer esta solicitação, não tendo havido, por isso, seguimento sobre o assunto. Enquanto isso, a Frelimo preparava o seu IX Congresso, realizado em Novembro de 2006, em Quelimane, na província da Zambézia (por sinal, a segunda maior representação da Renamo depois de Sofala), ao qual a Renamo respondeu tardiamente com o anúncio de abertura do que seria o segundo mais importante escritório do seu partido na província de Cabo Delgado (bastião da Frelimo), com efeitos pouco visíveis¹⁵.

Entretanto, o ex-Presidente Armando Guebuza estabeleceu o Orçamento de Investimento para Iniciativas Locais (OIIL), cujos resultados políticos seriam prejudiciais para a base de apoio do eleitorado da Renamo. O OIIL permitiu à Frelimo estender a sua rede clientelista, reforçar o controlo sobre o espaço público e reestruturar a sua máquina política e administrativa ao nível local¹⁶. É neste ambiente que a 19 de Novembro de 2008 são realizadas as eleições municipais, em 43 municípios, processo que contou com a participação da Renamo com resultados desastrosos, pois perdeu em todos os municípios, incluindo os que se encontravam sob sua gestão. A vitória da Frelimo em quase todos os municípios deu ainda mais alento ao partido e alargou as possibilidades de alienação da base de apoio da Renamo. O conflito interno com a selecção de candidatos e o controverso desentendimento entre Afonso Dhlakama e Deviz Simango, edil

¹⁵ Entrevista com D. N., Maputo, 14 de Fevereiro de 2016.

¹⁶ Respondendo à definição legal do distrito como a «principal unidade territorial para a organização da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural», o OIIL consistiu, inicialmente, na transferência de sete milhões de meticais dos cofres do Estado para cada um dos 128 distritos. Contudo, a partir de 2007, o Governo introduziu critérios de diferenciação entre os distritos.

do município da Beira, agravaram ainda mais as críticas internas contra Dhlakama, que levaram ao limite de implosão e ruptura no seio da Renamo¹⁷.

A robustez política da Frelimo deixava-a cada vez mais confiante de ser o inquestionável «representante dos interesses do povo» e, com isso, diminuía o espaço para o diálogo político. Embora o panorama político não tivesse sido alterado com as eleições municipais, estas criaram condições para o nascimento, a 6 de Março de 2009, de uma terceira força política no País – o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) –, liderada pelo edil do município da Beira, Deviz Mbepo Simango, cujas bases de apoio assentam maioritariamente no eleitorado jovem, na classe média emergente e na Renamo. A origem do MDM resulta das contradições internas na Renamo. O presidente da Renamo tentou marginalizar Simango, recusando-lhe a candidatura para presidente do conselho municipal.

Derrotado nas eleições municipais e procurando protagonismo político, Afonso Dhlakama ameaça organizar cerimónias paralelas de tomada de posse dos seus candidatos derrotados nos locais onde acreditava que as eleições municipais foram fraudulentas, acto que encontrou oposição no seio do próprio partido. Num ambiente de sufoco político e com a necessidade de resgatar a sua dignidade política e restaurar a liderança do partido, Afonso Dhlakama anuncia a realização do congresso do partido para Junho de 2009. Contudo, situações adversas levaram a que o congresso só fosse realizado de 20 a 21 de Julho, na província de Nampula; a 21 de Julho, Afonso Dhlakama foi reeleito presidente da Renamo e a 23 de Julho submeteu ao Conselho Constitucional a sua candidatura para as eleições gerais de Outubro de 2009. Porém, como forma de protesto contra os resultados desse ano, que deram vitória a Armando Guebuza, a 24 de Janeiro de 2010 abandona a sua residência oficial na cidade de Maputo para se instalar na Rua das Flores, em Nampula. Esta decisão teve algumas consequências, como a redução da sua capacidade de interacção com entidades diplomáticas e afins, em Maputo, e limitação da sua comunicação com membros da sua bancada na Assembleia da República.

As acções políticas da Renamo prosseguiram com a submissão ao Conselho Constitucional de um pedido para que este órgão declarasse partes da lei eleitoral inconstitucionais e fosse criado um espaço para a sua revisão e aprovação antes das eleições gerais de 2009. A Renamo alegou, entre outros aspectos, que a CNE avaliava as reclamações sobre a contagem dos votos, função que devia ser exercida pelos tribunais locais ou eleitorais especiais. Esta pretensão foi chumbada pela bancada maioritária da Frelimo na Assembleia da República, por se julgar improcedente e colocar em risco a realização das eleições gerais daquele ano. Porém, este assunto voltaria à ribalta em 2013/2014, no diálogo político ocorrido no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano, assunto que mais adiante abordaremos.

¹⁷ Entrevista com L. S., Maputo, 17 de Março de 2016.

Uma vez amputada das alternativas de influência e de protagonismo político, a Renamo recorreu à cartada militar. Foi então que o ex-secretário-geral da Renamo Ossufo Momade denunciou, em finais de Abril de 2009, estarem em curso preparativos para atacar a guarda presidencial da Renamo em Maringué e Cheringoma, na província de Sofala, com promessas de retaliação à medida se tal viesse a acontecer. Nos meses que antecederam as eleições gerais de 2009, a linguagem belicista foi aumentando de intensidade entre os membros seniores da Renamo e atingiu o apogeu nos meses subsequentes às eleições, quando se tornou evidente a derrota de Afonso Dhlakama e da Renamo.

Neste período, a Renamo considerou as eleições fraudulentas e exigiu a dissolução do Parlamento, a anulação das eleições e a organização de novas; caso contrário, tal significaria o fim da democracia em Moçambique, e a Renamo tomaria o poder pela força e «Moçambique estaria em chamas»¹⁸. Para dar corpo às ameaças, a 3 de Novembro de 2009, cerca de 300 homens, supostamente antigos guerrilheiros da Renamo, instalaram-se na sede provincial do partido, em Nampula, e exigiram aos órgãos eleitorais a anulação das eleições dentro de 72 horas, findas as quais retornariam às suas bases na província de Nampula, de onde organizariam uma revolta contra o Governo. Para dar ainda maior crédito às ameaças, a 11 e 12 de Novembro, Afonso Dhlakama e Ossufo Momade, presidente e secretário-geral do partido, respectivamente, apareceram em público e consolidam as ameaças anteriormente feitas pelos seus homens e, desta feita, exigem à CNE a anulação das eleições, a formação de um governo de transição até à revisão da lei eleitoral e novas eleições. Para a concretização destas exigências, a Renamo estava disposta a fazer «novos sacrifícios», por forma a «salvar a democracia» em Moçambique¹⁹.

Apesar do tom intenso das ameaças proferidas pela Renamo, o cenário político continuou inalterado, mas, ao nível do partido, a Comissão Política da Renamo tomou a decisão de, mais uma vez, não participar na sessão de tomada de posse dos seus membros eleitos para a Assembleia da República, o que levou ao descontentamento dos visados ao ponto de afrontarem a liderança do partido.

A 12 de Janeiro de 2010, 16 deputados da Renamo participaram na sessão de tomada de posse na Assembleia da República e, a 4 de Fevereiro, numa conferência de imprensa, criticaram duramente a liderança do seu partido; primeiro, pelo facto de a liderança do não ter reagido nem ter dado orientações aos membros e simpatizantes sobre as manifestações programadas, depois da divulgação dos resultados oficiais pela CNE e da validação pelo Conselho Constitucional, contrariando a decisão da Comissão Política de que a Renamo devia organizar e liderar manifestações em repúdio aos resultados eleitorais; segundo, questionaram a razão da difusão da informação pelo presidente da Renamo e, seguidamente, pelos vários porta-vozes de que os

¹⁸ Vide declarações, no jornal *O País*, de Afonso Dhlakama, 29 de Outubro de 2009; José Manteigas, 31 de Outubro de 2009; Fernando Mbararano, 2 de Novembro de 2009; Arnaldo Chalaua, 3 de Novembro de 2009.

¹⁹ Vide jornal *O País*, dos dias 11 e 12 de Novembro de 2009.

membros eleitos das assembleias provinciais e da República, eleitos pelas listas da Renamo, estavam proibidos de tomar posse nos respectivos órgãos; terceiro, recomendaram à direcção do partido que parasse de procurar bodes expiatórios para justificar as consecutivas derrotas eleitorais desde 1994, tendo chegado o momento de se «reflectir, discutir e encontrar os motivos verdadeiros, responsáveis pelos desaires eleitorais, no lugar de distrair a opinião pública»²⁰.

REVISÃO DA ESTRUTURA ORGÂNICA DAS FADM — PRENÚNCIO DO CONFLITO

No âmbito da reconciliação nacional consubstanciada no Acordo Geral de Paz, foi estabelecido, no processo de formação das FADM até à formação do primeiro governo saído das primeiras eleições multipartidárias, um sistema de comando bicéfalo, com representantes do Governo e da Renamo, na figura dos tenentes-generais Tobias Dai e Mateus Ngonhamo, respectivamente. Este sistema de comando prevaleceu por muito tempo depois da formação do novo governo, tendo sido depois invertido o cenário com a nomeação para o topo do comando das FADM das figuras do general do Exército Lagos Lidimu e do vice-chefe do Estado-Maior General das FADM, tenente-general Mateus Ngonhamo, situação que prevalece até aos dias de hoje. Foi no decurso da vigência do comando destas últimas figuras que ocorreu a primeira revisão da Estrutura Orgânica das FADM, cuja implementação marca o início do rompimento com o modelo organizacional acordado no quadro dos postulados do AGP.

Volvidos mais de dez anos de implementação do AGP, a direcção política e operacional das FADM reconhecia que as FADM careciam de um conjunto de instrumentos normativos (jurídico-legais, recursos humanos adequadamente desenvolvidos, equipamentos, infra-estruturas, recursos financeiros, etc.) que permitissem a prossecução dos seus objectivos e tarefas acometidas. Ademais, fora aprovada, em 1997, a Lei de Defesa e das Forças Armadas (Lei 18/97, de 1 de Outubro), e, conseqüentemente, surgiu a necessidade de rever a Estrutura Orgânica das FADM, com incidência na organização, competências e funcionamento do Estado-Maior General, dos ramos e demais órgãos militares de comando das Forças Armadas. Este exercício, iniciado em princípios de 2002, culminou com a aprovação do Decreto 48/2003, de 24 de Dezembro, sobre Estrutura Orgânica das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, que marcou o início da ruptura com a estrutura e o modelo funcional concebidos à luz do AGP.

Sob o argumento da necessidade de uma estrutura composta por unidades de pequena dimensão com grande mobilidade, de forma a abranger todo o território nacional, a implementação da nova Estrutura Orgânica das Forças Armadas de Defesa de Moçambique implicou, primeiro, a extinção de alguns órgãos de comando das FADM, criados no âmbito do AGP, tais como o Comando da Logística e Infra-Estruturas (CLI), a Direcção dos Assuntos Sociais, a Inspecção das Forças Armadas, cujos titulares ou adjuntos eram provenientes da Renamo; segundo, a

²⁰ Vide jornal *O País*, dos dias 11 e 12 de Novembro de 2009.

necessidade de emissão de ordens de serviço de nomeação e promoção de oficiais (generais, superiores e subalternos) para o exercício de funções previstas na nova orgânica; terceiro, a passagem à reserva de oficiais generais, superiores e subalternos, parte deles proveniente da Renamo²¹.

Foi neste contexto que figuras como o major-general Arlindo Arrigo Maquival, ex-director de Assuntos Sociais, o brigadeiro José Acácio, ex-vice-comandante do CLI, e o brigadeiro António Torres, inspector do ramo do Exército, todos oriundos da Renamo, passaram à reserva neste período. Surge também o conceito de supranumerários (aqueles cuja orgânica não pode absorvê-los), mas, devido à heterogeneidade de conhecimentos e de práticas técnicas entre os oficiais naquela condição, os oficiais provenientes da Renamo constituíram a componente mais vulnerável, e a sua passagem à disponibilidade foi potencialmente interpretada ou manipulada numa perspectiva política²².

Foi neste ambiente de protesto dos oficiais das FADM provenientes da Renamo que, a 21 de Março de 2008, tomaram posse como chefe do Estado-Maior General das FADM e vice-chefe do Estado-Maior General, o general do Exército Paulino José Macaringue e o tenente-general Olímpio Cardoso Cambona, respectivamente. Esta nomeação não só marcou a ruptura definitiva com a estrutura e o modelo funcional concebido à luz do AGP como levou à segunda revisão da Estrutura Orgânica das FADM, sob o argumento de que as experiências da implementação da anterior ditaram a necessidade de adequar «à dinâmica actual por forma a responder à organização, disciplina e hierarquia peculiar da instituição». Foi, neste contexto, aprovado o Decreto 41/2011, de 2 de Setembro, sobre Estrutura Orgânica das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, que permitiu ao novo chefe do Estado-Maior General montar a sua máquina de comando.

Antes de mais, convém ressaltar que este processo foi precedido pelo trabalho de análise funcional do Ministério da Defesa Nacional e das Forças Armadas no âmbito da Reforma do Sector Público, que, à semelhança de outras instituições do Estado, visava «tornar os serviços mais flexíveis, fluidos na execução das missões cometidas com vista a melhorar a prestação dos serviços ao público» como o principal alvo da reforma. Com um financiamento assegurado pelo Banco Mundial, coube à instituição de consultoria Ernest&Young a produção e apresentação dos resultados da *Análise Funcional e Reestruturação do Ministério da Defesa Nacional – MDN*. Esta empresa desenvolveu uma análise funcional e organizacional e definiu um plano de reestruturação do MDN, cuja versão final foi apresentada em finais de 2008. Foi recomendação da Ernest&Young a revisão da Estrutura Orgânica das FADM e do Ministério da Defesa Nacional, por forma a enquadrar as recomendações do seu estudo. É neste contexto que foram

²¹ Vide MediaFax, de 5 de Fevereiro de 2010.

²² Entrevista com F. B., Maputo, 14 de Março de 2016.

aprovados a Resolução 17/2011, de 18 de Agosto, sobre o Estatuto Orgânico do Ministério da Defesa Nacional, e o Decreto 41/2011, de 2 de Setembro, sobre Estrutura Orgânica das Forças Armadas de Defesa de Moçambique.

Por outro lado, o Ministério da Defesa Nacional, sentindo a pressão exercida pelos oficiais na situação de reserva, com particularidade para os da Renamo, engendra uma fórmula para os acomodar, proporcionando uma reinserção social menos conturbada. Foi neste contexto que foi aprovado, pela então primeira-ministra, Luísa Dias Diogo, o Decreto 10/2008, de 23 de Abril – Regulamento de Direitos e Deveres dos Oficiais Gerais, Superiores e Subalternos das Forças Armadas de Defesa de Moçambique na Situação de Reserva ou Reforma. Com este regulamento, o Estado estabeleceu as normas de conduta e explicitou os direitos e deveres por forma a beneficiarem dos recursos financeiros que serviriam de almofada para uma reintegração social confortável dos oficiais, mas lembrando-os também das suas obrigações para com a instituição e a sociedade em geral. Contudo, procedimentos burocráticos não permitiram imprimir a celeridade que se pretendia no desembolso das avultadas almofadas financeiras, aumentando as desconfianças dos visados e o questionamento da seriedade do processo.

A implementação do Decreto 41/2011, de 2 de Setembro, sobre a Estrutura Orgânica das FADM incidiu sobre algumas mudanças cosméticas na designação de alguns departamentos do Estado-Maior General (EMG) das FADM já existentes, mas foi também reinstalada a Inspeção das FADM e criados novos departamentos, comandos, órgãos de implantação territorial e de apoio. O processo encerrou também com a nomeação e promoção de oficiais para o exercício de funções previstas na nova orgânica das FADM, a 2 de Dezembro de 2011; incluiu ainda a passagem à reserva de oficiais gerais, superiores e subalternos. Deste exercício destaca-se a extinção dos tribunais militares e da Polícia Judiciária Militar, e a passagem à reserva do brigadeiro Amade Viagem Ngonhamo, ex-juiz do tribunal militar, e do brigadeiro David Roai Koriassé Munongoro, ex-director da Polícia Judiciária Militar, ambos provenientes da Renamo.

Porém, são recriados alguns órgãos extintos na primeira revisão da Estrutura Orgânica das FADM, como foi o caso da Inspeção das FADM, e o mesmo major-general Graça Chongo (actual chefe do EMG) voltou a ser o inspector-chefe, tendo incluído no seu elenco apenas um brigadeiro e dois oficiais superiores provenientes da Renamo; os que tinham feito parte do extinto órgão foram aparentemente engrossar a lista dos supranumerários e outros passaram a ser denominados «assessores». Data de 2011 o primeiro encontro de alto nível entre o ex-Presidente Armando Guebuza e o presidente da Renamo, na província de Nampula, tendo na ocasião sido abordados, entre outros, assuntos sobre a discriminação e exclusão dos elementos provenientes da Renamo nas FADM. Estes aspectos serão discutidos mais adiante²³.

²³ Entrevista com S. F., Maputo, 16 de Março de 2016.

Por forma a ocupar parte dos oficiais que engrossavam a lista de supranumerários, foi criado, no Ministério da Defesa Nacional, um grupo de trabalho designado «Grupo Técnico», com a tarefa de produzir propostas de leis para acelerar o fecho do processo do edifício legal da instituição; por outro, este grupo tinha a missão passar em revista propostas de instrumentos normativos apresentados pelas unidades orgânicas do sector antes de as mesmas serem submetidas à apreciação do Conselho Consultivo, instância superior final para efeitos de aprovação. Contudo, a ociosidade foi paulatinamente tomando conta do grupo e o local foi-se tornando um espaço de discussão da situação não prestigiada em que se encontrava parte dos oficiais integrantes. Ademais, algumas matérias sigilosas discutidas naquele local foram sorrateiramente parar à comunicação social. Dada a natureza da instituição, esta situação provocou suspeitas que recaíram sobre os oficiais provenientes da Renamo, que se sabia estarem descontentes com a sua situação de supranumerários²⁴. Foi neste contexto que Filipe Jacinto Nyusi, então ministro da Defesa Nacional, desde 21 de Março de 2008, insatisfeito com o desempenho do grupo de trabalho e com o objectivo de eliminar uma das mais visíveis fontes de fuga de informação para a comunicação social, exarou o Despacho 431/MDN/2010, de 14 de Maio, que levou à extinção formal do Grupo Técnico. Esta decisão foi tomada depois da aprovação do Decreto 10/2008, de 23 de Abril, e, nestes termos, a quase totalidade dos integrantes do desmantelado grupo de trabalho passou à reserva e beneficiou posteriormente do subsídio de reintegração.

Foi neste ambiente de frustração e contestação por parte dos generais da Renamo que, a 27 de Junho de 2013, tomaram posse o general de Exército Graça Chongo, como chefe do Estado-Maior General das FADM, e o tenente-general Olímpio Cardoso Cambona, como vice-chefe do Estado-Maior General das FADM. Actualmente está em curso a terceira revisão da Estrutura Orgânica das FADM.

Os dados estatísticos existentes indicam que entre 1999 e 2012, no âmbito da implementação da Estrutura Orgânica das FADM revistas e do Estatuto do Militar, passaram à reserva 529 oficiais das FADM, dos quais 439 eram oriundos do Governo e 38 da Renamo, o que corresponde a 92% e 8%, respectivamente. Contudo, existem ainda na estrutura das FADM oficiais gerais oriundos da Renamo a exercer cargos de direcção e chefia, como são os casos do vice-chefe do Estado-Maior General, tenente-general Olímpio Cardoso Cambona; comandante da Força Aérea, major-general Raul Luís Dique; vice-comandante do Exército, brigadeiro Bertolino Jeremias Capetine; vice-inspector das FADM, brigadeiro Aguiar Abdala; comandante dos Reservistas, brigadeiro Elías Macacho Dhlakama; e vice-comandante do Serviço Cívico de Moçambique, brigadeiro Messias Niposse.

Estes dados não impressionam a Renamo, por não constituírem o cerne da sua preocupação, até porque para o partido é um dado adquirido o recurso ao *princípio de equilíbrio* nas promo-

²⁴ Entrevista com M. P., Maputo, 20 de Março de 2016

ções e nomeações para o desempenho de funções de direcção e chefia nas FADM. A Renamo argumenta, por isso, que a colocação dos oficiais oriundos do partido na situação de reserva tem contornos políticos e não jurídicos, pois, a título de exemplo, à luz do Estatuto do Militar, um major-general ou contra-almirante passam à reserva aos 56 anos de idade e um brigadeiro ou comodoro, aos 55 anos ou com 35 anos de serviço, e nenhum daqueles oficiais reunia estas condições à altura da sua passagem à reserva²⁵.

Convém deixar o reparo de que as patentes de oficiais gerais são, de facto, de nível político, não somente porque a decisão para a promoção àquela patente cabe, em última instância, ao comandante-chefe, mas também porque dessa promoção decorre um conjunto de obrigações e solenidades, sem descurar a lealdade à figura do comandante-chefe das Forças de Defesa e Segurança. Ressalve-se que as patentes dos oficiais da Renamo não só foram impostas pela própria Renamo como raramente chegaram a ser homologadas pelas entidades competentes para o fazer, criando embaraços sérios na tramitação dos processos administrativos para a fixação dos benefícios e direitos que lhes assiste uma vez fora das FADM.

Por outro lado, o sentimento de exclusão, para a Renamo, não se resume somente à questão das passagens precoces à reserva dos seus oficiais; tem que ver, também, com um conjunto de problemas latentes que não tiveram tratamento no seu devido tempo, perpetuando-se por longos anos, e que se manifestaram de forma enérgica quando se lhes juntou as reclamações dos generais das FADM provenientes da Renamo em resultado das revisões sucessivas e dos critérios adoptados no processo da implementação da Estrutura Orgânica. No rol dos problemas destacam-se a discriminação dos oficiais das FADM oriundos da Renamo, manifestada pela falta de ordens de serviço para a homologação das patentes que serviram de referência para a sua integração nas FADM (documento importante para os procedimentos administrativos posteriores, tais como fixação de pensões, etc.); exclusão dos oficiais da Renamo nos processos de promoção e desempenho de funções de direcção e chefia (todos os departamentos do EMG são chefiados por oficiais provenientes do Governo); não integração de oficiais oriundos da Renamo em missões de paz e em cursos de formação no exterior, entre outras formas²⁶.

Na verdade, nos anos posteriores à formação das FADM, foi evidente a preocupação institucional relativamente à questão das qualificações académicas e técnico-profissionais dos seus membros. Os esforços de profissionalização e equipamento das Forças Armadas corriam o risco de surtirem efeitos pouco desejados no quadro do desempenho institucional, a menos que fosse levada a cabo uma educação formal e técnico-profissional dos seus membros. Por outro lado, a instituição enfrentava dificuldades na retenção de pessoal novo e do quadro permanente, dadas as incertezas quanto ao seu futuro; e a idade avançada impelia, especificamente ao pessoal

²⁵ Entrevista com F. P., Maputo 20 de Março de 2016.

²⁶ Entrevista B. F., Maputo, 20 de Março de 2016

militar qualificado (quase todos provenientes das FAM/FPLM), a procura de emprego em instituições privadas ou públicas mais competitivas e mais aliantes em termos de benefícios materiais.

Durante o mandato do general do Exército Lagos Lidimu, ex-chefe do EMG, foi emitida uma ordem de serviço que obrigava todos os militares a prosseguirem com os seus estudos em diferentes níveis; pretendia-se que os militares aproveitassem a oportunidade (em tempo de paz) para se formarem nas instituições não militares, pois naquele período prevalecia o problema de insuficiência de instituições de ensino militar, especificamente de nível superior. Se bem que houve muitos que aderiram, outros tantos optaram por não acatar a ordem, pois pretendiam que o Estado arcasse com os custos dessa formação. A necessidade de formação relacionava-se com os requisitos exigidos para determinadas missões e funções na estrutura das FADM. Todavia, há exemplos de oficiais da Renamo que aproveitaram esta oportunidade e concluíram o ensino superior, sendo exemplo de destaque o caso do tenente-general Mateus Ngonhamo, ex-vice-chefe do EMG, que prosseguiu com os estudos partindo do ensino secundário e concluiu o ensino superior antes da sua passagem à reserva²⁷.

ACORDO DE CESSAÇÃO DAS HOSTILIDADES MILITARES — INTERESSES DIVERGENTES COM FOCO NAS ELEIÇÕES

A insatisfação da ala militar agora associada à contestação dos resultados eleitorais induz a direcção política da Renamo a encontrar soluções consistentes com a dimensão dos problemas em carteira. Consciente da sua incapacidade de encontrar uma solução interna, a Renamo vê-se na contingência de se reaproximar do Governo para partilhar o mal e aliviar a pressão militar canalizada pelos seus órgãos políticos, socorrendo-se do argumento de violação dos princípios do AGP. Havia urgência de um encontro ao nível mais alto para desanuviar a tensão e acelerar a implementação de possíveis decisões que seriam tomadas no decurso do encontro. Achava-se que sendo o ex-Presidente Armando Guebuza negociador-chefe do Governo do AGP, não só tinha conhecimento de causa dos assuntos contestados pela Renamo como, face a isso, teria maior sensibilidade e apresentaria as melhores soluções para uma paz duradoura no País. Mas a localização geográfica da nova residência de Afonso Dhlakama mostrou ser um entrave ao processo. Assim, a ocasião emergiu quando o ex-Presidente Armando Guebuza se deslocou à província de Nampula para participar na terceira cerimónia de graduação de estudantes da Academia Militar «Marechal Samora Machel», a 8 de Dezembro de 2011²⁸.

De acordo com a Renamo, entre os assuntos tratados constavam as questões de discriminação e exclusão dos oficiais das FADM provenientes da Renamo²⁹. Do encontro terão emergido

²⁷ Entrevista com F. M., Maputo, 21 de Fevereiro de 2016.

²⁸ Entrevista com B. T., Maputo, 21 de Fevereiro de 2016.

²⁹ Entrevista com D. G., Maputo, 15 de Fevereiro de 2016.

promessas de que o assunto seria prontamente atendido através das instituições apropriadas. A morosidade no tratamento da questão impeliu a Renamo a solicitar, em 2012, junto da Frelimo, um pedido de encontro e a formalizar as questões para discussão, nomeadamente (i) questões das Forças de Defesa e Segurança; (ii) questões eleitorais; (iii) despartidarização da administração pública; e (iv) assuntos económicos. Dado que o conteúdo das questões apresentadas extravasava uma abordagem meramente política, a Frelimo recomendou que os assuntos fossem tratados com o Governo. Nestes termos, em finais de 2012, iniciam-se contactos formais para o início do diálogo político entre o Governo e a Renamo, assente nos quatro pontos ora mencionados. Contudo, dada a proximidade das eleições gerais de 2014, a delegação da Renamo, chefiada na altura pelo seu respectivo secretário-geral, Manuel Bissopo, solicitou a alteração da sequência dos pontos, passando as questões eleitorais para o primeiro ponto, e depois as questões militares e assim por diante.

Porém, a 12 de Abril de 2013, a Renamo solicitou uma audiência com o ministro da Defesa Nacional, engenheiro Filipe Nyusi, para abordar os problemas de âmbito militar que afectavam os militares das FADM provenientes da Renamo. Uma delegação chefiada por Saimone Muhambi Macuiana, deputado da Assembleia da República, presidente do Conselho Jurisdicional da Renamo, foi recebida por outra do MDN, liderada pelo major-general Graça Tomás Chongo, então inspector-geral das FADM. Na ocasião, a delegação da Renamo quis saber a seguinte informação: (i) situação política actual do País; (ii) estratégia do Governo de Moçambique atinente ao recuo nos compromissos do AGP, o que periga a Unidade Nacional; (iii) aprovação de leis eleitorais pelo Governo para acabar com os processos eleitorais multipartidários em Moçambique (a situação dos órgãos eleitorais e da CNE e quadro orgânico do STAE); (iv) abertura do Quartel-General em Gorongosa, província de Sofala³⁰.

No desenvolvimento destes pontos, a Renamo referiu que o AGP continuava válido e devia orientar as instituições democráticas, mas o Governo não só havia recuado nos compromissos e entendimentos plasmados no AGP como considerava o documento irrelevante; no quadro da implementação do AGP, o Governo havia alegado falta de capacidade logística para albergar o número previsto; sendo assim, questionaram, como foi capaz de recrutar oito mil homens das ex-FAM para a constituição da Força de Intervenção Rápida (FIR), com equipamento acima das FADM, uma força que reprimia e controlava a Renamo?; pretendia perceber a razão da obrigação de os membros das Forças Armadas serem detentores de cartão do partido Frelimo para serem de confiança, condicionando o profissionalismo e a despartidarização; o recrutamento selectivo para as Forças Armadas e Academia de Ciências Policiais (Acipol); a promulgação da legislação eleitoral que comprometia as eleições e rejeitava as propostas da sociedade civil, da União Europeia e da Renamo; membros das FADM provenientes da Renamo que nunca foram

³⁰ Entrevista com A. P., Maputo, 23 de Fevereiro de 2016.

promovidos até passarem à reserva, e outros afastados compulsivamente, como o major-general Maquival (ex-director dos Serviços Sociais), o brigadeiro Torres (ex-inspector do ramo do Exército) e o brigadeiro José Acácio, ex-vice-comandante do CLI, entre outros³¹.

Embora a delegação da Renamo tivesse extravasado os assuntos a serem abordados com uma delegação do MDN/FADM, esta apercebeu-se da dimensão dos assuntos apresentados, mostrando-se preocupada relativamente ao ponto referente à abertura do Quartel-General em Gorongosa, província de Sofala. Para os representantes das FADM, esta era claramente uma mensagem de guerra. Aliás, Afonso Dhlakama já se havia estabelecido em Santungira desde 17 de Outubro de 2012 e, em Abril de 2013, já haviam sido registados incidentes armados em Muxúngué, província de Sofala. Estas acções culminaram com o ataque e a invasão, a 21 de Outubro de 2013, da base da Renamo em Santungira.

Foi ainda no decurso deste ambiente de tensão que, a 24 de Fevereiro de 2014, a delegação da Renamo no diálogo político com o Governo apresentou o conteúdo do «segundo ponto da agenda, referente às questões das Forças de Defesa e Segurança», que incluía assuntos relativos às Forças Armadas de Defesa de Moçambique e à Polícia da República de Moçambique, incluindo a FIR e o Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE). A delegação do Governo acolheu os pontos mas introduziu dois elementos, nomeadamente a cessação das hostilidades e o desarmamento imediato e incondicional da Renamo, realçando que a cessação das hostilidades constituía uma questão prévia. Estava-se na trigésima oitava ronda do diálogo político. Era entendimento do Governo que a discussão das questões relativas às Forças de Defesa e Segurança podia ser feita num contexto de paz; ademais, havendo dificuldades de recenseamento eleitoral em algumas partes do País sob influência da Renamo, era fundamental a cessação das hostilidades para a realização destas actividades e para preparar as condições para as eleições gerais de Outubro de 2014.

A estratégia usada pela Renamo para a discussão do ponto prévio resultou na morosidade, no desgaste e no aproveitamento do Governo. A Renamo estava aberta a discutir os termos da cessação das hostilidades, porque a si também importava, desde que não fosse incluído o «desarmamento imediato e incondicional», pois este devia acontecer depois da discussão de todas as matérias em carteira sobre as Forças de Defesa e Segurança. Porém, a Renamo pretendia, para o seu conforto, que o processo de cessação das hostilidades fosse observado e monitorizado por observadores militares estrangeiros, acções que deviam ser extensivas ao processo de reorganização das Forças de Defesa e Segurança, por forma a remover as causas que originaram o conflito. Por reorganização, a Renamo entendia ser o processo pelo qual se obedeceria ao princípio de *equilíbrio e paridade* na estrutura das Forças de Defesa e Segurança, isto é, seria reposta a *paridade* em toda a cadeia de comando, da secção ao comando superior das

³¹ Entrevista com R. D., Maputo, 18 de Fevereiro de 2016.

Forças de Defesa e Segurança. Nestes termos, a Renamo acreditava que a situação específica das FADM em que, dos «seis maiores-generais, a Renamo só tem um; dos 24 brigadeiros, a Renamo só tem três; dos 68 coronéis, a Renamo só tem cinco», podia ser invertida e dessa forma renovada a confiança, facto que ditaria o fim das hostilidades militares.

O Governo, alérgico à presença de elementos estrangeiros e consciente das suas implicações logísticas, impôs como condição que a sua presença não deveria resumir-se à assistência a uma simples trégua, mas sim à implementação de um processo de pacificação definitiva do País, e que esse processo deveria criar condições para a desmilitarização da Renamo, culminando com o fim da existência de partidos políticos armados. Quanto à sua participação na reorganização e reforma das Forças de Defesa e Segurança, o Governo considerou ser uma ingerência na soberania delas e um retrocesso à realidade de 1992, situação que jamais seria permitida.

A pressão exercida pelo fim do recenseamento eleitoral e a aproximação das eleições presidenciais, legislativas e para as assembleias provinciais passaram a determinar o rumo das discussões, dado o interesse político das partes, e não mais a pertinência da solução imediata dos problemas que a Renamo considerava ser a causa do conflito. Ao comungar com o interesse político imediato do Governo, a Renamo deixava claro que as hostilidades militares visavam alcançar, a curto prazo, ganhos políticos – o que realmente foi conseguido –, mas com sacrifício das questões militares. A partir deste momento, dava-se como perdida a força e a oportunidade de mudanças radicais na estrutura das Forças de Defesa e Segurança, à semelhança do que acontecera com os órgãos eleitorais³².

Durante todo o processo de diálogo e, especificamente, na discussão das questões militares, o Comando Operativo Restrito e a Comissão Política acompanharam, atentamente, as posições da Renamo e recomendavam os passos subsequentes a serem dados pela delegação do Governo no diálogo político³³. Estas entidades estavam conscientes de que a Renamo não estava disposta a desarmar-se, pois as suas forças eram o seu principal trunfo, usando-as como um instrumento de pressão política contra o Governo; daí que era necessário envidar esforços para que as acções da Renamo não pusessem em causa o Governo instituído e a realização das eleições. Era também importante fazer perceber à Renamo que as eleições iriam decorrer de acordo com o planeado ao mesmo tempo que seriam intensificadas acções condenatórias através da sociedade civil. Porém, a 14 de Agosto, a Assembleia da República aprovou a Lei 17/2014, a Lei da Amnistia, que assegurava protecção aos envolvidos em actos violentos no contexto do conflito armado.

Foi neste ambiente que a 24 de Agosto de 2014 foi declarado o fim das hostilidade militares pelos chefes das duas delegações no diálogo político. Passavam já seis meses, ou seja, 36

³² Entrevista com H. G., Maputo, 15 de Fevereiro de 2016.

³³ Entrevista com A. M., Maputo, 24 de Fevereiro de 2016.

sessões de diálogo (da sessão 38 à 74), para o alcance de consensos relativos ao ponto prévio proposto pelo Governo – cessação das hostilidades militares. Todavia, ainda não tinha sido iniciada a discussão do âmbito do segundo ponto da agenda: questões sobre as Forças de Defesa e Segurança.

A declaração de cessação das hostilidades militares carecia da homologação das lideranças e, para o efeito, havia que encontrar formas de garantir a deslocação do presidente da Renamo, Afonso Dhlakama, de *parte incerta* para Maputo. Para o conforto do líder da Renamo, os embaixadores da Itália, Portugal, Reino Unido, EUA e Botswana ofereceram os seus serviços para o acompanhar da Gorongosa a Maputo.

Assim, a 5 de Setembro foi assinado o Acordo de Cessação das Hostilidades Militares, entre ex-Presidente da República de Moçambique Armando Emílio Guebuza e o presidente da Renamo, Afonso Dhlakama, no qual foram homologados os seguintes documentos: (i) Declaração de Cessação das Hostilidades Militares; (ii) Memorando de Entendimento; (iii) Mecanismos de Garantia; (iv) Termos de Referência da Equipa Militar de Observadores Internacionais da Cessação das Hostilidades Militares – EMOCHM; e, a 9 de Setembro de 2014, foi promulgada a Lei de Cessação das Hostilidade Militares (Lei 29/2014, de 9 de Setembro).

A implementação do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares teria as seguintes fases: (i) integração dos homens residuais da Renamo na Polícia da República de Moçambique (PRM) e nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique; (ii) reinserção social e económica dos homens da Renamo que, por opção ou inaptidão, não forem integrados na PRM e nas FADM; e (iii) desmilitarização da Renamo, para garantir que nenhum partido possa manter homens armados nem armas de fogo.

Para o efeito, a 1 de Outubro de 2014 foi formalizado o início das actividades da Equipa Militar de Observadores da Cessação das Hostilidades Militares, constituída por oficiais nacionais e estrangeiros, com comando central em Maputo e quatro subequipas nas províncias de Nam-pula, Sofala, Tete e Inhambane, e cujo mandato foi estabelecido, inicialmente, em 135 dias e, posteriormente, prorrogados por mais 60.

A EMOCHM foi estabelecida tendo em vista a necessidade de criar conforto à Renamo em todo o processo que conduziria à implementação dos postulados do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares. A EMOCHM era composta pelos seguintes países: Botswana; Zimbabwe; África do Sul; Quênia; Cabo Verde; Portugal; Itália; Grã-Bretanha e Estados Unidos da América (que não se fez representar), e integrava 23 oficiais militares estrangeiros e ainda 70 moçambicanos, na proporção de 50% do Governo e 50% da Renamo. Tinha como missão «observar, monitorar e garantir a implementação do processo de cessação de hostilidades militares e o início das fases subsequentes, nos termos previstos no Memorando de Entendimento» (Lei 29/2014, de 9 de Setembro).

O FIM PREMATURO DA EMOCHM

PERCEPÇÕES E INTERPRETAÇÕES DIVERGENTES

As expectativas de cada uma das partes em relação ao papel reservado à equipa militar estrangeira cedo começaram a divergir. Para a Renamo, a presença de observadores internacionais era garantia de que o fosso existente entre as partes em resultado da desconfiança mútua seria minimizada, assegurando a imparcialidade na observação do processo de implementação do acordo, bem como na monitorização das fases subsequentes que pretendia que decorressem sob o escopo da Política de Defesa e Segurança, isto é, das modalidades que assegurassem a paridade nas funções de comando e chefia nas Forças de Defesa e Segurança. Por outro lado, o maior interesse do Governo não era acomodar os interesses da Renamo, discutindo a reorganização das Forças de Defesa e Segurança, por entender tratar-se de uma entidade soberana regida por normas próprias; mas residia, sobretudo, no contributo da missão militar estrangeira no processo que conduziria ao fim de partidos políticos armados em Moçambique, isto é, à desmilitarização e ao desarmamento definitivo da Renamo.

Contudo, questões logísticas e organizacionais retardaram o arranque dos trabalhos no terreno. Somente a 1 de Novembro de 2014 foi realizada a cerimónia de entrega das instalações das subequipas da EMOCHM pelos governos provinciais. Por outro lado, a chegada tardia dos militares estrangeiros criou constrangimentos no funcionamento de algumas subequipas, por falta do pessoal previsto, especificamente ao nível do comando das subequipas.

As discussões sobre o segundo ponto da agenda – questões sobre as Forças de Defesa e Segurança – entraram na sua fase decisiva a 7 de Novembro de 2014, depois da instalação dos membros da EMOCHM nas respectivas subequipas e num ambiente marcado pelas emoções dos resultados eleitorais. Coube às delegações dos peritos militares do Governo e da Renamo iniciarem as discussões visando delinear os passos subsequentes para a implementação do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares.

O documento de referência para discussão desta matéria foi o Memorando de Entendimento, que refere na sua alínea h) que:

Para efeitos de operacionalização das questões atinentes aos parágrafos anteriores, as equipas de peritos militares de ambas partes deverão apresentar um documento ao plenário que contenha também as questões relativas à integração das forças residuais da Renamo nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique e da Polícia da República de Moçambique e conseqüente enquadramento da segurança da Renamo.

E a alínea seguinte, i), postula que «Concluído todo o processo de integração e enquadramento das forças residuais da Renamo, todo o equipamento militar será entregue à guarda e à disposição das Forças de Defesa e Segurança» (Lei 29/2014, de 9 de Setembro).

As interpretações que cada uma das partes foi apresentando ao longo de todo o período remanescente do diálogo estavam de acordo com as conveniências e os interesses políticos. Convém recordar, primeiro, que a discussão sobre esta matéria se iniciou depois da realização das eleições gerais, que se haviam tornado, pouco antes, o objectivo de curto prazo a ser alcançado pelas partes – garantir a realização das eleições num ambiente de paz para obtenção de ganhos políticos. Segundo, não havendo certeza absoluta sobre os resultados das eleições que se avizinhavam, a discussão desta questão seria determinada, também, pelo desempenho eleitoral.

Nestes termos, sendo este assunto de maior interesse para a Renamo, esta correu um grande risco ao protelar o início da discussão mais aprofundada das questões do segundo ponto da agenda de diálogo para o período pós-eleitoral; para o Governo, o maior passo já tinha sido dado – a paz já fora alcançada – e os subsequentes assentariam numa estratégia de gestão do problema pelo novo executivo.

Embora a Renamo tenha obtido ganhos políticos, particularmente com a lei eleitoral, o estatuto do líder da oposição, o aumento do número de assentos na Assembleia da República, entre outros, para o Governo o custo continuava a ser menos oneroso do que o peso da continuação do conflito armado. Ainda sob efeitos dos ganhos eleitorais, a Renamo levou algum tempo a perceber que a discussão do segundo ponto da agenda se tornara inexecutível.

O desgaste pela falta de avanços sobre a matéria tornou as posições das partes cristalizadas e irredutíveis – a Renamo insistia na necessidade de produzir o «modelo de integração e enquadramento» das suas forças residuais, afirmando, repetidamente, que queria ver resolvidos todos os problemas resultantes da implementação do AGP, que originaram a discriminação de oficiais da Renamo e que, de forma prioritária, fosse resolvido o enquadramento dos oficiais da Renamo que se encontram na posição de «assessores» dentro das FADM; e só depois da certificação daqueles passos procederia com a integração da sua força residual na PRM.

O Governo, por sua vez, fazia o mesmo, insistindo que seria de toda a conveniência ter a lista das forças residuais da Renamo, com respectivas patentes e/ou qualificações, para a sua integração ou na Polícia República de Moçambique, ou nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique, ou ainda para a reinserção económica e social, em função das opções pessoais ou emanadas pela Renamo. Convém realçar que a proposta de modelo de integração e enquadramento das forças residuais da Renamo apresentada pela delegação da Renamo, em sede do diálogo, trazia memórias do AGP, algo que tanto o Comando das Forças de Defesa e Segurança como a Comissão Política da Frelimo não estavam predispostas a abraçar; ademais, a Renamo não aparentava estar disposta a desfazer-se da sua força residual, ciente do desequilíbrio que este dado poderia representar na sua relação com o Governo.

Aliás, o ex-Presidente da República Armando Guebuza teve dois encontros com o líder da Renamo, Afonso Dhlakama, em que este último disse que o grande problema que havia nas FADM era que muitos oficiais provenientes da Renamo estavam a ser preteridos em alguns postos, como, por exemplo, os departamentos do EMG, onde outrora havia alternância na chefia, e agora os lugares eram unicamente ocupados por oficiais indicados pelo Governo; os oficiais da Renamo passaram a ocupar cargos de «assessores» irrelevantes. Foi-lhe pedido a lista dos oficiais naquela situação para melhor tratamento do problema, o que foi feito apresentando a situação real de cada um deles; porém, muitos tinham já sido desmobilizados e, por essa razão, nada podia ser feito, mas para os outros que ainda se encontravam no sistema foi preparado um estudo para apresentar alternativas de solução. Todavia, em Outubro de 2012, Afonso Dhlakama retirou-se de Nampula e fixou residência em Santungira, Sofala, e, por essa razão, o processo foi interrompido. Esta foi uma das escassas janelas de oportunidade para resolver os problemas, entretanto desperdiçada pela Renamo³⁴.

Portanto, enquanto não foi possível produzir a proposta de modelo de integração e enquadramento ou ter em mãos a lista das forças residuais da Renamo para a sua integração ou na PRM, ou nas FADM, ou ainda a sua reinserção económica e social, a missão dos observadores militares estrangeiros integrados na EMOCHM, de «Observar, monitorar e garantir a implementação do processo de cessação de hostilidades militares e o início das fases subsequentes», nunca chegou a ser efectivamente assumida.

COLAPSO DO DIÁLOGO POLÍTICO («INTEGRAÇÃO» *VERSUS* «ENQUADRAMENTO»)

Apesar dos sucessivos impasses nas matérias relativas aos assuntos militares, o diálogo político prosseguiu com o terceiro ponto da agenda, designadamente a «Despartidarização do Estado», cuja discussão se iniciou a 29 de Setembro de 2014, no decurso da septuagésima nona ronda de diálogo. As partes tinham consciência de que as matérias relativas às questões militares eram, pela sua natureza, sensíveis e o seu alcance extravasava o interesse dos representantes das delegações ali representadas em sede de diálogo. Assim, enquanto decorria a discussão do terceiro ponto da agenda, as equipas de peritos militares continuaram com as suas sessões de trabalho, procurando cada uma delas persuadir a outra para o necessário compromisso com os postulados do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares.

Todavia, a falta de progresso nas questões militares influenciaria o curso dos acontecimentos na discussão do terceiro ponto de agenda. Os argumentos apresentados pela Renamo sobre esta matéria não eram coerentes com as suas posições na discussão sobre as matérias militares. Enquanto na abordagem das questões militares a Renamo condicionava a entrega das listas

³⁴ Entrevista com C. S., Maputo, 18 de Março de 2016.

nominais das suas forças residuais à partilha político-partidária das posições de chefia, direcção e comando nas FADM e na PRM, simultaneamente discutia o ponto sobre a despartidarização da Administração Pública, dando «pano para mangas» à delegação do Governo para consolidar a sua posição contrária às pretensões da Renamo.

De referir que, a 23 de Março de 2015, o mandato da EMOCHM havia sido prorrogado por mais 60 dias, por não ter logrado cumprir os objectivos que levaram à sua criação. Num acto de provocação, o Governo ensaiou a sua disponibilidade imediata de integrar 300 elementos da força residual da Renamo, sendo cem para as FADM e 200 para a PRM, acto que caiu com alguma surpresa na delegação Renamo, que questionou o procedimento do Governo para chegar àqueles números. Contudo, a Renamo, apercebendo-se das intenções do Governo e do valor estratégico daquela informação, nunca chegou a declarar o verdadeiro número da sua força residual.

A prolongada letargia da EMOCHM no processo de integração e reinserção económica e social da força residual da Renamo deu azo ao Governo, que entendeu que não havia condições encorajadoras para que houvesse lugar para mais um período de prorrogação do mandato da EMOCHM, e uma vez que qualquer prorrogação era um acto facultativo que dependia do início do processo de integração e reinserção económica e social da força residual da Renamo, a EMOCHM foi extinta a 1 de Junho de 2015.

A extinção desta força não foi bem acolhida pela delegação da Renamo, que chegou a formalizar o seu repúdio, considerando o acto uma acção unilateral do Governo, como também a condicionar o prosseguimento do diálogo. Daqui em diante, o Governo passou a ensaiar o processo de integração iniciado com os 35 membros da Renamo que haviam integrado a Equipa Militar de Observadores da Cessação das Hostilidades Militares como alternativa à intransigência da Renamo de condicionar a entrega das listas à solução do problema dos oficiais das FADM provenientes da Renamo. Em contrapartida, a Renamo compreendia e explicava que a aparente insolência do Governo era por ter as suas instituições em pleno funcionamento, com o Orçamento do Estado aprovado, não se sentindo pressionado a assumir compromissos politicamente melindrosos. Finalmente, a Renamo cedeu e apresentou uma leitura correcta da situação política, que pecava, somente, por ser tardia.

Entretanto, a 27 de Julho de 2015, a delegação do Governo solicitou à da Renamo a devolução das cinco viaturas na sua posse que os seus membros utilizavam no contexto da implementação do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares. Uma vez que a EMOCHM havia sido extinta a 1 de Junho e não se registavam progressos na implementação do acordo, o Governo decidiu fazer o inventário dos meios para posterior entrega às Forças de Defesa e Segurança. Para evitar a situação, a delegação da Renamo remeteu um ofício ao Governo, em nome do presidente da Renamo, solicitando a continuidade da posse das viaturas. Contudo, a 17 de Agosto de 2015, o chefe da delegação do Governo solicitou a sua entrega naquela data, ao que a Renamo, contrariada, obedeceu, devolvendo-as.

Este episódio fracturou ainda mais as relações já delicadas entre as duas delegações e foi, como era de esperar, politizado. Interpretado, inicialmente, como um gesto singelo da parte do Governo, o ultimato para a recolha das viaturas revestiu-se, para a Renamo, de um grande simbolismo, consubstanciado numa atitude de desprezo e tratamento diferenciado entre os moçambicanos; pois se a sua posse foi justificada pela necessidade de locomoção no contexto da implementação do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares, as partes continuavam a reunir-se para debater o cumprimento do acordo e os veículos continuavam a ser úteis para o movimento dos membros da sua delegação. Assim, se aquela continuasse a ser a opção do Governo, a delegação da Renamo devolveria as viaturas, mas com a promessa de semear e difundir uma mensagem de ódio por este tipo de gesto, porque, afinal, mostrava existirem mais pontos de discórdia do que de aproximação entre as partes.

Por sinal, a sessão de diálogo de 17 de Agosto de 2015 (a centésima décima quarta ronda) foi a última em que as delegações do Governo e da Renamo estiveram frente a frente no Centro de Conferências Joaquim Chissano.

DA SOLUÇÃO POLÍTICA À PERSPECTIVA MILITAR

AS CONTRADIÇÕES NA ABORDAGEM DA SOLUÇÃO POLÍTICA

O processo de implementação do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares ficou beliscado pela interpretação política que as partes faziam ao conteúdo do Memorando de Entendimento, mormente à sua alínea h), cujas discussões se resumiam na dicotomia integração versus enquadramento. Convém recordar o conteúdo da referida alínea h):

(...) as equipas de peritos militares de ambas partes deverão apresentar um documento ao plenário que contenha também as questões relativas à integração das forças residuais da Renamo nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique e da Polícia da República de Moçambique e consequente enquadramento da segurança da Renamo (vide Lei 29/2014, de 9 de Setembro).

A interpretação política feita pela Renamo sempre extravasou, no espírito e na letra, o conteúdo desta alínea, ao condicionar qualquer acção à elaboração de um documento que espelhasse as vacaturas existentes nas Forças de Defesa e Segurança, em geral, e nas FADM, em particular, para posterior preenchimento ao seu critério, obedecendo ao princípio de paridade. Nesta perspectiva, a Renamo contaria com os seus elementos já existentes nas FADM – este processo foi designado pela Renamo «enquadramento». O processo devia ser acompanhado pela emissão de ordens de serviço para a homologação das promoções e nomeações para as novas funções.

Por outro lado, os elementos da sua força residual seriam integrados quase na sua totalidade na Polícia da República de Moçambique, obedecendo, porém, ao mesmo princípio de paridade aplicado às FADM. Assim, com o documento das vacaturas em mão, a Renamo estaria disponível para entregar as listas da sua força residual. Para a Renamo, estes passos representariam a reposição da justiça e a colocação de volta nos carris dos postulados e consensos do Acordo Geral de Paz.

Do ponto de vista legal, o AGP, no seu Protocolo IV, ponto III.1, sobre «Actividades de grupos armados privados e irregulares», diz que todos os grupos armados, paramilitares, privados e irregulares que se encontravam em actividade no dia da entrada em vigor do cessar-fogo seriam extintos, e seria proibida a constituição de novos grupos da mesma natureza. Uma excepção foi aberta no ponto III.3, em que se diz que a Comissão de Supervisão e Controlo poderia autorizar, a título temporário, a continuação da existência de organizações de segurança para garantir, durante o período entre o cessar-fogo e a tomada de posse do novo governo, a segurança de determinadas infra-estruturas públicas ou privadas.

O Protocolo V, no ponto III, intitulado «Garantias específicas para o período que vai do cessar-fogo à realização de eleições», na alínea 8 diz:

A Renamo será responsável pela segurança pessoal imediata dos seus mais altos dirigentes. O Governo da República de Moçambique concederá estatuto policial aos elementos da Renamo encarregados de garantir aquela segurança (vide Acordo Geral de Paz, Protocolo IV, Das Questões Militares; Boletim da República, I Série, N.º 42, de 14 de Outubro de 1992).

Assim, fica claro que esta disposição do AGP era temporária, e sendo que as eleições se realizaram em Outubro de 1994, a partir dessa data esta força passou a ser irregular. Visto que respondia perante o líder da Renamo, poderia ser considerada uma polícia privada de um partido político, mas não deixa de ser ilegal à luz do Artigo 77.º da Constituição da República de Moçambique, que veda a existência de partidos políticos militarizados ou que preconizem o recurso à violência. Ora, a existência de uma força desta natureza é pouco recomendável a qualquer Estado democrático e, na verdade, a experiência de alguns países africanos tem vindo a demonstrar que a sua perpetuação tende a provocar focos de instabilidade e de insegurança. No entanto, do ponto de vista político, foi implicitamente permitida a continuação da força residual da Renamo pelos anteriores governos, precisamente para evitar confrontações violentas e um eventual regresso ao conflito armado. Como já referido, houve contactos entre a direcção política da Renamo e o Ministério do Interior com vista a identificar mecanismos para a integração desta força na Polícia da República de Moçambique.

Estas e outras atitudes políticas intransigentes por parte dos dois ex-beligerantes levaram a que este problema não fosse resolvido adequadamente, e atingisse o ponto de deterioração e recurso

ao uso da força. Apesar de o Governo apresentar argumentos legais, as estratégias empregadas para resolver o problema tornam questionável a sua legitimidade para lidar com um assunto desta natureza por via da força. É essencial questionar os motivos que levaram a Renamo a querer manter esta força num período inicial, depois do AGP, e a mantê-la posteriormente, até à fase actual, e isso trará respostas que remontam à partidarização das forças de defesa e de segurança.

O Governo, por seu turno, apresentou argumentos conciliatórios de que não havia nenhum problema em que oficiais provenientes da Renamo ocupassem posições de chefia e direcção nas FADM, tanto mais que, há alguns meses, o Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, havia dado um sinal nessa direcção, promovendo alguns oficiais provenientes da Renamo, e colocando-os a chefiar ramos das FADM. O que o Governo impugnava era o exercício de reserva de posições para os oficiais das FADM provenientes da Renamo, por serem desse partido; os oficiais deviam ocupar essas posições não para representar a Renamo, mas porque são moçambicanos e oficiais das FADM, de contrário, estar-se-ia a pôr em causa a Declaração de Princípios sobre a Despartidarização da Administração Pública e a transferir toda a animosidade política para as FADM.

Por outro lado, se a Renamo reconhecia que tinha oficiais que se sentiam injustiçados nas FADM, a mesa do diálogo estava em condições de o admitir; no entanto, o partido deveria apresentar a relação nominal dessas pessoas, e o Governo canalizaria a lista para as Forças Armadas de Defesa de Moçambique, que, soberanamente, procederiam conforme as suas regras institucionais. O Governo não queria que a Renamo condicionasse a integração da força residual da Renamo, prevista pelo Acordo de Cessação das Hostilidades Militares, mediante um acordo prévio de partilha dos postos de chefia e direcção nas FADM, pois entendia que isso seria retornar à situação de 1992.

Todavia, afigurava-se que a delegação do Governo não tinha mandato para discutir modificações na estrutura das FADM, mas aceitava o princípio como um acordo prévio, para remeter às respectivas lideranças, para que estas pudessem decidir sobre esta questão; pois somente o comandante-chefe tem competências para discutir ao mais alto nível modificações na Estrutura Orgânica das Forças de Defesa e Segurança. Assim, a pressão da Renamo para que a delegação do Governo aceitasse o princípio de paridade e de representação de partidos políticos nas FADM era, à partida, indefensável.

Em suma, mais do que um problema político, o assunto envolve também uma dimensão estrutural relacionada com recursos e com os efectivos das FADM, senão vejamos: para que um capitão chegue a major tem de ter uma unidade correspondente a um batalhão para se tornar chefe do Estado-Maior do batalhão, mas se as FADM não têm efectivos para fazer com que o capitão se torne major, o problema irá permanecer, porque, em última instância, será indicado um outro oficial, independentemente da sua convicção política, mas que seja membro das

FADM para aquele posto. Nestes termos, a luta devia ser direccionada também para a verificação da Estrutura Orgânica das FADM, dos mecanismos de integração e do Quadro de Pessoal das FADM, em função dos desafios do País. Actualmente, o efectivo das FADM é reduzido, pelo que há que encontrar mecanismos que permitam que o efectivo seja maior para melhor enquadramento de todos os militares das FADM pertencentes à classe de oficiais.

A colocação de mais meios e o alargamento da orgânica das FADM para a cobertura de todo o País reduziriam a tensão, pois levariam a que as FADM encontrassem espaço para aumentar os seus efectivos e os oficiais teriam unidades para comandar. Nestes termos, o tratamento desta questão não se resume à dimensão política, o argumento da Renamo devia ser de trazer a sua força residual quando o comando normativo das FADM assegurasse a sua continuidade e a sua progressão nas FADM. Nesta perspectiva, evitava-se limitar a abordagem ao indivíduo e à sua condição política, e procurar-se-ia encontrar uma solução dentro da organização institucional das FADM.

UMA SOLUÇÃO POLÍTICO-MILITAR?

A 17 de Maio de 2015, o líder da Renamo disse, durante o comício popular no distrito de Memba, em Nampula, que seria obrigado a governar à força nas seis províncias – Sofala, Manica, Tete, Zambézia, Nampula e Niassa – onde alega ter ganho nas últimas eleições, na sequência da reprovação do projecto de lei sobre a criação das autarquias provinciais pela Assembleia da República. A 14 de Junho, Afonso Dhlakama instruiu os seus homens para atacarem as Forças de Defesa e Segurança em Moatize, Tete, a três quilómetros da base de Mucombeze, a qual reagrupa o braço militar do seu partido (*vide* jornais *O País* e *Notícias*).

A 3 de Julho de 2015, enquanto as equipas de peritos militares realizavam mais uma sessão de trabalho, cerca das nove horas da manhã circulou a informação de que a Polícia da República de Moçambique, no distrito de Tsangano, província de Tete, fora atacada por homens armados da Renamo. Igualmente, a 4 de Julho de 2015, cerca das treze horas e trinta minutos, uma viatura que assegurava a logística das Forças de Defesa e Segurança, e que ia fornecer alimentação na zona de Monjo, foi atacada por homens armados da Renamo, provocando danos materiais, uma vez que furaram os pneus de uma viatura de marca *Mahindra*. Ainda a 4 de Julho, a Polícia da República de Moçambique foi novamente atacada pelos homens armados da Renamo, em Monjo. Assim, entre os dias 3 e 4 de Julho de 2015, a Polícia da República de Moçambique foi atacada três vezes por homens armados da Renamo.

Por outro lado, apesar de, na qualidade de líder do segundo partido mais votado nas eleições passadas, Afonso Dhlakama ter direito à protecção e à segurança salvaguardadas pelo estatuto do líder da oposição, em vigor desde Dezembro de 2014, a 17 de Agosto de 2015 o líder da Renamo decidiu abdicar da segurança policial que o Estado lhe vinha proporcionando e a sua segurança passou a ser exclusivamente feita pela sua guarda pessoal.

A 21 de Agosto, o líder da Renamo anunciou, em Quelimane, a suspensão do diálogo político entre a delegação do seu partido e do Governo, tendo justificado a decisão com o facto de «o Governo não querer que a Renamo faça parte da vida governativa do País». Na mesma ocasião, Dhlakama anunciou que o seu partido estava com tudo preparado para iniciar a sua governação nas seis províncias onde reclama vitória nas últimas eleições gerais.

A 24 de Agosto, a Renamo devolveu a carta-convite endereçada ao seu líder, Afonso Dhlakama, para diálogo com o Presidente da República, Filipe Nyusi, sobre a tensão política prevalecte, com três pontos de agenda, designadamente a situação da implementação do Acordo sobre a Cessação das Hostilidades Militares; a avaliação do diálogo político entre o Governo e a Renamo; e outros assuntos.

Estas acções militares passaram a mensagem de que, não obstante estarem sentados à mesa de diálogo, o Governo e a Renamo sempre mantiveram a carta militar na manga. As operações militares foram sistematicamente utilizadas como meio de pressão política sempre que as partes sentiam que não havia progresso nas conversações. Qualquer uma das partes podia recorrer ao uso de uma medida militar robusta para reforçar a sua posição negocial, o que aconteceu com os assaltos da Renamo em Muxúnguè e, depois, o ataque das Forças de Defesa e Segurança à base da Renamo em Santungira. Estas são, contudo, tácticas extremamente perigosas, porque, por um lado, a escalada do conflito pode fugir ao controlo dos líderes e, por outro, podem demonstrar uma falta de consideração pela vida humana, já que as eventuais baixas apenas são tidas como dano colateral.

Todavia, aos olhos do Governo, os ataques mostravam que o diálogo era uma mera perda de tempo, uma vez que, enquanto se dialogava, no terreno homens armados da Renamo disparavam contra as Forças de Defesa e Segurança. Nestes termos, a delegação do Governo entendia que não havia seriedade do lado dos seus parceiros de diálogo, a Renamo, mesmo porque, em Setembro de 2014, as duas partes rubricaram um acordo que envolveu o mais alto magistrado da Nação – acordo que não era cumprido e era grosseiramente violado. Por tudo isto, a delegação do Governo não encarava com seriedade as propostas da delegação da Renamo no sentido de voltar a envolver o Chefe do Estado na assinatura da Declaração sobre a Despartidarização da Função Pública.

Por outro lado, os ataques eram indicação de que a Renamo não estava preparada para se desfazer da sua força residual, e, por isso, fazia exigências que à partida sabia que não seriam satisfeitas, o que lhe permitiu manter a sua força. Deste modo, a Renamo conseguia fazer política baseada na ameaça e intimidação. Era convicção do Governo que Afonso Dhlakama jamais permitiria que a sua força residual fosse integrada nas Forças de Defesa e Segurança, e os que não fossem aptos fossem desmobilizados e apoiados para se integrarem na vida económica e social, porque a Renamo não era capaz de viver sem a sua força armada. Era com ela que conseguia concessões do Governo que, de outro modo, através da negociação e/ou da persuasão, não podia obter.

Para o Governo, estas acções espelhavam uma incongruência com a qual o País teria de lidar: ter um partido na Assembleia da República que recebe subsídios mensais do Orçamento do Estado e sistematicamente ataca as Forças de Defesa e Segurança. O Estado teria de aprender a lidar com esta incongruência e ser capaz de mostrar à Renamo que tal constituía uma aberração. Mais, o Estado, a qualquer altura, teria de ser capaz de mostrar à Renamo que esta não podia continuar a agir naqueles moldes – não podia usar o dinheiro do Orçamento do Estado para se municiar e atacar as instituições desse mesmo Estado, um desafio para o qual o Estado devia começar a agir.

Nestes termos, a comitiva de Afonso Dhlakama, sofreu, a 12 de Setembro de 2015, uma emboscada na zona de Chibata, a 20 quilómetros da cidade de Chimoio, província de Manica, quando a mesma regressava de um comício popular no distrito de Macossa. Ainda em Manica, a 25 de Setembro, na localidade de Amatongas, distrito de Gondola, o líder da Renamo sofreu o segundo ataque militar de grandes proporções, sendo obrigado a refugiar-se nas matas da Gorongosa. Contactos posteriores culminaram com a sua saída da Gorongosa, a 8 de Outubro, 14 dias depois do ataque, de volta à cidade da Beira. Porém, a 9 de Outubro, a polícia assaltou a sua casa na cidade da Beira, desarmou-o e prendeu todos os seus seguranças.

Posteriormente, ao longo dos meses de Outubro e Novembro, o ministro do Interior confirmou que prosseguiriam confrontos militares nas províncias da *Zambézia*, concretamente em Morumbala e Sofala, na região de Santungira, no posto administrativo de Vanduzi, distrito da Gorongosa, visando dismantelar as bases da Renamo e desarmar as suas forças residuais.

Finalmente, a 19 de Novembro, o Presidente da República anunciou no distrito da Moamba, província de Maputo, que instruiu as Forças de Defesa e Segurança para uma maior ponderação no processo de desarmamento compulsivo dos homens residuais da Renamo. Na ocasião, Nyusi disse estar pronto e aberto para estabelecer, a qualquer momento, o diálogo com a Renamo e as suas lideranças, bem como com outras correntes da sociedade moçambicana.

EXPLORANDO AVENIDAS NÃO MILITARES

Os problemas colocados no âmbito das discussões das questões militares estão intimamente ligados aos problemas relacionados com o funcionamento do Estado africano, em geral, e da Administração Pública, em particular, já destacados no relatório do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF). A questão da apropriação do funcionamento do aparelho do Estado por parte de quem detém o poder era algo endémico e que provinha da própria história da gestão da coisa pública desde o período da independência e não um problema de partido, mas sim geral. O relatório de progresso do MARF verificou que em Moçambique as experiências de

autarquias onde a Frelimo perdeu as eleições para a oposição e o uso do aparelho do Estado a favor dos partidos que ganharam as autarquias não deixava de ser similar. Apesar da legislação existente, e que constitui um grande esforço por parte do Governo em dotar o aparelho de Estado de legislação que permita cercar esse tipo de atitudes, o que se passa é que quando se visita a hierarquia, desde o Governo central até a localidade, se verifica que estas questões são mais prementes quanto mais local for o exercício do poder. O exercício do poder local está muito mais ligado à força política no poder e, em Moçambique, há experiências não só da Frelimo mas também de outros partidos políticos que exercem poder local, e verifica-se, efectivamente, a apropriação dos instrumentos do Estado para beneficiar as suas próprias forças políticas. Existe a percepção de que uma coisa são as leis produzidas pelo Governo/Assembleia da república e outra é a prática. Os moçambicanos têm uma história, cultura e mentalidade que foram sendo cimentadas ao longo de quarenta anos e que não se podem resolver a partir de medidas administrativas e/ou jurídicas, e esta podia ser a razão para se voltar a partidizar a instituição militar para depois a despartidarizar, e isso, sim, é passível de compromisso político.

FACTORES DE RESISTÊNCIA À PAZ

ABORDAGEM LEGAL VS. HISTÓRICA

O Governo argumenta que as FADM assentam em três pilares: a Constituição da República, a Lei da Política de Defesa e Segurança e a Lei das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, e, no âmbito de execução, a Lei do Serviço Militar e o Estatuto do Militar, que definem as modalidades de ingresso, progressão e estrutura organizacional das FADM. Assim, qualquer cidadão lesado dentro dessa estrutura pode apoiar-se nestes instrumentos legais para reclamar os seus direitos. Se o cidadão militar que está nas FADM não recorre a estes instrumentos mas à Renamo, então deve ser este partido a ajudar o Governo, indicando a lista nominal desses oficiais que se acham injustiçados, para efeitos de regularização da sua situação, porque na ficha das FADM nenhum militar é identificado com base na sua militância partidária.

Por outro lado, a Renamo usa os termos «enquadramento» e «partilha» como sinónimos, o que para a delegação governamental nas mesa das negociações não era correcto, porque enquadrar significava colocar a pessoa numa posição que se ajustasse melhor ao seu perfil, enquanto partilha, como era defendido pela Renamo, pressupunha a divisão de postos de comando e direcção pelos militares das FADM em princípios partidários, o que não podia ser, dado o carácter partidário plasmado na Constituição e nas demais leis que regem as instituições de defesa e segurança. Assim, se efectivamente a Renamo tinha nas FADM membros que entendiam que não estavam bem enquadrados, então que apresentasse a lista desses oficiais para o efeito.

A Renamo, por outro lado, fundamentava os seus argumentos numa abordagem histórica (AGP), em que, primeiro, o Governo devia reconhecer que depois da constituição das FADM, à luz do AGP, havia sido estabelecida uma plataforma de convívio mútuo entre as forças beli-

gerantes; segundo, que a plataforma que marcava a nova era de convívio fora posta em causa quando uma parte dos moçambicanos que constituíam a força unificada foi excluída das funções dentro da estrutura das FADM e os seus lugares tomados pelos antigos membros das ex-FAM/FPLM; terceiro, que o Acordo de 5 de Setembro de 2014 tem como objectivo incluir correcções aos problemas criados e dar seguimento a outros aspectos do AGP que não foram cumpridos. Assim, o Acordo de Cessação das Hostilidades Militares visava constituir instituições que resistissem ao questionamento do tempo, imunes aos problemas políticos, nas quais qualquer moçambicano com o seu conhecimento técnico-profissional possa ascender a qualquer cargo de chefia – em especial nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique.

Nestes termos, a alínea h) do Memorando de Entendimento deveria permitir a apresentação de duas propostas – do Governo e da Renamo – que seriam harmonizadas, e os aspectos de divergência que levassem ao impasse na discussão do documento seriam anotados e, com a ajuda dos mediadores, ultrapassados.

PATRIOTISMO/MOÇAMBICANIDADE VS. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Por forma a acelerar a discussão das matérias relativas às questões militares, a 14 de Abril de 2014 a Renamo submeteu formalmente a sua proposta de Modelo de Integração e Enquadramento em sede do diálogo. A proposta assentava na reorganização das Forças de Defesa e Segurança, obedecendo ao «princípio de equilíbrio e paridade» na estrutura das Forças de Defesa e Segurança.

Contudo, apesar de o Governo não a ter rejeitado, evitou o máximo que pôde a discussão da proposta sob argumentos legais: a proposta nunca foi analisada por «barreiras» do plenário, que nunca facilitaram e nem encorajaram os dois generais das equipas de peritos militares do Governo e da Renamo a analisarem o documento, identificando os aspectos que os aproximassem e/ou separassem. Enquanto o Governo apresentava argumentos patrióticos, fosse pela soberania institucional, pela crescente profissionalização das Forças de Defesa e Segurança ou distância de qualquer pretensão da sua partidarização, por ser contrária ao quadro jurídico-legal, constitucional, vigente na República de Moçambique, a Renamo argumentava a moçambicanidade, que as FADM hoje constituíam um risco que mal gerido podia levar à destruição da soberania, dos valores da democracia e da independência do País. O Governo respondeu à proposta da Renamo, formalmente, em Novembro de 2014.

Na verdade, do ponto de vista metodológico, em algum momento do diálogo político seria necessário que as partes analisassem e avaliassem até que ponto uma proposta daquelas podia desmanchar as Forças Armadas de Defesa de Moçambique; não se tratava de um documento acabado, pelo que o plenário ajudaria a aproximar as ideias e a ultrapassar as diferenças. Para a Renamo, o Governo estava a passar a mensagem de que as coisas tinham de se manter como

estavam: que os oficiais da Renamo retirados dos postos das Forças Armadas eram incapazes e não queria receber mais pessoas diminuídas. Todavia, a Renamo considerava-os moçambicanos que haviam exercido a sua missão, e as reformas orgânicas feitas nas FADM haviam violado o princípio básico de reconciliação. Tendo havido reposição do princípio de reconciliação com o Acordo de 5 de Setembro, devia ter-se a coragem de apresentar propostas concretas. Entretanto, as equipas técnicas – peritos militares do Governo e da Renamo – tornaram-se inoperantes (o que se reflectiu na ociosidade da EMOCHM), pois não podiam desenvolver o seu trabalho técnico enquanto os aspectos políticos continuassem num impasse e os políticos não aceitassem em plenário que os documentos tinham de ser analisados e harmonizados para melhor identificação e verificação das divergências.

VONTADE POLÍTICA DAS PARTES

Os níveis de confiança entre o Governo e a Renamo começaram a ficar beliscados ao nível das Forças Armadas a partir de 22 de Dezembro de 2004, data que marcou a implementação do Decreto 48/2003, de 24 de Dezembro, que introduziu as primeiras reformas na Estrutura Orgânica das FADM.

As dinâmicas políticas marcadas pelas disputas eleitorais e pelos debates na Assembleia da República em nada contribuíram para reduzir os níveis de desconfiança e não deixaram de ser influenciadas tanto por sentimentos de exclusão sociopolítica – pelos políticos – como de exclusão militar – pelos oficiais das FADM provenientes da Renamo.

A falta de postura do Estado e o egoísmo político de figuras de destaque na Frelimo dificultaram a resolução pacífica das diferenças ainda na sua fase embrionária. Os confrontos militares – expressão máxima do descontentamento – não ajudaram a trazer à razão as partes em conflito, pelo contrário, exacerbaram ainda mais as desconfianças, pois eram entendidas como um mecanismo de usurpação do poder pela força.

O Acordo de Cessação das Hostilidades Militares, de 5 de Setembro de 2014, criou uma janela de oportunidade para a resolução pacífica dos problemas que preocupavam a Renamo. Contudo, os níveis de desconfiança não têm permitido discernir de forma construtiva os interesses de cada uma das partes. Enquanto a Renamo fala de reorganização das Forças de Defesa e Segurança, até porque durante os últimos vinte anos aquelas foram dirigidas por elementos provenientes do Governo, o Governo fala de desmilitarização e desarmamento da Renamo.

A Renamo pretende que todos os oficiais das FADM provenientes do partido sejam devidamente enquadrados, com ordens de serviço efectivas, e pretende também a partilha dos cargos de chefia, direcção e comando das Forças Armadas de Defesa de Moçambique. O Governo pretende as listas das forças residuais da Renamo para proceder à sua integração nas FADM e na PRM e o remanescente para a reinserção social e económica, e entende ainda que a questão de enquadramento não carece de compromisso político.

ESPAÇO PARA A ACÇÃO/INTERVENÇÃO DE OUTROS ACTORES

As informações que correm apontam para que o diálogo entre o Governo e a Renamo continua a decorrer, mas desta vez longe da imprensa e do público. Contudo, o Presidente da República pretende introduzir uma nova dimensão no diálogo – a integração de novos actores, para evitar a bipolarização do debate dos principais assuntos do País. O Presidente da República confirmou, a 26 de Outubro de 2015, que recebeu duas cartas de bispos da Igreja Católica, uma enviada pelo cardeal Júlio Langa e outra assinada por quatro bispos, enviada a partir da Arquidiocese da Beira, a propor caminhos a seguir para a pacificação do País.

A 9 de Novembro, a Igreja Católica apresentou uma mensagem ao Presidente da República, reclamando haver incoerência nos discursos das lideranças políticas sobre a estratégia para a estabilidade política. Na visão dos bispos católicos, aquilo que se diz não corresponde à prática, uma vez que a relação entre o Governo e a Renamo ainda é marcada por confrontação e desentendimento.

Historicamente, o Protocolo IV do AGP não contemplou relevante e directa referência ao papel que os partidos políticos e a sociedade civil deveriam ter na organização das Forças Armadas, durante a governação. É igualmente significativo notar que os programas e discursos eleitorais dos partidos políticos ausentes das negociações de paz fazem pouca ou nenhuma referência às Forças Armadas³⁵.

No que concerne às relações entre a sociedade civil e as Forças Armadas, não existem posturas sistematizadas que permitam identificar o eixo de uma proposta que mereça uma reflexão dos técnicos e especialistas do sector. O que pode tentar-se é criar um terceiro cenário que constitua uma série de hipóteses ou provocações de reflexão.

A discussão sobre os problemas das FADM revela a pertinência do papel interventivo dos cidadãos e políticos neste processo de democracia multipartidária. A discussão sobre a defesa e segurança deve começar a ser tema de reflexão comum e não matéria exclusiva de alguns. Talvez se inicie uma pesquisa e uma apreciação abertas dos assuntos de defesa e segurança menos mitológicas.

CONCLUSÃO

Neste trabalho concluímos que a intolerância política, a exclusão política e económica e social das elites militares e políticas, a luta pelo controlo e manutenção do poder, o baixo nível de confiança entre as elites da Frelimo e da Renamo, a partidarização das instituições políticas e as dificuldades orçamentais das instituições políticas, particularmente do Ministério de Defesa, são alguns dos factores explicativos da presente crise político-militar em Moçambique.

³⁵ Entrevista com A. M., Maputo, 12 de Fevereiro de 2016.

REFERÊNCIAS

- AA. VV. (1979-1980). *Voz da Revolução* (órgão oficial da Frelimo), 70, Novembro de 1979- Janeiro de 1980.
- AA. VV. (1995). Seminário sobre *Defesa Nacional e Forças Armadas*. Maputo: Clube Militar, 28-30 de Agosto.
- AA. VV. (1999). Seminário sobre *Relações Cívicas-Militares*. Maputo: Hotel Rovuma, 15-19 de Março.
- AA. VV. (2000). Seminário sobre *Relações Cívicas-Militares: a Tradição Moçambicana*. Maputo: P&DM/CEA, 12 de Dezembro.
- Abrahamsson, Hans, *et al.* (1995), *Mozambique: The Troubled Transition – From Socialist Construction to Free Market Capitalism*. Londres: Zed Books.
- Acordo Geral de Paz. Protocolo IV: Das Questões Militares.
- Aldrich, T. (2000). UN intervention in Somalia and Mozambique: why success is not always cast in stone. *Global Dialogue*, 5.1. Pretória: Institute for Global Dialogue.
- Coelho, J., *et al.* (1994). *Pilot Study on Demobilisation and Reintegration of Ex-Combatants in Mozambique*. Oxford: Refugee Studies Programme (Queen Elizabeth House), University of Oxford.
- Coelho, João Paulo Borges & VINES, Alex, Desmobilização e Reintegração de Ex-Combatentes em Moçambique, in *ARQUIVO 19* (1996).
- Constituição da República (1990).
- Da Costa, I., *et al.* (1995). Arquivo histórico de Moçambique e a documentação do processo de paz. *Arquivo*, 17, 181-221.
- Estatuto das Forças Armadas (Decreto 4/98, de 17 de Fevereiro). *Boletim da República*, I Série, N.º 6.
- Geffray, C. (1991). *A Causa das Armas. Antropologia da Guerra Contemporrânea em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Hume, C. (1994) *Ending Mozambique War: The Role of Mediation and Good Offices*. Washington: United States Institute of Peace.
- Hume, Cameron, *Ending Mozambique War: the role of mediation and good offices*, United States Institute of Peace, 1994.
- Lei da Defesa e das Forças Armadas (Lei 17/97, de 7 de Outubro). *Boletim da República*, I Série, 3.º Suplemento.
- Lei do Serviço Militar (Lei 24/97, de 23 de Dezembro). *Boletim da República*, I Série, N.º 51.
- Lundin, I., *et al.* (2001) Reducing costs through an expensive exercise: the impact of demobilization in Mozambique. *Demobilization in Sub-Saharan Africa*. Palgrave Publishers.

- Macaringue, P. (1995). Conceito de Defesa Nacional. Seminário sobre *Defesa Nacional e Forças Armadas*. Maputo: Clube Militar.
- Macaringue, Paulino. (1995). "Conceito de Defesa Nacional", Seminário sobre Nacional Defence&Armed Forces, Paper, (Agosto), 30pgs.
- Macaringue, P. (1997). *Para a História do Surgimento dos Exércitos nas Actuais Estados Africanos. Estudo de Caso: A Edificação das FAM-FPLM (1962-1977)*. Tese de licenciatura em História. Maputo: UEM/ Faculdade de Letras.
- Macaringue, Paulino. (1997). "Para a História do Surgimento dos Exércitos nos actuais Estados Africanos: Estudo de Caso: a Edificação das FAM-FPLM (1962-1977)", UEM: Maputo (dissertação de Licenciatura).
- Macaringue, Paulino, *Mozambican Defence In The Post-War Era*, (MA Dissertation in Defence and Security Analysis, 1998).
- Manhique, Emílio (2002). TVM – Programa «Estamos Juntos». TVM, 14 de Janeiro.
- Nações Unidas (1995). The United Nations and Mozambique, 1992-1995. *The United Nations Blue Books Series*, V. Nova Iorque: Department of Public Information, United Nations.
- Protocolo V, Das garantias, Boletim da República, I Série, N.º 42, de 14 de Outubro de 1992
- Synge, R. (1997): *Mozambique. UN Peacekeeping in Action, 1992-1994*. Washington D. C.: United States Institute of Peace Press.
- Vines, A. (1991). *Renamo: Terrorism in Mozambique*. Londres, Bloomington e Indianapolis: Centre for Southern African Studies com James Currey e Indiana University Press.
- Vines, A. (1993). Change and the Military in Mozambique. Artigo apresentado na US DIC Conference *Change and the Military in Africa*. Reino Unido: Alconbury, 6-7 de Maio.
- Young, E. (1996). Reconsidering the war in Mozambique: A socio political portrait of the FPLM/FAM in its conduct of war (draft).

JORNAIS E PERIÓDICOS

1. DOMINGO

Matusse, Filipe (2000). Assim, até a Swazilândia pode invadir-nos. N.º 947, 19 de Março.

2. MOZAMBIQUEFILE (AIM)

(1997) The Third Congress of Frelimo. *AIM Information Bulletin*, 9/10 (Congress Special Issue), 25 de Março.

(2000). Apocalypse by water. N.º 285, Abril.

(2000). Rescue operations save thousands. N.º 285, Abril.

(2000). N.º 284, Março.

(2000). N.º 286, Maio.

3. MEDIAFAX

- (2000). Produtos com validade expirada alimentam quartéis. N.º 1963, 22 de Abril.
- (2000). FADM na campanha de salvamento: Força Aérea e Marinha de Guerra no terreno – Lagos Lidimo, chefe do Estado-Maior. N.º 1955, 10 de Fevereiro.
- (2000). Nos quartéis e outras unidades: muitas doenças e poucos medicamentos. N.º 1966, 25 de Fevereiro.
- (2000). Não há fardamento para o Exército. N.º 1967, 28 de Fevereiro.
- (2000). As cheias, os helicópteros e os passeios. N.º 1969, 1 de Março.
- (2000). O Presidente, a pobreza e as cheias. N.º 1975, 9 de Março.
- (2000). Orçamento, militares e calamidades. N.º 1976, 10 de Março.
- (2000). Cheias em Moçambique: autoridades choram lágrimas de crocodilo. N.º 1977, 13 de Março.
- (2000). Vinte militares fogem da base naval de Nacala. N.º 1980, 16 de Março.
- (2000). Base Naval de Nacala: Polícia Militar detém jovens fugitivos. N.º 1986, 24 de Março.
- (2000). Para os próximos cinco anos: Quem será o fornecedor das FADM? N.º 1989, 29 de Março.
- (2000). Carta aberta ao primeiro-ministro e ao ministro da Defesa Nacional. N.º 1990, 30 de Março.
- (2000). Cheias: incapacidade humana custou caro ao País. N.º 1995, 6 de Abril.

4. NOTÍCIAS

- (2001). Em Nampula: desmobilizados das FADM serão integrados na Polícia. 19 de Outubro.
- (2001). Em tempo de paz e de crise: Governo cria bases sobre a missão das FADM. 19 de Setembro.
- (2001). FADM devem reforçar acções de formação – insta Henrique Banze na abertura da semana comemorativa do 25 de Setembro. 20 de Setembro.
- (2001). Recrutas iniciam hoje treinos militares na Manhica: Enquanto isso, provas de selecção e classificação já decorrem em todo o país. 24 de Agosto.
- (2001). Partido Trabalhista felicita FADM. 24 de Setembro.
- (2001). Mil novos recrutas iniciam treino na Manhica. 25 de Agosto.
- (2001). Estacionados em Timor Leste: Militares moçambicanos sem salários há cinco meses. 29 de Março.
- (2001). Lei não prevê subsídios para desmobilizados das FADM. 5 de Setembro.
- (2001). Serviço Militar: Mais de 1500 mancebos inspeccionados em Nampula. 15 de Setembro.
- Conceição, Paulo da (2000). Portugal disponibiliza fundos para a defesa: ministros da Defesa dos dois países dão nota positiva à cooperação bilateral. 14 de Março.

5. SAVANA

Graça, Machado da (2000). A talha de foice: Tropa. 3 de Março.

(2000). Editorial: País da Comunidade Internacional. 10 de Março.

(2000). Editorial: País não pode pedir sempre. 5 de Maio.

Moyana, Salomão (2000). Unidade Nacional está a deteriorar-se. 26 de Maio.

Zacarias, Agostinho (1997). A nossa defesa e segurança: *Quo vadis?* 25 de Julho.

6. TEMPO

(1976). N.º 325, 26 de Dezembro.

(1979). N.º 454, 24 de Junho.

DEMOCRACIA E MUNICIPALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

GRADUALISMO, PARTICIPAÇÃO LOCAL E SERVIÇOS BÁSICOS¹

Salvador Forquilha

No contexto das transições democráticas nos anos 1990 na África Subsaariana (Bratton & Van de Walle, 1997; Daloz & Quantin, 1997), a municipalização surge como um elemento importante do processo de institucionalização democrática e da melhoria da provisão de serviços públicos a nível local. Partia-se da ideia segundo a qual a descentralização, no geral, e a municipalização, em particular, aumentariam a eficiência das autoridades políticas locais e conduziriam à melhoria da governação, o que, por sua vez, traria serviços públicos em quantidade e qualidade (Crook & Manor, 2000; Manor, 1999; Jütting *et al.*, 2004; Olowu & Wunsch, 2004; Manor, 2011; Crawford & Hartman, 2008).

Introduzido num contexto de pós-guerra civil, o processo de municipalização é recente em Moçambique e enquadra-se numa série de reformas políticas que tiveram o seu início com a aprovação da nova Constituição em 1990 e o fim da guerra civil em 1992. Contudo, a introdução das reformas de municipalização não foi um processo linear. As reformas traduziam significativamente as dinâmicas políticas do processo político moçambicano, caracterizadas por uma forte correlação de forças protagonizada, essencialmente, pelos antigos beligerantes, nomeadamente a Frelimo e a Renamo.

Assim, a primeira tentativa de municipalização do País, no contexto da Constituição de 1990, ocorreu em 1994, com a aprovação da Lei 3/94, relativa aos distritos municipais, pelo então Parlamento monopartidário. No entanto, depois das primeiras eleições gerais, realizadas em 1994, em que, contrariamente ao que seria de esperar, os resultados mostraram um apoio significativo de um segmento do eleitorado à Renamo, particularmente nas zonas rurais, o assunto das reformas de municipalização voltou à discussão, resultando na emenda constitucional de 1996, que introduziu a questão do poder local e, subseqüentemente, a revogação da Lei 3/94 e a aprovação da Lei 2/97, que estabeleceu o quadro jurídico-legal da criação das autarquias locais. Foi neste contexto que foram realizadas as primeiras eleições autárquicas nas 33 autarquias locais, em 1998.

¹ Este artigo é uma versão revista e aumentada de um outro recentemente publicado (Forquilha, 2015).

Mas se é verdade que, desde a realização das primeiras eleições municipais, Moçambique tem vindo a consolidar a sua experiência de municipalização, através da «rotinização» de eleições municipais e a criação de novas autarquias locais, com base no princípio do gradualismo, também não é menos verdade que este processo tem sido marcado por grandes desafios, particularmente do ponto de vista da governação municipal. Com efeito, o processo de municipalização traz consigo, entre outros, dois grandes desafios. O primeiro tem que ver com a questão da democracia local: como reforçar práticas participativas a nível local, através do processo de municipalização? O segundo desafio refere-se, principalmente, à questão de serviços básicos: como traduzir a municipalização no melhoramento de serviços básicos e condições de vida dos munícipes? Curiosamente (e diferentemente do que aconteceu no último quinquénio), não existe no actual Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019 uma referência clara sobre o prosseguimento da autarcização gradual do País. Com efeito, enquanto o PQG 2010-2014 mencionava claramente como uma das suas acções prioritárias «prosseguir a autarcização gradual e a consolidação dos municípios» (Resolução 4/2010), o actual PQG 2015-2019 é praticamente omissivo a este respeito, colocando como suas prioridades na autarcização apenas a capacitação das autarquias locais e o prosseguimento da transferência de competências, funções e recursos do Estado para os órgãos do poder local (Resolução 12/2015). Será a criação de novos municípios uma prioridade neste quinquénio (2015-2019)? Talvez. Seja como for, o PQG 2015-2019 não é claro a este propósito.

Partindo da realidade do gradualismo, este artigo procura analisar as dinâmicas do processo de municipalização em Moçambique, argumentando que a forte dependência financeira dos municípios em relação às transferências governamentais e às doações e os mecanismos de prestação de contas mais orientados para a máquina partidária e menos para os munícipes afectam as práticas participativas e o melhoramento de serviços básicos a nível local. O artigo desenvolve o argumento em duas partes. Na primeira, analisa-se o processo de municipalização no contexto das dinâmicas de democratização em Moçambique e, na segunda, o artigo procura discutir a relação, por um lado, entre a municipalização e o reforço dos mecanismos de participação local e, por outro, entre a municipalização e a provisão de serviços básicos.

MUNICIPALIZAÇÃO NO CONTEXTO DAS DINÂMICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

O processo de municipalização é um dos aspectos mais marcantes das reformas de descentralização, no contexto das reformas políticas, que Moçambique iniciou nos anos 1990. Apresentada como um elemento importante no desenvolvimento sustentável e inclusivo, a descentralização refere-se à transferência do poder de tomada de decisão e de responsabilidades do Governo central para os níveis mais baixos. Porém, é importante sublinhar que o conceito

de descentralização se reveste de diferentes significados (Rondinelli *et al.*, 1983). Com efeito, a descentralização pode referir-se à transferência de autoridade e de recursos para os agentes do Estado central situados a vários níveis (província, região, distrito, etc.) (Manor, 1999; Adamolekun, 1999), denominando-se descentralização administrativa, também conhecida por «desconcentração». A descentralização pode também significar transferência de poder e recursos para unidades subnacionais que são eleitas, têm uma personalidade jurídica e são substancialmente independentes do Estado central (Manor, 1999; Adamolekun, 1999). Esta forma de descentralização é conhecida por «descentralização política» e nela enquadra-se a municipalização. Por último, pode ainda significar a transferência de responsabilidades em relação aos orçamentos e decisões financeiras do nível mais alto para o nível mais baixo do Governo (Manor, 1999; Adamolekun, 1999). É a chamada «descentralização fiscal».

Em Moçambique, o processo de descentralização começou a ser implementado sem qualquer política nem estratégia aprovada para o efeito. De facto, a aprovação da Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND) só veio a acontecer em 2012, depois de longos anos de discussão entre o Governo de Moçambique e os seus parceiros internacionais de apoio ao Orçamento do Estado (Weimer, 2012b). Entre os vários princípios operacionais da descentralização, que a PEND menciona, o gradualismo é, provavelmente, o princípio que mais se destaca, pelo facto de cristalizar a correlação de forças na ocupação do espaço político a nível local, particularmente no que se refere à municipalização.

GRADUALISMO E OCUPAÇÃO DO ESPAÇO POLÍTICO A NÍVEL LOCAL: AS LÓGICAS DA MUNICIPALIZAÇÃO

Inicialmente prevista para abranger a totalidade do território nacional, a municipalização viria a abranger, numa primeira fase, apenas 33 vilas e cidades, na sequência da aprovação da Lei 2/97, referente às autarquias locais, que introduziu o princípio de gradualismo na autarcização do País. Neste contexto, gradualismo refere-se não só à autarcização gradual do território nacional como também à transferência gradual de funções e competências do Estado central para as autarquias locais (Resolução 40/2012). Assim, de 33 municípios nas primeiras eleições municipais de 1998, Moçambique passou a contar com 53 municípios em 2013.

Todavia, a introdução do princípio do gradualismo acabou por instalar, de facto, uma «descentralização a duas velocidades» no sistema político moçambicano:

Uma descentralização política, implicando uma devolução de poderes para as 53 autarquias locais e uma descentralização administrativa, significando uma simples desconcentração para o resto dos órgãos da administração local, nomeadamente os distritos, maioritariamente, nas zonas rurais, cujo quadro jurídico-legal se encontra na Lei 8/2003, sobre os órgãos locais do Estado (Forquilha, 2010: 31-32).

Aliás, a Política e Estratégia de Descentralização, aprovada mais de 15 anos depois da introdução das reformas, veio confirmar este facto ao sublinhar que, «em Moçambique, a descentralização é feita através de autarquias locais, órgãos locais do Estado e instituições de participação e consulta comunitária» (Resolução 40/2012).

No âmbito das discussões que conduziram à aprovação da Lei 2/97, o gradualismo na autarquização do País não é um mero acaso, tem que ver com a trajectória do processo de construção do Estado, marcada por uma forte centralização do poder não só no período colonial como no pós-colonial. Neste sentido, por um lado, ao preconizar uma transferência progressiva de competências para as autarquias locais, em matéria de serviços básicos, o gradualismo traduz a prevalecente lógica centralizadora e paternalista do Estado central em relação às entidades municipais e, por outro, ao estabelecer uma autarquização gradual do território, expressa um certo receio de que o partido que dirige o Estado tem em coabitar com outros partidos na ocupação do espaço, no âmbito da governação municipal. Este receio foi mais visível em relação à Renamo, que, nas primeiras eleições multipartidárias de 1994, conseguira resultados significativos em termos de apoio do eleitorado. Como Brito (2013: 26) refere:

Os resultados das eleições presidenciais e legislativas de 1994 tinham mostrado que a Renamo poderia conquistar o poder municipal numa vasta extensão territorial, pois... aquele partido tinha obtido votações superiores à Frelimo em metade dos distritos do País, com uma concentração na Região Centro (Sofala e Manica) e Centro-Norte (Zambézia, Tete e Nampula).

Neste contexto, a criação de novos municípios tem sido um processo demorado e, muitas vezes, marcado por polémicas envolvendo os principais actores políticos, nomeadamente a Frelimo e a Renamo. Foi assim quando da criação dos primeiros 33 municípios em 1997 e na criação de outros 20, em 2008 e 2013. Mas de que factores depende a criação de novos municípios? A Lei 2/97 estabelece que:

[A] Assembleia da República, na apreciação das iniciativas que visem a criação, extinção e modificação das autarquias locais deve ter em conta a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; b) interesses de ordem nacional ou local em causa; c) razões de ordem histórica e cultural; d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas (Lei 2/97, Art. 5.º).

Apesar desta tentativa da legislação em fixar critérios para a criação, extinção e modificação de autarquias locais, na prática estes critérios são vagos e deixam muito espaço de manobra para o Governo, que, nos termos da lei, tem competências para propor à Assembleia da República

os novos espaços a serem autarcizados. Aliás, o estudo municipal sobre os dez anos de municipalização em Moçambique refere que:

O enquadramento político da descentralização não tem sido transparente. Apesar de o gradualismo ser um princípio essencial da reforma autárquica em Moçambique, tem havido pouca transparência no processo de análise e discussão para a selecção de novos municípios. A base técnica para o planeamento da continuada expansão do sistema de governação local não está definida numa metodologia clara e replicável que estabeleça padrões e metas para a criação de novas cidades municipais e que introduza as «autarquias de povoação», rurais e de pequena dimensão (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 11).

Com efeito, os três processos de criação de novos municípios que decorreram até então (1997, 2008 e 2013) mostram que há dinâmicas políticas subjacentes que vão além do que a legislação estabelece como critérios, acabando por jogar um papel extremamente importante na escolha de locais para a criação de novos municípios. Uma análise, por exemplo, da proposta que conduziu à criação de dez municípios em 2008 mostra que 80% dos locais propostos eram aqueles em que a Frelimo obtivera uma larga vantagem, em termos de resultados eleitorais, nas eleições gerais anteriores (2004), o que aumentava a possibilidade da sua vitória nesses novos municípios, o que realmente aconteceu.

TABELA 1. PERCENTAGENS DOS VOTOS CONSEGUIDOS PELA FRELIMO E PELA RENAMO-UE NAS ELEIÇÕES DE 1999 E 2004², NAS SEDES DISTRITAIS ONDE SE LOCALIZAM AS VILAS PROPOSTAS PARA MUNICIPALIZAÇÃO EM 2008

LOCAIS PROPOSTOS PARA MUNICÍPIOS	FRELIMO		RENAMO-UE	
	1999	2004	1999	2004
Marrupa	32%	95%	47%	3%
Mueda	82%	89%	10%	5%
Ribáuè	53%	63%	34%	25%
Alto Molócuè	19%	34%	70%	60%
Ulónguè	29%	56%	59%	37%
Gorongosa	28%	37%	59%	48%
Gondola	45%	51%	45%	41%
Massinga	52%	70%	24%	11%
Macia	93%	93%	4%	4%
Namaacha	85%	87%	10%	7%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na informação contida na cartografia eleitoral (www.iese.ac.mz).

Como se pode constatar a partir da Tabela 1, das dez vilas propostas para autarcização em 2008, apenas em duas (Alto Molócuè e Gorongosa) a Frelimo teve resultados eleitorais desfavoráveis nas eleições gerais de 2004. Nas outras oito (Marrupa, Mueda, Ribáuè, Ulónguè, Gondola, Massinga,

² Estes dados correspondem aos resultados obtidos nos postos administrativos/sede de cada distrito, locais que, territorialmente, se sobrepõem às áreas propostas para municípios.

Macia e Namaacha), o resultado foi favorável à Frelimo. Nas eleições municipais de 2008, a Frelimo ganhou em todos os novos dez municípios, mesmo nos dois em que os resultados das eleições gerais de 2004 davam vantagem à Renamo (Alto Molócuè e Gorongosa), tal como a Tabela 2 ilustra.

TABELA 2. RESULTADOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS (DE 2008) NOS DEZ NOVOS MUNICÍPIOS CRIADOS EM 2008

MUNICÍPIOS	FRELIMO	RENAMO-UE
Marrupa	96%	4%
Mueda	97%	3%
Ribáuè	88%	11%
Alto Molócuè	67%	32%
Ulónguè	89%	10%
Gorongosa	82%	12%
Gondola	76%	22%
Massinga	91%	9%
Macia	97%	3%
Namaacha	95%	4%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do acórdão do Conselho Constitucional (2009).

Relativamente ao processo de criação de novos municípios em 2013, a situação é semelhante à de 2008, na medida em que a Frelimo levava uma larga vantagem nas eleições gerais anteriores (2009), desta vez em todos os locais propostos, tal como indica a Tabela 3.

TABELA 3. PERCENTAGENS DOS VOTOS CONSEGUIDOS PELA FRELIMO E PELA RENAMO NAS SEDES DISTRITAIS ONDE SE LOCALIZAM AS VILAS PROPOSTAS PARA MUNICIPALIZAÇÃO EM 2013³

LOCAIS PROPOSTOS PARA MUNICÍPIO	FRELIMO (2009)	RENAMO (2009)
Boane	89%	7%
Bilene (Macia)	97%	2%
Quissico (Zavala)	85%	6%
Sussundenga	81%	16%
Nhamatanda	53%	35%
Nyamayabwe (Mutarara)	81%	18%
Maganja da Costa	60%	32%
Malema	82%	14%
Chiure	77%	16%
Mandimba	59%	36%

Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação contida na cartografia eleitoral (www.iese.ac.mz).

Mas será o resultado das eleições gerais precedentes, numa determinada sede distrital, um indicador importante para a tendência do voto nesse mesmo local nas eleições municipais seguintes? Talvez seja difícil estabelecer uma correlação. Todavia, os resultados das eleições municipais de 2003, em que a Renamo participou pela primeira vez, depois do boicote às primeiras eleições

³ Estes dados correspondem aos resultados obtidos nos postos administrativos/sede de cada distrito, locais que, territorialmente, se sobrepõem às áreas propostas para municípios.

em 1998, por exemplo, mostram que o partido ganhou nos municípios situados nos locais onde tinha ganho nas últimas eleições gerais, em 1999, tal como a Tabela 4 documenta.

TABELA 4. RESULTADOS DAS ELEIÇÕES GERAIS DE 1999 E MUNICIPAIS DE 2003, NOS MUNICÍPIOS ONDE A RENAMO VENCEU AS MUNICIPAIS

MUNICÍPIOS	FRELIMO		RENAMO	
	Eleições gerais de 1999	Eleições municipais de 2003	Eleições gerais de 1999	Eleições municipais de 2003
Beira	33 %	41 %	62 %	55 %
Marromeu	32 %	59 %	58 %	33 %
Angoche	34 %	41 %	54 %	53 %
Ilha de Moçambique	30 %	37 %	55 %	53 %
Nacala-Porto	22 %	37 %	55 %	57 %

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do acórdão do Conselho Constitucional (2004) e da cartografia eleitoral (www.iese.ac.mz).

No entanto, na prática, como se estruturam as dinâmicas municipais, em termos de funcionamento das instituições, tributação e prestação de contas? Nas linhas seguintes, ainda que brevemente, analisaremos o funcionamento das instituições municipais e a dinâmica tributária para compreender a sua relação com a participação e prestação de serviços.

HERANÇA DO PASSADO E FUNCIONAMENTO DOS MUNICÍPIOS

À semelhança do que aconteceu noutros países da África Subsaariana (Olowu & Wunsch, 2004), o processo de municipalização em Moçambique partia do pressuposto de que

as reformas de descentralização alargariam a base de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e, por isso mesmo, tornariam o Estado mais próximo do cidadão, o que iria melhorar a prestação de serviços (*Forquilha, 2010*).

Mas a descentralização não leva necessariamente a uma maior participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e conseqüente melhoramento na prestação de serviços. Na verdade, o contexto em que as reformas são implementadas, particularmente a natureza do Estado, joga um papel extremamente importante na estruturação dos resultados das reformas, na medida em que as práticas políticas que existem a nível central, em termos de gestão do Estado, tendem a reproduzir-se nos espaços municipalizados, sobretudo em contextos de fraca institucionalização do Estado. Para o caso de Moçambique:

Os espaços políticos criados pelo processo da municipalização, no âmbito das reformas de descentralização, herdaram do Estado práticas recorrentes do funcionamento da administração pública, nomeadamente a corrupção, o nepotismo, o suborno, o clientelismo, entre outras (Forquilha, 2008: 81).

De facto, já em 2006, um relatório de trabalho de assistência técnica aos municípios de Moçambique apontava insuficiências no funcionamento das instituições municipais, nomeadamente trabalhadores sem contratos e sem requisitos para o provimento de vagas; funcionários que exercem funções de chefia sem nomeação legalizada; falta de abertura de concursos de ingresso na função pública a nível municipal; não observância de regras de selecção e recrutamento; existência de trabalhadores contratados depois de 1998, sem requisitos para serem admitidos como funcionários do município (Chimoio); procedimento deficiente no processo de abate dos bens do município; bens do município adquiridos sem processos; falta de realização de concursos públicos para fornecimento de bens e serviços (Roque, 2006).

Contudo, é importante referir que parte significativa dos desafios enfrentados pelos municípios moçambicanos advém também do facto de terem herdado da era colonial e do Estado monopartidário infra-estruturas deficientes. Aliás, a este propósito, o estudo sobre os dez anos de municipalização em Moçambique, acima mencionado, sublinha que:

Os municípios criados em 1998 herdaram uma estrutura organizativa extremamente fraca e infra-estruturas que na generalidade não tinham recebido manutenção ou melhoramentos desde a era colonial. Herdaram também uma base de tributação muito limitada, com registos de propriedade desactualizados ou inexistentes e uma fraca cultura de pagamento de taxas, impostos e outras fontes de receitas (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 7).

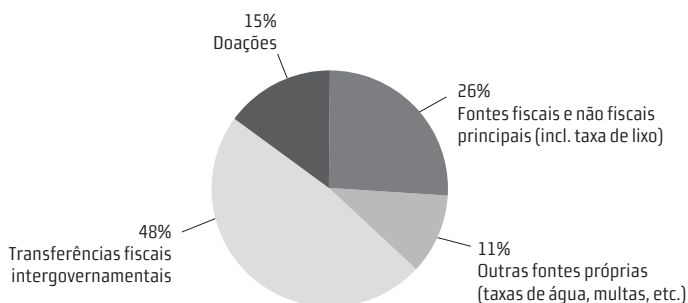
Isto remete-nos para uma outra questão importante do processo de municipalização em Moçambique: as limitações da base tributária dos municípios.

Um estudo conduzido por Weimer (2012a) sobre a base tributária das autarquias moçambicanas mostra que, de uma forma geral, as receitas municipais são caracterizadas por

uma baixa percentagem de receitas fiscais em comparação com as receitas não fiscais, receitas próprias um pouco acima de um terço das receitas totais, Governo central como a fonte principal das receitas municipais (Weimer, 2012a: 365).

De acordo com a legislação, as transferências do Governo central são constituídas principalmente pelo Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e pelo Fundo de Investimentos de Iniciativas Locais (FIIL). Existem outros fundos que são transferidos para os municípios, tais como o Fundo de Estradas e, recentemente, o Fundo de Combate à Pobreza Urbana, destinado às cidades capitais de província.

GRÁFICO 1. VALOR AGREGADO DA RECEITA MUNICIPAL POR FONTES PRINCIPAIS



Fonte: Weimer (2012a).

Como pode constatar-se a partir do estudo de Weimer (2012a), quase metade das receitas municipais provém das transferências fiscais intergovernamentais (FCA, FIIL), o que significa que existe uma forte dependência financeira dos municípios em relação ao Governo central. Além disso, pode deduzir-se que, de uma forma geral, apenas cerca de 37% das receitas dos municípios provém dos contribuintes municipais. Ora, isso pode ter implicações do ponto de vista da construção e do fortalecimento da cidadania municipal, na medida em que, por um lado, enfraquece os mecanismos de prestação de contas das autoridades municipais para com os munícipes e, por outro, torna os munícipes pouco conscientes do seu direito de ser consultados no processo de tomada de decisões.

As receitas provenientes dos contribuintes municipais estão previstas no sistema tributário autárquico, que é constituído essencialmente por impostos e taxas, nomeadamente o Imposto Pessoal Autárquico, o Imposto Predial Autárquico, o Imposto Autárquico de Veículos, o Imposto Autárquico de Sisa, Contribuição de Melhorias, taxas por Licenças Concedidas e por Actividade Económica, as tarifas e taxas pela prestação de serviços (Lei 1/2008, Art. 51.º). Segundo Weimer, existe

uma utilização parcial da base tributária, numa média de 24% do máximo possível, o que implica custos de oportunidade elevados em termos de investimento em serviços públicos perdido: as autarquias fálham, em parte, em produzir e distribuir serviços públicos básicos, tomando em conta que só gastam, em média 32% dos seus orçamentos para despesas de capital e investimentos. (...) A exploração da base tributária dos municípios moçambicanos, no seu potencial real existente, tornaria as autarquias em governos locais viáveis e financeiramente sustentáveis, com recursos substanciais para investimento (Weimer, 2012a: 387).

Mas a centralidade dos fundos das transferências fiscais intergovernamentais e dos fundos dos doadores nos orçamentos municipais não só afecta a provisão de serviços básicos a nível local

como enfraquece os mecanismos de responsabilização e prestação de contas, tal como já referido. Com efeito, a forte dependência financeira dos municípios em relação ao Governo central e aos doadores, em parte, pode explicar o facto de as autoridades municipais se preocuparem mais em prestar contas ao Governo central e aos doadores do que propriamente aos munícipes, uma vez que as contribuições do Governo e dos doadores correspondem a cerca de 63% das receitas dos municípios. A este propósito, o estudo sobre os dez anos de municipalização em Moçambique menciona que:

A responsabilização é fraca na maioria das autarquias e necessita [de] ser institucionalizada. Tem havido, por parte de alguns presidentes e vereadores notável empenho em criar um relacionamento mais aberto e regular com os munícipes. No entanto, estes mecanismos raramente foram institucionalizados. A dimensão [de] responsabilização é fraca, em relação à maioria das variáveis incluídas no Índice de Governação Urbana: i) a publicação de contratos e propostas das autarquias não é prática comum; ii) os relatórios de execução orçamental são relativamente claros mas a publicação de orçamentos e contas é limitada; iii) existem alguns códigos de conduta autárquica interessantes (...) mas não são conhecidos pelos cidadãos; iv) com algumas excepções como Beira e Maputo, são raros os mecanismos para receber queixas dos cidadãos (...) (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 15).

Assim, sem querer minimizar a importância dos fundos das transferências intergovernamentais e dos doadores, é fundamental olhar para as receitas provenientes dos contribuintes municipais como sendo cruciais não só para a produção de serviços municipais básicos como para a institucionalização da responsabilização e dos mecanismos de prestação de contas das autoridades municipais e para o reforço da consciência de cidadania municipal. Isto leva-nos à segunda grande questão deste artigo: a relação, por um lado, entre a municipalização e o reforço dos mecanismos de participação local e, por outro, entre a municipalização e a provisão de serviços básicos.

MUNICIPALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO LOCAL E SERVIÇOS BÁSICOS: QUE RELAÇÃO?

Tal como mencionámos, o processo de municipalização é, quase sempre, associado ao alargamento da base de participação política local e ao melhoramento dos serviços básicos. Nalguns casos, a municipalização aparece como estando ligada não só à mitigação de conflitos políticos como à redução da pobreza (Siteo & Hanguana, 2005; Crawford & Hartman, 2008). Porém, é importante referir que esta associação da municipalização a questões ligadas ao reforço da democracia local, serviços básicos, mitigação de conflitos políticos ou ainda à redução da pobreza,

carece, muitas vezes, de evidências empíricas (Crawford & Hartman, 2008). Para o caso de Moçambique, as evidências também são poucas. Vejamos, ainda que resumidamente, em que medida a municipalização tem estado a afectar a participação local e os serviços básicos.

PARTICIPAÇÃO LOCAL

As eleições municipais são uma das faces mais visíveis da participação local associada ao processo de municipalização. Desde a criação das autarquias locais em 1997, já houve eleições locais quatro vezes (1998, 2003, 2008 e 2013). Quando se olha para estes processos eleitorais municipais, numa perspectiva comparativa em relação aos processos eleitorais gerais em Moçambique (1994, 1999, 2004, 2009 e 2014), constata-se que os eleitores vão cada vez mais às urnas nas eleições municipais do que nas eleições gerais. Com efeito, tal como Brito precisa:

Um dos aspectos que sobressai [sic] da análise dos processos eleitorais autárquicos é que, ao contrário do que acontece com as eleições gerais, a participação tem aumentado. Embora o ponto de partida tenha sido extremamente baixo, o progresso tem sido constante e, em alguns casos em que a eleição é realmente competitiva, a participação tem superado os 50% (...). Assim, nas eleições municipais de 1998, a participação média nos 33 municípios foi de apenas 15% (...). Em 2003, não houve boicote às eleições e a participação subiu ligeiramente para uma média de 27%... [em] 2008... houve um aumento significativo da participação, para uma média de 49% (...) (Brito 2013: 30-31).

Mas a participação não se resume unicamente às eleições, diz também respeito ao envolvimento dos munícipes em acções de consultas para elaboração dos planos, orçamentos e tomada de decisões importantes para a sua vida. Todavia, esse envolvimento exige, por sua vez, que as autoridades municipais desenhem e institucionalizem mecanismos que permitam que os munícipes se sintam parte dos processos de tomada de decisões municipais. Em alguns municípios, tais como Maputo e Dondo, houve a implementação de programas de participação e orçamentação participativa e fóruns de participação pública (ANAMM & Banco Mundial, 2009). Contudo, como sublinha o estudo sobre os dez anos de municipalização em Moçambique:

Na maioria dos casos dos fóruns de participação continuam tendo uma natureza meramente consultiva. Em geral... a participação é mais uma formalidade que uma política, o que reflecte também a falta de uma estratégia política de participação. Além disso, o empenho dos representantes das assembleias municipais... em promover ou debater questões locais, é geralmente limitado ou altamente politizado (...) (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 14).

Um levantamento de base feito em cinco municípios em 2006 (Chimoio, Vilankulo, Guruê, Monapo e Nacala-Porto) mostrou que as formas colectivas de participação municipal (como,

por exemplo, participar em reuniões do bairro, juntar-se a outros munícipes para levantar questões importantes da vida do município, participar em manifestações, protestos ou greves) não são usadas com frequência pelos munícipes (Brito *et al.*, 2007). Por exemplo, o levantamento acima referido mostrou que cerca de 56% dos inquiridos afirmaram nunca se ter juntado a outros munícipes para debater e discutir questões importantes do município.

TABELA 5. FORMAS COLECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NOS MUNICÍPIOS

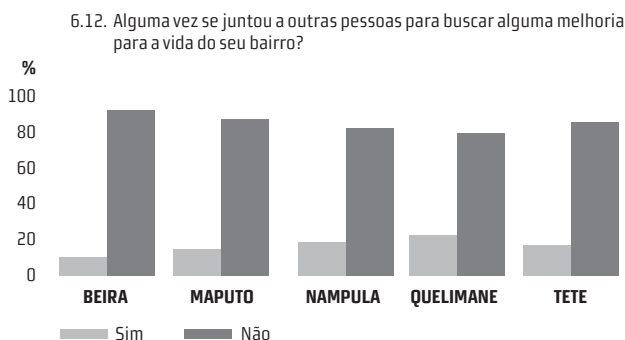
Q: Eis uma lista de acções que as pessoas por vezes realizam. Para cada uma delas, por favor diga se, pessoalmente, realizou alguma durante o ano passado.

	Muitas vezes	Várias vezes	Uma ou duas vezes	Nunca
Esteve presente numa reunião de bairro	30%	38%	8%	24%
Aliou-se a outros para levantar uma questão	11%	21%	11%	56%
Participou em demonstração/protesto	4%	9%	6%	81%

Fonte: Brito *et al.* (2007).

A situação é semelhante noutros cinco municípios (Maputo, Tete, Beira, Quelimane e Nampula), onde um estudo de base efectuada no âmbito do programa DIÁLOGO, em 2012, mostra que acima de 70% de munícipes inquiridos em cada um dos cinco municípios afirmam não se ter juntado a outras pessoas para procurar alguma melhoria para a vida do seu bairro (ver o Gráfico 2).

GRÁFICO 2. ACÇÃO COLECTIVA E RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS DA COMUNIDADE



Fonte: Elaborado com base no estudo sobre a governação municipal nas cidades da Beira, Maputo, Nampula, Quelimane e Tete (DIÁLOGO, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e).

Além disso, a ligação entre os munícipes e as autoridades municipais eleitas é muito fraca, na medida em que só 8% dos inquiridos nos cinco municípios afirmaram dirigir-se aos membros das assembleias municipais em casos de problemas relacionados com o seu dia-a-dia nos bairros, tal como a Tabela 6 ilustra.

TABELA 6. CONTACTOS DOS CIDADÃOS NOS MUNICÍPIOS

Q: Durante o ano passado, se teve problemas, contactou alguma das seguintes pessoas?

	SIM	NÃO
Presidente do município	9%	91%
Membros da assembleia municipal	8%	92%
Funcionários do município	13%	87%
Vereadores do município	9%	91%
Funcionários do partido	11%	89%
Líderes religiosos	20%	80%
Líderes comunitários	21%	79%
Pessoas influentes	16%	84%

Fonte: Brito et al. (2007).

Como se pode constatar na Tabela 6, os munícipes, para a resolução dos seus problemas, contactam mais pessoas não eleitas (líderes religiosos, líderes comunitários, pessoas influentes) do que eleitas (presidente do município, membros da assembleia municipal, funcionários do município, vereadores do município). Ora, isso levanta questões ligadas à representação política, em termos de ligação entre os eleitos e os eleitores, neste caso os munícipes.

De facto, como mencionámos, a ligação entre os eleitos municipais e os munícipes é claramente fraca, mas não acontece por acaso. Uma das razões para esta fraca ligação é o sistema eleitoral de representação proporcional vigente em Moçambique, não só para as eleições gerais como para as locais. Com efeito, tal como Brito sublinha, o sistema de representação proporcional desvaloriza

o vínculo dos eleitos em relação aos eleitores. (...) 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 (Brito, 2009: 25).

No caso dos municípios, este facto enfraquece mais ainda os mecanismos de prestação de contas dos eleitos municipais para com os munícipes, na medida em que sujeita a acção das autoridades municipais e membros das assembleias municipais ao controlo das suas respectivas lideranças partidárias, o que os leva a prestar mais contas aos respectivos partidos do que propriamente aos munícipes eleitores. Aliás, é neste contexto que se pode perceber a suposta renúncia dos presidentes dos municípios de Quelimane, Pemba e Cuamba, em 2011, num processo em que, mais do que os munícipes, a Frelimo⁴ teve um papel determinante na decisão dos referidos presidentes de renunciar aos seus mandatos.

⁴ Os três presidentes de conselhos municipais eram membros da Frelimo.

Evidentemente, a fraca ligação entre os eleitos municipais e os munícipes, aliada à forte dependência financeira dos municípios em relação aos fundos das transferências do Governo central e dos doadores, também acaba por afectar a questão da provisão de serviços básicos municipais.

SERVIÇOS BÁSICOS

A legislação autárquica estabelece que:

As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios comuns e específicos das populações respectivas e designadamente a) desenvolvimento económico e social local; b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; c) abastecimento público; d) saúde; e) educação; f) cultura, tempos livres e desporto; g) polícia da autarquia; h) urbanização, construção e habitação (Lei 2/97, Art. 6.º).

Os serviços básicos municipais circunscrevem-se ao âmbito das competências das autarquias locais, que advêm das atribuições acima mencionadas.

Embora o pacote autárquico enumere uma série de serviços ligados a diferentes áreas, desde infra-estruturas rurais e urbanas, passando pelo saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação, saúde, meio ambiente, etc., na prática, a maior parte dos municípios não tem meios nem capacidades para fazer face à provisão de todos estes serviços. Aliás, no contexto do princípio do gradualismo, a que nos referimos mais acima, nem todas as funções e competências dos municípios foram integralmente transferidas do Estado central para os municípios (Decreto 33/2006). Seja como for, a experiência da municipalização dos últimos 15 anos tem mostrado que a provisão dos serviços por parte dos municípios se circunscreve essencialmente a mercados e feiras, licenciamento das actividades económicas locais, rede viária local, gestão do solo urbano, abastecimento de água, saneamento, gestão de resíduos sólidos, entre outros serviços.

O processo de provisão de serviços públicos nos municípios é caracterizado por grandes dificuldades, que resultam da capacidade limitada dos municípios, em termos de recursos financeiros, materiais, humanos e capacidade técnica. De acordo com o estudo municipal sobre os dez anos da autarcização em Moçambique, há

um grande atraso acumulado em todas as áreas de prestação de serviços, conjugado com o rápido aumento da procura que resulta de uma crescente população urbana... a pressão para a melhoria dos serviços, incluindo aqueles que não são da estrita atribuição das autarquias é sentida pelos presidentes dos conselhos municipais (...) (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 7).

Neste contexto, a fraca capacidade dos municípios em termos de geração de receitas próprias constitui, certamente, o maior desafio no âmbito de financiamento de serviços públicos. Con-

tudo, o problema não está só a este nível, diz também respeito ao facto de haver uma fraca coordenação institucional e ausência de clareza, em termos de funções e competências, na provisão de alguns serviços públicos, como, por exemplo, o abastecimento de água em alguns municípios. Aliás, o estudo municipal refere que:

Em algumas zonas urbanas, há falta de clareza quanto a quem tem «autoridade» sobre o abastecimento de água e qual o papel específico que as autarquias devem desempenhar no actual contexto e no futuro. Nas pequenas cidades, os conselhos municipais e os governos distritais têm de assumir a principal responsabilidade pelo abastecimento de água corrente e, no entanto, não estão definidos na presente lei como sendo a respectiva autoridade, embora a legislação autárquica refira uma responsabilidade partilhada dos municípios (ANAMM & Banco Mundial, 2009: 25).

Essa fraca ligação entre as autoridades municipais e os munícipes manifesta-se não só em termos de fraca prestação de contas por parte dos eleitos municipais como também no que se refere à frequência dos departamentos municipais por parte dos munícipes. A este propósito, o inquérito administrado em cinco autarquias de Moçambique em 2006 (Chimoio, Vilankulo, Guruê, Monapo e Nacala-Porto) mostrou que os munícipes pouco frequentam as instituições municipais à procura de serviços, tal como a Tabela 7 ilustra.

TABELA 7. CONTACTO COM OS SERVIÇOS MUNICIPAIS

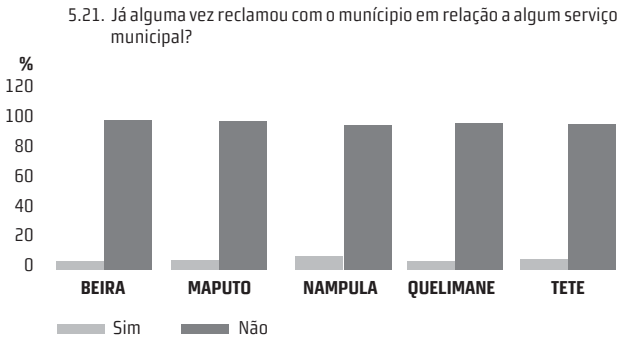
Q: Nos últimos 12 meses, com que frequência você ou um seu familiar visitou um departamento ou sector do município?

	MAIS DO QUE DUAS VEZES	UMA OU DUAS VEZES	NUNCA
Geral	11%	14%	75%
Chimoio	16%	16%	68%
Guruê	10%	16%	74%
Monapo	3%	6%	91%
Nacala-Porto	6%	10%	84%
Vilankulo	19%	22%	59%

Fonte: Brito et al. (2007).

Além disso, a fraca ligação entre as autoridades municipais e os munícipes no processo de governação municipal acaba por não favorecer, por parte dos munícipes, a emergência de uma demanda estruturada pelos serviços públicos, que permitiria colocar uma cada vez maior pressão sobre os gestores municipais com vista a uma maior e melhor provisão de serviços. Por exemplo, dados do estudo de base sobre governação municipal feito em 2012 em cinco municípios (Beira, Maputo, Nampula, Quelimane e Tete), no âmbito do programa DIÁLOGO, mostram que, em cada um destes municípios, mais de 90% dos munícipes inquiridos nunca reclamaram de nenhum serviço municipal junto do município (ver Gráfico 3)

GRÁFICO 3. NÍVEL DE EXIGÊNCIA DOS MUNICÍPIES EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS MUNICIPAIS



Fonte: Elaborado com base no estudo sobre a governação municipal nas cidades da Beira, Maputo, Nampula, Quelimane e Tete (DIÁLOGO, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e).

Neste contexto, embora em alguns municípios⁵ possa haver acções isoladas de protesto dos munícipes contra a má qualidade dos serviços, particularmente no que se refere à gestão de resíduos sólidos, à rede viária e ao saneamento, a maior pressão no âmbito da provisão de serviços acaba por não vir tanto dos munícipes, como seria de esperar (ver Gráfico 3), mas, sim, do Estado central, em relação ao qual os municípios têm uma forte dependência financeira, e da máquina partidária, a que os eleitos municipais pertencem e prestam contas, tal como já referimos. É neste âmbito que programas de apoio aos municípios, implementados em Moçambique com financiamento de agências de cooperação internacional⁶, procuram reforçar as capacidades tanto do lado da oferta como do lado da demanda dos serviços, de modo a fortalecer a ligação entre os eleitos municipais e os munícipes no processo de governação municipal, visando uma maior participação local e uma melhor provisão de serviços públicos.

CONCLUSÃO

Embora a descentralização, em geral, e a municipalização, em particular, sejam importantes para o aprofundamento do processo democrático, os seus benefícios em termos do reforço da participação política e da oferta de serviços públicos de qualidade dependem, em grande medida, das dinâmicas políticas a nível macro e, sobretudo, da forma como a municipalização é implementada. Com efeito, num contexto em que o Estado está menos institucionalizado, sem uma política e

⁵ Trata-se, essencialmente, de grandes cidades como Maputo, Beira, Nampula, Quelimane, etc.

⁶ Desde o início do processo de municipalização, nos finais dos anos 1990, Moçambique tem beneficiado de vários programas de apoio aos municípios, com financiamento de agências de cooperação internacional. Para uma melhor compreensão desses programas, ver Borowczak & Weimer (2012).

uma estratégia de municipalização claras e mecanismos coerentes com vista à maximização do potencial tributário dos municípios, a municipalização não só não alarga a base de participação política local como não aproxima as autoridades municipais dos munícipes e reproduz, a nível local, uma governação centralizada, pouco inclusiva, menos transparente, com implicações em termos de provisão dos serviços básicos a nível local.

A forte dependência dos municípios em relação às transferências do Estado central e às doações, por um lado, e a forte influência das máquinas partidárias sobre os eleitos municipais, por outro, enfraquecem os mecanismos de prestação de contas a nível municipal, facto que contribui para a redução da consciência da cidadania municipal e, conseqüentemente, para a redução da pressão dos munícipes sobre os eleitos municipais com vista a uma maior participação e a um melhoramento dos serviços oferecidos.

REFERÊNCIAS

- Adamolekun, L. (1999). Decentralization, subnational Governments, and Intergovernmental Relations. In *Public Administration in Africa. Main Issues and Selected Country Studies*. Boulder and Oxford: Westview Press.
- ANAMM & Banco Mundial (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: Lições da Primeira Década*. Maputo: ANAMM.
- Borowczak, Winfried & Weimer, B. (2012). Andar com bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, 103-161. Maputo: IESE.
- Bratton, M. & Van de Walle, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transition in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brito, L. (2013). Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização. In *Desafios para Moçambique 2013*, 23-37. Maputo: IESE.
- Brito, L. (2009). O sistema eleitoral: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In *Desafios para Moçambique 2010*, 17-29. Maputo: IESE.
- Brito, L., Pereira, J. & Forquilha, S. (2007). *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo and Vilankulo*. Maputo: USAID.
- Conselho Constitucional (2009). *Acórdão 2/CC/2009, de 15 de Janeiro. Validação e Proclamação sobre os Resultados Finais das Terceiras Eleições dos Órgãos Locais, Realizadas no dia 19 de Novembro de 2008*. Disponível em:
<http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/2-CC-20093>.
(Consultado a: 8 de Março de 2016).
- Conselho Constitucional (2004). *Deliberação 16/CC/2004. Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições Autárquicas de 19/11/2003*. Disponível em:
<http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/16-CC-2004>.
(Consultado a: 08 de Março de 2016).
- Crawford, G. & Hartman, C. (2008). Introduction: decentralisation as a pathway out of poverty and conflict? In *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?*, 7-32. Amesterdão: Amsterdam University Press.
- Crook, R. & Manor, J. (2000). *Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Daloz, J.-P. & Quantin, P. (1997). *Transitions Democratiques Africaines: Dynamiques Et Contraintes (1990 - 1994)*. Paris: Karthala.
- Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, *Boletim da República*,
- DIÁLOGO (2013a). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade da Beira*. Maputo: DIÁLOGO.
- DIÁLOGO (2013b). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade de Maputo*. Maputo: DIÁLOGO.

- DIÁLOGO (2013c). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade de Namputa*. Maputo: DIÁLOGO.
- DIÁLOGO (2013d). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade de Quelimane*. Maputo: DIÁLOGO.
- DIÁLOGO (2013e). *Estudo sobre a Governação Municipal na Cidade de Tete*. Maputo: DIÁLOGO.
- Forquilha, S. (2010). Governação distrital no contexto da reformas de descentralização administrativa em Moçambique. Lógicas, dinâmicas e desafios. In *Desafios para Moçambique 2010*, 31-49. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2008). «Remendo novo em pano velho»: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique. In *Cidadania e Governação*, 71 – 89. Maputo: IESE.
- Forquilha, S. (2015). Municipalização em Moçambique: lógicas e dinâmicas políticas. In *Municipalismo e Poderes Locais*, 130-150. Maputo: Alcance Editores.
- Jütting, J., et al. (2004). *Decentralisation and Poverty Reduction in Developing Countries: Exploring the Impact*. Paris: OCDE.
- Lei 2/97, de 18 de Fevereiro de 1997, *Boletim da República*.
- Manor, J. (2011). *Perspectives on Decentralization*. Visby: ICLD.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Olowu, D. & Wunsch, J. (2004). *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Resolução 4/2010, de 13 de Abril de 2010, *Boletim da República*.
- Resolução 12/2015, de 15 de Abril de 2015, *Boletim da República*.
- Resolução 40/2012, de 20 de Dezembro de 2012, *Boletim da República*.
- Rondinelli, D., Nellis, J. & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Roque, C. (2006). *Relatório Geral de Assistência Técnica aos 33 Municípios de Moçambique*. Maputo: Ministério da Administração Estatal.
- Sitoe, E. & Hunguana, C. (2005). *Democratic Decentralisation is Needed to Keep the Mozambique Miracle Still Alive*. Maputo: CEDE.
- Weimer, B. (2012a). A Base Tributária das autarquias moçambicanas: características, potencial e economia política. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, 359-394. Maputo: IESE.
- Weimer, B. (2012b). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: «mantendo a falta de clareza?». Conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, 76-102. Maputo: IESE.

PARTE II
ECONOMIA

INFLAÇÃO E POBREZA

UMA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA

Marc Wuyts

Na última década, tive oportunidade de ouvir os diálogos políticos sobre a macroeconomia do desenvolvimento em África, particularmente na Tanzânia e em Moçambique, e de neles participar. Quase invariavelmente, esses diálogos políticos tendem a centrar-se na relação entre pobreza e crescimento. O que me chamou a atenção, porém, é que, apesar desse enfoque na pobreza, a maior parte destes debates não menciona a questão da mão-de-obra e da sua condição de emprego no contexto de crescimento económico. Por outras palavras, discute-se a pobreza sem muita referência ao regime de acumulação predominante e à dinâmica do desemprego – visível ou encoberta.

Em vez disso, a abordagem dominante faz uma distinção clara entre os «pobres» e os «não-pobres» e formula então o problema do desenvolvimento puxando os pobres para o nível acima da linha de pobreza, sob o impulso do crescimento económico. O argumento corrente é que a adopção de um pacote de base de políticas macroeconómicas produzirá crescimento económico, que, por sua vez, levará à redução da pobreza. Este pacote, muitas vezes referido como «os princípios básicos», diz respeito à promoção de baixa inflação, abertura do comércio, liberalização do mercado, boas políticas financeiras e boa governação. Num artigo influente sobre a política de desenvolvimento, Dollar & Kraay (2004: 57) defendem que «os nossos dados dão fortes indícios de que o crescimento económico e as políticas e instituições que o suportam, em média, beneficiam tanto os mais pobres da sociedade quanto quaisquer outros». Por outras palavras, segundo estes autores, os dados sugerem que funciona sempre algum tipo de mecanismo de redistribuição de riqueza, que não se especifica qual seja. Outras contribuições tendem a apresentar mais *nuances*, referindo também mudanças na distribuição pessoal do rendimento – ou, como acontece frequentemente, das despesas dos agregados familiares. As «provas» destas abordagens consistem, principalmente, em análises com base em regressões econométricas de dados em painel de uma amostra de países. Estas regressões tornam-se então um substituto da teoria. Como dizem Lindauer & Pritchett (2002: 18), «poderia pensar-se que a comunidade do desenvolvimento não precisa de grandes ideias, posto que têm os resultados de regressões de crescimento».

Ao nível prático da formulação de políticas, a premissa de que o crescimento reduz a pobreza tornou-se um verdadeiro mantra da indústria internacional de desenvolvimento, especialmente em África (mas não só), onde constitui um dos fundamentos das estratégias de redução da pobreza. Mais especificamente, defende-se que, se o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* crescer de forma significativa e se a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini (geralmente calculada com base em sucessivos inquéritos aos orçamentos familiares) não piorar consideravelmente, a incidência da pobreza (absoluta) deve, por conseguinte, baixar. Uma consequência desta ideia é que se investe muito tempo, dinheiro e trabalho na monitorização da relação entre o crescimento económico (medido pelo crescimento do PIB) e a incidência de pobreza, ajustada para alterações na desigualdade. Aproximadamente de cinco em cinco anos, consoante a frequência com que se realizam os inquéritos aos orçamentos dos consumidores, os decisores políticos e analistas do país e as agências doadoras aguardam ansiosamente para ver se, e em quanto, a incidência de pobreza baixou, como resultado do crescimento do PIB *per capita* no período anterior. Quando isso não acontece – como parece ser o caso na Tanzânia e em Moçambique –, diz-se que existe um paradoxo.

Para ser honesto, estou farto de ouvir estes debates. A sua finalidade muitas vezes parece ter mais que ver com o preenchimento de *checklists* de monitorização das estratégias de redução da pobreza para justificar os fluxos contínuos de ajuda externa do que lidar com o que está de facto a acontecer nessas economias e como a política económica pode conseguir influenciar os resultados.

A monitorização parece ter-se tornado mais importante do que a análise e, como o que está em jogo é muito importante, não surpreende que isto muitas vezes leve a discussões bastante acaloradas, especialmente quando se afirma existir um tal paradoxo. Isto, por sua vez, dá origem a mais uma infinidade de estudos encomendados e de discussões sobre políticas, que, invariavelmente, se centram nos dados ou nos métodos utilizados na monitorização da relação entre crescimento e redução da pobreza.

O que precisa de ser posto em causa é a própria premissa: a noção de que a adopção dos princípios básicos – o núcleo das políticas macro que subjazem às estratégias de redução da pobreza – em conjunto com os mecanismos abstractos de mercado produzirão crescimento em prol dos pobres. A este respeito, a economia dos EUA tem sido muitas vezes – explícita ou implicitamente – considerada como um exemplo de um modelo de desenvolvimento capitalista de «mercado livre» sem restrições, cujas proposições subjacentes são, geralmente, tidas como válidas. Na discussão sobre política de desenvolvimento, especialmente desde a década de 1980, este modelo e a experiência dos EUA como exemplo fundiram-se de formas que levaram à elaboração de políticas prescritivas em que essas propostas vieram a assumir o estatuto de axiomas de desenvolvimento geralmente aceites (Wuyts, 2011: 439). Isto justifica, então, um salto audaz do crescimento do PIB *per capita* para a redução da incidência da pobreza, sem qualquer especificação dos mecanismos que pretensamente os interligam.

Um estudo recente do *boom* da economia dos EUA de 2000 a 2007, imediatamente antes da crise financeira, chegou, contudo, à surpreendente conclusão de que «a economia teve um bom desempenho, a não ser para as pessoas que dela fazem parte» (Mishel *et al.*, 2009: 47). Isto ajuda a lembrar-nos de que a relação entre crescimento e redução da pobreza não pode ser considerado um axioma, nem sequer para um país em si e muito menos para fins de comparação entre países. Pelo contrário, como este estudo demonstra, a melhoria das condições de vida dos trabalhadores depende não só do crescimento da produtividade como também da medida em que esse crescimento se traduz em crescimento dos rendimentos do trabalho e se isso é ou não acompanhado por um crescimento do emprego. A forma como estes elementos se combinam, sob o impulso da política económica, pode diferir muito de país para país, mesmo que tenham taxas de crescimento semelhantes; e em conjunturas históricas diferentes, mesmo num único país.

Quando aceitamos que as economias de mercado não têm um piloto automático que nos conduz a melhores condições para todos, surgem de imediato as questões de como a política económica determinará «quem beneficia» e «que processos de produção serão promovidos» (Minsky, 1986: 8). Isto – defendo – são as verdadeiras questões que têm de ser abordadas. No entanto, isso exige que mudemos a tónica, pondo-a de novo na análise em vez de na monitorização. Na realidade, não pode partir-se do princípio de que o crescimento se espalhará automaticamente por todos. Em vez disso, para se descobrir se o crescimento beneficia os pobres ou não, é necessário ter de novo em conta a produção, a acumulação e a condição do trabalho assalariado, tornando assim visíveis os mecanismos subjacentes.

*

Que o crescimento aconteça à custa dos pobres não é apenas uma possibilidade teórica, nem é uma ideia nova. Os pioneiros da economia do desenvolvimento estavam perfeitamente conscientes das implicações práticas desta possibilidade. Kalecki (1963), em particular, mostrou que o crescimento económico pode dar-se à custa dos pobres, se for acompanhado de inflação nos preços dos bens de primeira necessidade. Ao olhar para as experiências em Moçambique e na Tanzânia, em especial nos últimos dez a quinze anos, observo que isto continua a constituir um perigo real. Quando ouço os debates actuais sobre políticas em África, todavia, constato que as ideias de Kalecki foram em grande parte esquecidas ou descartadas. No entanto, a julgar pelas experiências recentes, a questão que o autor colocou no passado não desapareceu. Pelo contrário, ressurgiu até com maior vigor, especialmente nos últimos dez anos. Faz sentido, portanto, revistar as ideias de Kalecki, não para se ficar pelo passado, mas sim para olhar para o futuro.

A preocupação de Kalecki não era a inflação em geral, mas um tipo particular de inflação, a saber, o aumento persistente do preço dos bens de primeira necessidade como resultado do crescimento económico. Não é, pois, apenas a taxa de inflação que conta, mas também o *tipo*

de inflação. A questão é que diferentes tipos de inflação se caracterizam por diferentes comportamentos dos movimentos de preços relativos de grandes categorias de produtos (ver também Warren, 1977: 2).¹ Consequentemente, agregar movimentos de preços relativos muitas vezes divergentes num único índice de inflação pode ser enganador e levar ao problema a que Myrdal chamou «agregação deslocada» (Warren, 1977: 2; Myrdal, 1968: vol. 3, anexo 3).

Esta questão é muitas vezes ignorada. Na verdade, na economia neoclássica, faz-se uma distinção clara entre a determinação dos preços relativos – o domínio da microeconomia – e a determinação do nível geral de preços – o domínio da macroeconomia. A inflação – um resultado macro – é, pois, considerada um fenómeno monetário, que não afecta a determinação dos preços relativos e os bens produzidos, consumidos ou investidos. Assim, na economia neoclássica, não faz sentido falar de diferentes tipos de inflação.

Em contrapartida, como Minsky (1986: 283) explicou, Kalecki via os preços numa economia de acumulação como «portadores de lucros e [como] veículos pelos quais se força um excedente». Os preços dos bens de primeira necessidade, em particular, dependem da taxa de acumulação de uma economia, já que os rendimentos ganhos na produção de bens de investimento ou de exportações para financiar as importações de bens de investimento se combinam com os rendimentos ganhos na produção de bens de consumo para financiar a procura de bens de consumo, de produção nacional ou importados. Aumentar o índice de crescimento de uma economia – defendia Kalecki – como resultado de uma maior taxa de investimento vai aumentar a procura efectiva de bens de consumo, o que, se a produção de bens de consumo não puder dar resposta, provocará uma inflação do preço dos produtos de primeira necessidade. Mudanças do preço relativo provocadas pelo crescimento através da inflação do preço de bens de primeira necessidade – alimentos de base, em particular – pode, por conseguinte, levar ao desgaste dos rendimentos reais dos pobres.

Um corolário deste argumento é que o crescimento do PIB *per capita* nem sempre pode ser equiparado ao crescimento do nível de vida médio.² Na realidade, o PIB de um país mede o total do valor acrescentado da sua produção interna, que inclui a produção de bens de consumo, bens de investimento e exportações (depois de compensar as importações). Para medir o crescimento económico ao longo do tempo, calcula-se o PIB com preços constantes. Consequentemente, o deflacionador apropriado aqui é o implícito do PIB, que representa a taxa geral de inflação da produção interna agregada (= valor acrescentado bruto). Para medir mudanças reais nos padrões de vida, porém, importam os preços dos bens de consumo. Neste caso, o deflacionador adequado é, pois, o índice de preços ao consumidor (IPC). O fundamental do argumento de Kalecki é que estes dois índices de preços diferentes não andam forçosamente

¹ Ver também Badhuri (2006) e Rakshit (2009).

² Ver também Wuyts (2011: 441-444).

a par ao longo do tempo. Mais especificamente, é possível que os preços para o consumidor subam mais depressa (ou mais devagar) do que o aumento geral dos preços da produção interna. Se tal acontecer, o crescimento do nível de vida médio será menor (ou maior) do que o crescimento do PIB *per capita*.

No caso de Moçambique, por exemplo, no período de 2002 a 2010, o PIB cresceu 7,4% ao ano, e o crescimento da população foi de $\pm 2,4\%$ ao ano, o que significa que o PIB *per capita* cresceu cerca de 5% ao ano. A taxa de inflação para o deflacionador implícito do PIB foi de 7,5% ao ano, contra 9,8% para o índice de preços ao consumidor, uma diferença de 2%. O crescimento potencial do nível de vida médio, portanto, deve ser corrigido em função deste diferencial entre as taxas de inflação; logo, o nível de vida médio cresceu no máximo cerca de 3% (= 5% - 2%) ao ano.

A principal preocupação de Kalecki, contudo, era o perigo da inflação dos preços dos alimentos. Kalecki apresentava várias razões para se centrar nos preços dos produtos alimentares em particular. Em primeiro lugar, é para o consumo de alimentos que vai a maior parte das despesas domésticas. Na Tanzânia, por exemplo, em 2007, a média de consumo de alimentos *per capita* como percentagem do consumo médio *per capita* era de 59%. Esta percentagem diferia entre zonas urbanas e rurais: em zonas urbanas, essa percentagem era de 46%; em zonas rurais, era de 64%. Como seria de esperar, a percentagem de alimentos não comprados no consumo total de alimentos era muito maior nas áreas rurais do que nas zonas urbanas, mas, ao contrário do que normalmente se pensa, a população rural não depende principalmente de alimentos produzidos para consumo próprio. Na verdade, a percentagem de alimentos não comprados no consumo total de alimentos em zonas rurais era de cerca de 44%.³

Em segundo lugar, os níveis médios de consumo *per capita* não assinalam tudo. Na realidade, os padrões de consumo diferem marcadamente de família para família, consoante sejam mais pobres ou mais ricas, porque, de acordo com a lei de Engel, a percentagem do rendimento gasta em produtos alimentares baixa conforme o rendimento aumenta. Isto implica que o aumento dos preços dos produtos alimentares afecta muito mais os pobres que os ricos (Kalecki, 1963). Um corolário deste argumento é que, quando se analisa a desigualdade no rendimento e no consumo, o que importa são as mudanças na distribuição *real* dos rendimentos, e não apenas na sua distribuição *monetária*.

A terceira razão para o enfoque específico de Kalecki na inflação dos produtos alimentares é o seu postulado de que os mecanismos de ajustamento macroeconómico diferem marcadamente entre a agricultura e a não-agricultura. O seu argumento é o seguinte: o crescimento do rendimento impulsionado pelo investimento leva ao crescimento da procura de bens de consumo –

³ Há que ser cauteloso com este cálculo, já que, obviamente, se chega ao valor dos produtos alimentares não comprados usando um preço imputado para calcular o valor do seu consumo.

em particular, bens de primeira necessidade. Se isso leva ou não a pressões inflacionárias sobre os preços desses bens, depende da capacidade da oferta de bens de primeira necessidade (ou seja, a produção nacional ou a importação) de responder ao aumento da procura. Se a oferta responder, os preços não serão grandemente afectados. Além disso, se a oferta responder através da expansão da produção interna, o crescimento será estimulado como resultado de efeitos multiplicadores na economia. Se a oferta for incapaz de responder, os preços aumentarão, com consequências negativas para os rendimentos reais.

Ora, Kalecki (1954, 1963) defendeu que, numa economia em desenvolvimento, é provável que se verifiquem ambos os processos. Mais especificamente na agricultura, o equilíbrio do mercado de curto prazo é alcançado, mormente, através de ajustamentos de preços que conciliam a procura com a oferta disponível (que depende principalmente da colheita anterior). Por outras palavras, uma colheita abundante fará baixar os preços; por outro lado, quando a colheita é pequena (por exemplo, devido a condições climáticas adversas), os preços subirão para ajustar a procura à diminuição da oferta. Em contrapartida, na indústria (e serviços), são os ajustamentos de quantidade que são o principal determinante do equilíbrio de mercado, com preços determinados com uma margem sobre os custos variáveis. A utilização da capacidade produtiva aumenta ou diminui, portanto, consoante o nível de procura efectiva. Finalmente, se o aumento do preço dos alimentos fizer subir os salários nos sectores não agrícolas, os preços dos bens não agrícolas subirão também como resultado do aumento de custos com salários.

Mas o argumento de Kalecki não dizia respeito apenas ao curto prazo, o autor mostrava-se também, de facto, profundamente pessimista em relação à capacidade da agricultura – e da produção de alimentos básicos em particular – de responder ao crescimento da procura numa perspectiva a longo prazo. O seu argumento não era de natureza malthusiana, mas sim assente na sua crença de que as disposições institucionais de produção e comércio agrícola nas economias em desenvolvimento limitavam o seu potencial crescimento em produtividade e produção. Estes factores institucionais eram a prevalência da propriedade fundiária feudal e a subjugação dos camponeses aos comerciantes e prestamistas. O problema do financiamento do desenvolvimento, defendia Kalecki (1963: 51), consistia em assegurar o crescimento adequado da agricultura através da eliminação desses obstáculos institucionais.

O argumento de Kalecki tem consequências importantes para a política económica. Em primeiro lugar, como assinalou o economista indiano Rakshit (2009: 39), implica que «o comportamento do nível geral de preços não pode constituir um bom indicador para a formulação de políticas». Mais especificamente, na análise dos mecanismos de ajustamento, são os diferenciais do produto entre a procura e a oferta nos dois sectores (agricultura e não-agricultura) *separadamente*, e não o diferencial do produto total, que importam para a concepção de políticas (*ibid.*). A razão é que, como explicado, os mecanismos de ajustamento económico funcionam de forma diferente nos dois sectores: na agricultura, os preços equilibram o mercado,

enquanto na indústria e nos serviços são as quantidades (ou seja, mudanças na utilização da capacidade produtiva) que o fazem.

Em segundo lugar, a natureza diferencial destes mecanismos de ajustamento na agricultura e na não-agricultura implica «a possibilidade de actuação simultânea de restrições na procura e na oferta, as primeiras no sector não agrícola e as segundas no sector primário» (*ibid.*: 38). Além disso, essas restrições podem interagir. Por exemplo, a inflação dos preços na agricultura – nos produtos alimentares, em particular – pode levar à diminuição da utilização da capacidade produtiva e também à inflação pelos preços no sector não agrícola, porque a procura de alimentos é relativamente inflexível em relação a preços e rendimentos (*ibid.*).

Não há, por conseguinte, razão para acreditar que os preços de bens de consumo alimentares e não alimentares evoluam paralelamente, e é útil, portanto, examinar o seu comportamento separadamente ao longo do tempo. Em Moçambique, por exemplo, no período de 2002 a 2010, a taxa média da inflação dos preços dos alimentos foi de 11,3% ao ano, contra 7,6% para os bens de consumo não alimentares, uma diferença de 3,7%. A taxa de inflação no deflacionador do PIB foi semelhante à dos bens de consumo não alimentares. Além disso, no mesmo período, a produção nacional de alimentos em Moçambique foi muito variável, com baixos níveis de crescimento geral da produção, tornando o País mais dependente de importações. De 2002 a 2008, a produção de alimentos aumentou 2,2% ao ano (o que é menos do que o crescimento da população) e a produtividade (medida pelas colheitas) baixou -2,7% ao ano.⁴ Durante este período, os preços mundiais de produtos alimentares subiram rapidamente, o que acarretou um aumento dos preços de importação de alimentos.

Ao mesmo tempo, assistiu-se em Moçambique a impressionantes taxas de crescimento. Todavia, o que importa para a redução da pobreza não é apenas a taxa de crescimento mas também o tipo de economia que o crescimento cria no processo e que – no caso de Moçambique – parece ser bastante desequilibrado a favor da produção de exportação impulsionada por mega-projectos. A lição parece ser que, embora a produção de exportação seja sem dúvida importante, o que vale é a expansão da produção de bens de primeira necessidade para o mercado interno, especialmente alimentos. Em 2008 e 2010, por exemplo, apesar de se terem registado elevadas taxas de crescimento, assistiu-se em Moçambique a graves motins urbanos resultantes do aumento dos preços dos alimentos (e combustível).

O que Kalecki defende é muitíssimo pertinente ainda hoje: a inflação provocada pelo crescimento do preço relativo dos alimentos não pode ser ignorada como dimensão importante da ligação entre crescimento económico e redução da pobreza.

É necessário, contudo, fazer aqui uma ressalva. Pode efectivamente argumentar-se que as conseqüências negativas de um aumento do preço relativo de alimentos afectam principalmente

⁴ Fonte: *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional da Pobreza*, Outubro de 2010.

as zonas urbanas, mas que os produtores rurais serão beneficiados com o aumento dos preços dos produtos alimentícios. Por conseguinte, como a incidência da pobreza é maior nas zonas rurais do que nas urbanas, o aumento do preço dos produtos alimentares reduzirá as desigualdades gerais e também a incidência geral da pobreza, dado que a maioria da população vive em zonas rurais.

É um ponto importante. O aumento dos preços dos alimentos beneficiará os produtores rurais. A questão, porém, é se o faz uniformemente para toda a população rural. De facto, como já referido, na Tanzânia, mais de metade dos alimentos consumidos em zonas rurais é comprada nos mercados e, portanto, não apenas produzida para consumo próprio. Um estudo realizado por Sachi (2008: 21-22), com base em dados do Malawi, mostrava que cerca de 9% dos agregados familiares rurais desse país são produtores de milho, mas a maioria não era auto-suficiente nos seus alimentos de base: para 2004/5, a mediana da auto-suficiência era de sete meses, sugerindo que, cinco meses antes da colheita seguinte, metade dos agregados familiares inquiridos ficava sem a sua própria reserva de milho. É de notar, contudo, que a baixa produção de milho não significa forçosamente que os agregados familiares rurais tenham insegurança alimentar, já que o rendimento de fontes não agrícolas e de culturas de rendimento desempenha um papel significativo na determinação da segurança alimentar de um agregado familiar rural. Além disso, uma grande percentagem dos camponeses não são apenas produtores deficitários de alimentos, mas vendem também muitas vezes produtos alimentares a preços mais baixos logo após a época da colheita para pagar dívidas ou para cobrir as despesas necessárias e acabam mais tarde por comprar alimentos a preços mais elevados. Por outras palavras, como Kalecki assinalava, os benefícios dos aumentos de preços nem sempre vão para os produtores directos, podendo antes vir a tornar-se lucros dos comerciantes e prestamistas. Por fim, o que também importa é até que ponto a mão-de-obra rural depende do trabalho assalariado e, assim, de salários que garantam as suas condições de vida, incluindo o pagamento da alimentação. Se o aumento do preço dos alimentos levar a um aumento dos salários rurais reais, os assalariados rurais serão beneficiados; se apenas aumentar os rendimentos monetários dos produtores excedentários e dos comerciantes, não o serão. Em conclusão, se um aumento do preço dos produtos alimentares beneficiará ou não a maioria das pessoas das comunidades rurais depende de desigualdades existentes nos rendimentos rurais e nos bens possuídos e da natureza predominante das relações de emprego na economia rural. Infelizmente, não se faz pesquisa suficiente sobre esta questão na Tanzânia nem em Moçambique.

*

Em resumo, para evitar que o crescimento económico se dê à custa dos trabalhadores pobres, Kalecki «defendia um “crescimento equilibrado” entre a agricultura e a indústria – sendo o equi-

líbrio ditado pela necessidade de manter a inflação de bens salariais dentro de limites socialmente aceitáveis» (Storm, 2015: 682). Mais especificamente, «a ideia fundamental de Kalecki era que isso só se poderia conseguir através de uma gestão cuidadosa dos termos de troca entre agricultura e indústria, de modo a não os fazer baixar demasiado (para não matar a galinha agrícola que põe ovos de ouro para o sector industrial), nem a deixá-los aumentar muito (porque isso iria prejudicar os salários reais e os lucros na indústria e travar prematuramente a expansão industrial)», uma ideia a que se voltará mais adiante (*ibid.*). É importante salientar, a propósito, que não é o crescimento da agricultura que importa, mas sim o crescimento da produção nacional de alimentos – alimentos básicos, em particular – para a procura interna.

O argumento de Kalecki centrava-se, sobretudo, nos termos de troca *internos*, mas também é possível, obviamente, equilibrar a procura e a oferta agregadas de alimentos através do recurso a importações de alimentos. Neste aspecto, há, por exemplo, uma diferença significativa entre a Tanzânia e Moçambique. Ambos os países importam alimentos, mas na Tanzânia mantém-se, em grande medida, a auto-suficiência alimentar agregada, ao passo que em Moçambique a produção de alimentos *per capita* para o mercado interno tem vindo a diminuir de forma constante, acentuando assim a necessidade de importar produtos alimentares para equilibrar a procura interna (Brito *et al.*, 2015: 13).

Um maior recurso a alimentos importados significa que, além dos termos de troca internos, entram em jogo dois outros rácios de preços relativos para determinar se o crescimento económico se dá à custa dos trabalhadores pobres: os termos de troca *externos* e a taxa de câmbio *real*. Os termos de troca externos definem-se como a razão entre os preços de exportação e os preços de importação, como segue:

$$\text{Termos de troca externos} = \frac{\text{índice de preços de exportações}}{\text{índice de preços de importações}}$$

Se os termos de troca externos vão contra o país e os preços de exportação baixam relativamente aos preços de importação, decorre daí que o mesmo volume de exportações pode comprar menos importações, restringindo, assim, a capacidade de importação do país em termos reais.

A taxa de câmbio *real* é a taxa de câmbio nominal ajustada à diferença entre a taxa de inflação nacional e a taxa de inflação no mercado mundial, como segue:

$$\text{Taxa de câmbio real} = \text{taxa de câmbio nominal} \times \frac{\text{índice de preços mundiais (em dólares)}}{\text{índice de preços de produtos nacionais (em moeda nacional)}}$$

A taxa de câmbio *nominal* é medida como o preço da moeda nacional por dólar. Os movimentos da taxa de câmbio real ao longo do tempo, não reflectem, assim, apenas as alterações do câmbio nominal, mas também as taxas de inflação *diferenciais* entre os preços dos bens comer-

cializados internacionalmente (importações e exportações), por um lado, e os preços de bens e serviços produzidos e vendidos exclusivamente no mercado doméstico.

Dado que países como a Tanzânia e Moçambique se limitam, essencialmente, a seguir os preços dos mercados internacionais, o efeito imediato de uma depreciação da taxa de câmbio nominal – que é um aumento do preço do dólar, implica que a moeda nacional valha menos em relação ao dólar – é os preços dos bens comercializados internacionalmente (exportações e importações) subirem em termos de moeda nacional, o que acarretará uma depreciação da taxa de câmbio real, se a inflação dos preços dos produtos nacionais for controlada.

Os mecanismos económicos que determinam os respectivos movimentos de cada um destes dois rácios de preços relativos – os termos de troca externos e o câmbio real – são diferentes, e, por conseguinte, as suas alterações ao longo do tempo não coincidem forçosamente. Contudo, quando coincidem, especialmente quando a uma baixa significativa dos termos de troca internos se junta uma rápida depreciação da taxa de câmbio real, a dependência das importações de alimentos torna-se particularmente precária, como resultado da inflação dos preços dos alimentos básicos, que afecta desproporcionadamente os rendimentos reais dos pobres. Esta combinação de baixa dos termos de troca com um declínio acentuado da taxa de câmbio real foi uma característica essencial do trajecto da economia moçambicana em 2015, um processo que acelerou particularmente no final do ano e que é provável que continue em 2016. Nessa altura, como observou o Instituto de Estatística, a inflação para o consumidor em Moçambique aumentou de uma taxa homóloga de 6,27% em Novembro para 10,55 % em Dezembro, seguindo o aumento do custo dos alimentos, electricidade e água. A queda dos preços das matérias-primas de exportação nos mercados internacionais (bem como os atrasos na exploração de gás natural) causou uma baixa das receitas de exportação, enquanto os preços de importação, incluindo o preço das importações de produtos alimentares, aumentou acentuadamente em função da rápida depreciação do metical, de 62% em relação ao dólar e de 29% em relação ao rand, desde o início do ano até princípios de Dezembro. A pressão sobre o metical, porém, não resultou apenas da baixa das receitas de exportação relativamente às necessidades de importação, reflectiu também o efeito combinado de um declínio significativo da ajuda externa e, sobretudo, do pesado endividamento do país, sobretudo por causa do desastre da Ematum, um investimento caro e mal concebido que falhou, financiado através da emissão de obrigações no estrangeiro, o que, afirmou o Fundo Monetário Internacional (FMI), implica efectivamente uma duplicação do serviço da dívida pública.

É necessária aqui uma ressalva. Este exemplo da evolução recente em Moçambique não deve levar-nos a concluir que a dependência da importação de alimentos é, por si só, prejudicial para o desenvolvimento económico. Na realidade, historicamente, países com uma industrialização bem-sucedida, como a Coreia do Sul e Taiwan, dependiam de exportações de bens industriais, complementada pela ajuda externa dos EUA, para importar, em troca, produtos alimentares,

podendo, dessa forma, manter os preços dos alimentos e salários reais baixos num contexto de rápida industrialização e urbanização, e permitindo, assim, que a indústria tivesse custos mais competitivos do que teria tido noutras condições (Storm, 2015: 685). Nestes países, contudo, este recurso às importações de alimentos para impulsionar o processo de criação de uma industrialização bem-sucedida não implicou a negligência de um processo de modernização agrícola. Pelo contrário, num processo que precedeu o início da industrialização, estes estados da Ásia Oriental recorreram a grandes intervenções directas conduzidas pelo Estado, incluindo reformas agrárias, políticas de tecnologia igualitária, investimentos públicos em infra-estrutura e irrigação, concessão de crédito rural em regime de monopólio estatal e reformas institucionais através da formação de organizações de agricultores e associações de regantes e de camponeses destinadas à difusão do conhecimento tecnológico, para efectuar uma transformação agrícola e o consequente aumento da produtividade agrícola (*ibid.*).

*

Permitam-me aqui uma breve pausa. Até ao momento, reafirmei e desenvolvi a ideia de Kalecki de que o crescimento económico não deve dar-se à custa da inflação de preços dos bens de primeira necessidade – produtos alimentares, em particular –, uma vez que isso prejudicará os pobres de uma forma desproporcionada. O argumento de Kalecki tinha que ver com a maneira como o crescimento económico poderia ter um impacto negativo nos padrões de vida dos trabalhadores, particularmente os pobres. Agora, pretendo ir mais longe neste argumento. Defenderei que a inflação induzida pelo aumento do preço relativo dos bens de primeira necessidade – e de produtos alimentares, em especial – numa economia em desenvolvimento não afecta apenas os padrões de vida dos pobres mas também a sua condição de emprego e a sua taxa de expansão. Por outras palavras, o aumento do preço relativo dos bens de primeira necessidade não afecta apenas a forma como os pobres vivem mas também como trabalham.

Infelizmente, desde a década de 1980, em que se assistiu à aplicação de políticas de ajustamento estrutural em África, que o emprego deixou mais ou menos de ser um objectivo político expresso. Primeiro, a redução da mão-de-obra foi considerada prioritária para cortar gastos públicos e para reduzir o tamanho das empresas públicas. Mais tarde, quando as questões sociais voltaram a estar na ordem do dia, foi a pobreza, e não o emprego, que se tornou o foco das políticas. O emprego, se chegava a ser abordado, era em grande medida relegado para a questão da política social, mas não da política económica.

Mais recentemente, porém, o emprego regressou à agenda política em África. Dadas as minhas raízes keynesianas, congratulo-me com esta recente mudança de direcção. De facto, diria que, talvez paradoxalmente, uma mudança de ênfase das políticas da pobreza para o emprego pode contribuir muito para uma redução eficaz da pobreza em África. Mas isto não significa que o

crescimento do emprego por si só resolve os problemas. O que importa é que o crescimento do emprego seja acompanhado não só de crescimento da produtividade como também de crescimento dos rendimentos salariais. Por outras palavras, o crescimento do emprego não deve dar-se à custa da diminuição dos salários reais, uma vez que isso apenas levará ao aumento do número de trabalhadores pobres. É esta questão que passo agora a abordar.

A este respeito, é importante distinguir o papel dos salários como fonte de rendimento (e, logo, também como fonte de procura de bens de consumo) do seu papel como custo de produção (que, na produção capitalista, é importante para a competitividade de uma indústria). Para o trabalhador, o que mais importa é o salário como modo de assegurar a subsistência. O salário real, que, na prática, é calculado deflacionando o salário nominal pelo índice de preços no consumidor, mede o padrão de vida que o trabalhador pode comprar com o seu salário nominal. Um aumento do salário real (que implica que o salário nominal suba mais depressa do que os preços dos bens de consumo) implica uma melhoria do padrão de vida para o qual um trabalhador dispõe de meios económicos; uma baixa do salário real (que implica que os preços aumentem mais que os salários nominais) faz baixar o nível de vida.

Do ponto de vista do empregador da mão-de-obra, contudo, o que mais importa são os custos unitários da mão-de-obra, o custo do trabalho por unidade de produção gerada (valor acrescentado). Os custos unitários do trabalho são a parte dos salários no valor acrescentado. Para um determinado nível nominal de produtividade do trabalho, o aumento dos salários faz contrair os lucros, e, inversamente, a baixa dos salários leva a um aumento dos lucros. O aumento dos salários terá um efeito adverso no emprego, posto que o trabalho se tornou mais caro, e a baixa dos salários, pelo contrário, estimulará o emprego, uma vez que se tornou mais barato empregar mão-de-obra.

Este último argumento é muitas vezes interpretado como implicando, ao promover um processo de industrialização impulsionado pelas exportações e assente numa produção com uso intensivo de mão de-obra, uma situação inevitável de conflito entre o nível dos salários reais e o nível de emprego. Por outras palavras, o aumento do emprego exige níveis mais baixos de salários reais. Contudo, este pressuposto é problemático, por duas razões, sendo a segunda de particular importância para o argumento de Kalecki.

Em primeiro lugar, como Amsden (1997: 125) apontou, uma solução alternativa para este dilema é aumentar a produtividade, em vez de fazer baixar os salários reais. Amsden discutia aqui os desafios que os países recentemente industrializados, como a Coreia do Sul e Taiwan, enfrentam ao desenvolverem uma indústria têxtil, quando confrontados com a concorrência da já bem estabelecida indústria têxtil japonesa (onde, apesar de os salários serem mais elevados, os custos unitários da mão-de-obra são menores, porque a produtividade do trabalho é consideravelmente maior). Para conseguir maior competitividade, defendia a autora, pode recorrer-se a duas estratégias alternativas viáveis: uma consiste em baixar os salários reais (a política levada

a cabo no âmbito do ajustamento estrutural), a outra em aumentar a produtividade através do investimento em capital fixo, a que chamou «aprendizagem subsidiada», que identificava como o modelo da Ásia Oriental.

Em segundo lugar, e isto é importante, aquele argumento também ignora que os custos unitários do trabalho dependem da relação entre o salário nominal pago por unidade de produção e o valor acrescentado (em termos nominais) por unidade de produção, e não do salário real. Um exemplo hipotético simples pode ajudar a esclarecer este segundo ponto.

Consideremos o caso de uma empresa fabril com mão-de-obra intensiva e orientada para a exportação e suponhamos que o preço dos alimentos básicos diminui significativamente (por exemplo, como resultado de uma colheita abundante), enquanto os salários nominais e os preços da indústria permanecem inalterados. Neste caso, o salário real subirá como resultado da baixa do custo de vida, devido à baixa dos preços dos alimentos, mas os custos unitários da mão-de-obra da empresa não se alteram, dado que os salários nominais e o valor agregado da empresa continuam a ser os mesmos. Por outras palavras, neste caso, o aumento do salário real não afecta a rentabilidade da empresa e não terá, por isso, efeitos adversos no emprego.

Por outro lado, o efeito imediato de um aumento do preço dos produtos alimentares, mantendo todo o resto constante, é uma redução do salário real, por causa do aumento do custo de vida, mas os custos unitários de mão-de-obra da empresa permanecem inalteradas. Neste caso, os trabalhadores provavelmente procurarão obter um aumento dos salários nominais, para compensar a perda de rendimento real, devido ao aumento do custo dos bens alimentares, e, se for satisfeita a sua reivindicação de salários nominais mais elevados, os custos unitários da mão-de-obra subirão, a não ser que a empresa consiga transferir o aumento dos custos do trabalho, aumentando o preço dos produtos. Se a empresa conseguir aumentar o preço dos seus produtos e os salários nominais aumentarem, os lucros contrair-se-ão, o que pode levar o empregador a contratar menos trabalhadores.

Este exemplo hipotético simples mostra por que razão os termos de troca internos entre a agricultura (ou mais precisamente, a produção de alimentos para o mercado interno), por um lado, e a indústria e serviços, por outro, são muito importantes para o desenvolvimento de produção assente em mão-de-obra intensiva fora da agricultura. A razão é que, como Storm (2015) defendia, a viabilidade da produção com mão-de-obra intensiva fora da agricultura depende essencialmente da forma como o equilíbrio entre a agricultura e a não-agricultura evolui e é gerido através de acção estatal no processo de crescimento económico. Além disso, como já referido, se a oferta de alimentos no mercado interno for, ademais, muito dependente de importações, os movimentos combinados dos termos de troca externos e da taxa de câmbio real entrarão também em jogo paralelamente aos movimentos dos termos de troca internos.

Recapitulando, há duas possibilidades que tendem a verificar-se quando o preço dos produtos alimentares sobe muito mais depressa que os preços da economia, como aconteceu várias vezes

em Moçambique na última década. Em primeiro lugar, se os salários nominais fora da agricultura se ajustarem para cima, para manter constante o salário real, os custos unitários da mão-de-obra aumentarão também, o que gerará uma compressão dos lucros, especialmente na produção assente em mão de obra intensiva. Consequentemente, o emprego fora da agricultura pode baixar ou o seu aumento pode ser travado. Se, pelo contrário, o salário nominal não se ajustar ao aumento do custo de bens salariais, os custos unitários da mão-de-obra permanecem os mesmos e os efeitos no emprego serão atenuados, mas os salários reais baixarão, e, nesse caso, o ajustamento dar-se-á às custas da queda dos salários reais, o que pode levar a um aumento da incidência da pobreza.

Na prática, o que de facto acontece muitas vezes na prática é que se dá uma combinação destes dois processos, se, por um lado, os salários reais forem, pelo menos em parte, protegidos no sector formal, restringindo assim o seu potencial de expansão do emprego, mas baixarem no sector informal desprotegido, que se torna então uma «lixreira» para trabalhadores pobres.

A história recente de Moçambique dá-nos um exemplo interessante do dilema que representam estes dois processos em acção. Em 2011, o Governo de Moçambique aprovou um conjunto de medidas de austeridade num contexto em que os preços dos alimentos e dos combustíveis sofriam uma acentuada subida. Em resposta a um debate nacional sobre negociações salariais e protecção social, o Governo de Moçambique anunciou que iria introduzir um esquema de fornecimento de um cabaz básico de produtos alimentares a preços mais baixos, para proteger o poder de compra das famílias com rendimentos abaixo dos 75 dólares americanos (2500 meticaís) mensais. O director nacional de Estudos e Análise de Políticas do Ministério da Planificação e Desenvolvimento explicou que a implementação deste cabaz subsidiado era melhor do que o aumento dos salários, porque estes desencadeiam inflação. Contudo, o que não ficou claro no início foi quais seriam os beneficiários destas medidas de protecção. No entanto, tornou-se depois evidente que o director nacional procurou proteger, parcialmente, os trabalhadores de baixo rendimento do sector formal da erosão dos salários reais. Isto provocou fortes críticas, com o argumento de que a incidência da pobreza era muito maior entre os trabalhadores do sector informal. As promessas posteriores de incluir no esquema todos os trabalhadores rapidamente levaram ao fim desse mesmo esquema: primeiro, a sua introdução foi adiada e, depois, foi formalmente abandonado, tudo em menos de quatro meses.

*

Em conclusão, o objectivo deste capítulo foi trazer de volta aos debates modernos algumas ideias antigas de economia do desenvolvimento, o que talvez apenas reflecta a minha idade – uma espécie de nostalgia pela economia política à antiga. Contudo, penso que algumas destas ideias – devidamente adaptadas aos contextos modernos – continuam a ser pertinentes, especialmente

tendo em conta os problemas que o aumento dos preços dos produtos alimentares (e do combustível) causa actualmente em Moçambique. Na minha perspectiva, e apesar do seu crescimento económico significativo, Moçambique encontra-se, de facto, no fio da navalha, numa situação em que o crescimento económico se faz à custa dos trabalhadores pobres, um processo que ameaça não só intensificar as dificuldades económicas mas também propiciar maior instabilidade e polarização política e social.

Confiar apenas no mantra de que o crescimento económico reduzirá a pobreza monetária e limitar assim os debates económicos à monitorização de como o crescimento se relaciona com a redução da incidência da pobreza diz-nos pouco de como os mecanismos macro influenciam, de facto, a forma como os trabalhadores, incluindo os pobres, vivem e trabalham hoje em dia. Contrariamente, defendo que vale a pena voltarmo-nos para as inter-relações macro entre produtividade, rendimentos salariais e emprego, para lidar com a dinâmica da pobreza e da desigualdade nas economias em desenvolvimento, em geral, e em Moçambique, em particular. É de especial importância prestar atenção à advertência de Kalecki de que o crescimento económico não deve dar-se à custa dos pobres, alimentando a inflação dos preços dos bens de primeira necessidade. Não é apenas uma questão de garantir salários dignos para os trabalhadores, mas também de garantir a viabilidade da produção assente em mão-de-obra intensiva fora da agricultura sem que se torne um vazadouro para os trabalhadores pobres.

REFERÊNCIAS

- Amsden, A. (1997). A strategic policy approach to government intervention in late industrialization. In Solimane (ed.). *Road Maps to Prosperity: Essays in Growth and Development*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Atkinson, A. B. & Lugo, M. A. (2010). Growth, poverty and distribution in Tanzania. *Working Paper 10/0831*. IGC (International Growth Centre). Disponível em: <http://www.theigc.org/node/1261>.
- Bhaduri, A. (2006). Structural change and economic development: on the relative roles of effective demand and the price mechanism in a «dual economy». In Bhaduri. *Employment and Development. Essays from an Unorthodox Perspective*, 110-123. Nova Deli: Oxford University Press.
- Brito, L., Chaimite, E., Pereira, C., Posse, L., Sambo, M. & Shankland, A. (2015). *Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008–2012)*. Cadernos IESE, 14P/2015. Maputo: IESE.
- Dollar, D. & A. Kraay (2004). Growth is good for the poor. In A. Shorrocks & R. van der Hoeven (eds.) *Growth, Inequality and Poverty. Prospects for Pro-Poor Economic Development*, 29–61. Oxford: Oxford University Press (reprinted from the *Journal of Economic Growth* 7(3), 195–223).
- Ghose, A. K. (2011). Amit Bhaduri – interviewed by Ajit K. Ghose. *Development and Change. Forum 2010-2011*, 42(1), 284-296.
- Kalecki, M. (1954). The problem of financing economic development. In J. Osiatynsky (ed.) (1993). *The Collected Works of Michal Kalecki: Volume V Developing Economies*, 24-44. Oxford: Clarendon Press.
- Kalecki, M. (1963). Problems of financing economic development in a mixed economy. In J. Osiatynsky (ed.) (1993). *The Collected Works of Michal Kalecki: Volume V Developing Economies*, 98-115. Oxford: Clarendon Press.
- Lindauer, D. L. & L. Pritchett (2002). What's the big idea? The third generation of policies for economic growth. *Economia*. 3(1), 1-39.
- Minsky, H. ([1986] 2008). *Stabilizing an Unstable Economy*. Nova Iorque: McGraw Hill.
- Mishel, L., Bernstein, J. & Shierholz, H. (2009). *The State of Working America 2008/2009*. Ithaca, Nova Iorque e Londres: Cornell University Press for the Economic Policy Institute.
- Myrdal, G. (1968). *Asian Drama*. Penguin.
- Osiatynsky, J. (ed.) (1993). *The Collected Works of Michal Kalecki: Volume V Developing Economies*. Oxford: Clarendon Press.

- Raines, J. P. & Leathers, C. G. (2008). *Debt, Innovations, and Deflation: The Theories of Veblen, Fisher, Shumpeter and Minsky*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Rakshit, M. (2009). *Macroeconomics of Post-Reform India*. Nova Deli: Oxford University Press.
- Storm, S. (2015). Structural Change. In *Development and Change*, 666-699.
- Warren, B. (1977). *Inflation and Wages in Underdeveloped Countries. India, Peru and Turkey*. Londres: Frank Cass.
- Wuyts, M. (2001). Informal economy, wage goods and accumulation under structural adjustment: theoretical reflections based on the Tanzanian experience. *Cambridge Journal of Economics*, 25(2), 417-438.
- Wuyts, M. (2002) Aid, the employment relation and the deserving poor. In V. FitzGerald (ed.). *Social Institutions and Economic Development: A Tribute to Kurt Martin*, 169-87. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Wuyts, M. (2011). Growth, employment and the productivity-wage gap: revisiting the growth-poverty nexus. *Development and Change*. Forum 2010-2011, 42(1), 437-447.
- Yamada, Sachi (2008). *The Myth of Malawi's Food Self-Sufficiency: Enough Food for Everyone?* MA dissertation. ISS, The Hague.

ESTRUTURA DA DÍVIDA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE E A SUA RELAÇÃO COM AS DINÂMICAS DE ACUMULAÇÃO

Fernanda Massarongo Chivulele

A escolha não deve ser se o Estado deve ou não estar envolvido [na economia], mas como se envolve.
Joseph Stiglitz (1998: 27)

INTRODUÇÃO

Uma questão central nos debates sobre Moçambique é a limitação da sua economia em traduzir o seu rápido crescimento e bom desempenho macroeconómico em desenvolvimento amplo. Nos últimos dez anos, a economia moçambicana cresceu a uma taxa média de 7%, portanto, acima da taxa média de crescimento da África Subsaariana e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), que foi de 5% e 4%, respectivamente. Para além do rápido crescimento, o País teve uma das melhores *performances* da região em relação a outros indicadores macroeconómicos: teve uma das mais baixas taxas de inflação da região (menos de 2%) e foi um dos principais receptores de investimento directo estrangeiro em África (Fundo Monetário Internacional, 2015a). Contudo, apesar deste desempenho, o nível de pobreza estagnou à volta dos 54% desde 2002, o País continua nas posições mais baixas do nível de desenvolvimento humano e a dependência do influxo de capitais externos para o funcionamento da economia ainda é muito elevada, assim como a volatilidade em relação às mudanças no mercado internacional.

Uma das razões apontadas para a contradição entre o desempenho macroeconómico e o desenvolvimento da economia é a estrutura económica que o País apresenta e que se vai reproduzindo ao longo do tempo. Na economia, a produção e o comércio concentram-se nos produtos primários ligados ao complexo mineral energético e *commodities* para exportação; os produtos de consumo básicos, como alimentos e combustíveis, são importados, assim como a maioria dos bens, serviços e materiais necessários para o funcionamento dos diferentes sectores de produção e serviços; as actividades económicas são desarticuladas e as ligações fiscais, tecnológicas e produtivas são fracas. Consequentemente, a economia tem limitações na transferência de ganhos de produtividade entre sectores, é altamente vulnerável aos choques

dos preços das *commodities* e oscilações cambiais no mercado internacional, para além de manter elevados níveis de porosidade, isto é, grande parte do excedente produzido não é retido pela economia (Castel-Branco, 2010; Castel-Branco, 2015).

O Plano Quinquenal do Governo (PQG) para 2015 a 2019 compromete-se a melhorar alguns destes problemas. Para tal, o plano centra os seus objectivos no aumento da produtividade e competitividade da economia de modo a gerar crescimento económico que permita criar emprego, e, por sua vez, um desenvolvimento amplo e inclusivo. Para alcançar este objectivo, o Governo pretende focar as suas acções em áreas prioritárias e determinantes para a transformação da estrutura social e económica do País. Especificamente, o Governo definiu como prioridades: (i) a consolidação da unidade, paz e soberania nacional; (ii) o desenvolvimento do capital humano e social; (iii) a promoção de emprego, produtividade e competitividade; (iv) o desenvolvimento de infra-estruturas económicas e sociais; e (v) a garantia de uma gestão sustentável dos recursos naturais e do ambiente. Para o sustento da materialização das suas acções nestas áreas prioritárias, o Governo indica três pilares de suporte: (i) consolidação do Estado de direito democrático, boa governação e descentralização; (ii) promoção de um ambiente macroeconómico equilibrado e sustentável; e (iii) reforço da cooperação internacional. No que respeita ao segundo pilar de suporte, isto é, a gestão do ambiente macroeconómico, o aumento da capacidade financeira do Estado e a melhoria da gestão das finanças públicas são o primeiro objectivo estratégico. E, de entre outras, a gestão da sustentabilidade da dívida pública é uma das principais acções prioritárias para este objectivo estratégico (República de Moçambique, 2015).

Tomando em consideração a relevância atribuída à dívida pública no PQG, o presente artigo olha para a actual dinâmica da dívida e para as perspectivas de endividamento público e discute o que estas indicam em termos de direcções da economia. O artigo inicia a sua contextualização observando o considerável crescimento da dívida pública moçambicana desde o último ano do Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI).¹ Entre 2006 e 2015, o *stock* total de dívida pública aumentou em cerca de 143% e registou um aumento significativo do peso da dívida interna e da dívida externa comercial. Assim, olhando para a dinâmica da dívida pública – que por sua vez está correlacionada com os principais investimentos feitos pelo Governo na economia –, o artigo questiona até que ponto a economia está a caminhar para uma transformação da sua base produtiva de modo a resolver o problema da sua fraca capacidade de gerar um desenvolvimento amplo que permita gerar emprego e reduzir a pobreza.

O argumento aqui apresentado é que, mais do que o problema da sustentabilidade fiscal, a questão da dívida pública deve incluir o seu papel estruturante. Isto é, o endividamento público gera

¹ O MDRI é uma iniciativa de perdão de dívida aprovada em 2005 e que deu continuidade à iniciativa Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Esta consistiu no perdão do total de dívida que alguns países pobres elegíveis tinham com o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Africano de Desenvolvimento. O objectivo era permitir que estes países se libertassem financeiramente para que se focassem no alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

incentivos e possibilidades dentro da economia que podem limitar a concretização das soluções que causam os problemas da estrutura produtiva. Portanto, é importante olhar para a estrutura da dívida, para as suas características e para o tipo de projecto de investimento que a mesma financia. O enfoque sobre a sustentabilidade é importante, pois permite controlar o seu peso e tomar decisões sobre o endividamento. Porém, se a questão da dívida não for discutida considerando as finalidades, o contexto e a estrutura da economia, corre-se o risco de ignorar as perspectivas de sustentabilidade da dívida pública a médio e longo prazos, assim como o impacto que a mesma tem na definição de direcções e padrões da actividade económica. Consequentemente, corre-se o risco de não prestar atenção ao seu impacto na direcção das opções de investimento, em por conseguinte, na geração emprego, produtividade e competitividade, que são os objectivos do PQG 2015-2019.

Importa salientar que o artigo não pretende fazer uma discussão normativa sobre o papel do investimento ou sobre questões de rentabilidade dos projectos. A presente discussão procura reflectir sobre as implicações para a estrutura produtiva nacional da dinâmica actual da dívida pública. Isto é, o que é que os actuais termos de uso do endividamento público indicam sobre a mudança do padrão de crescimento.

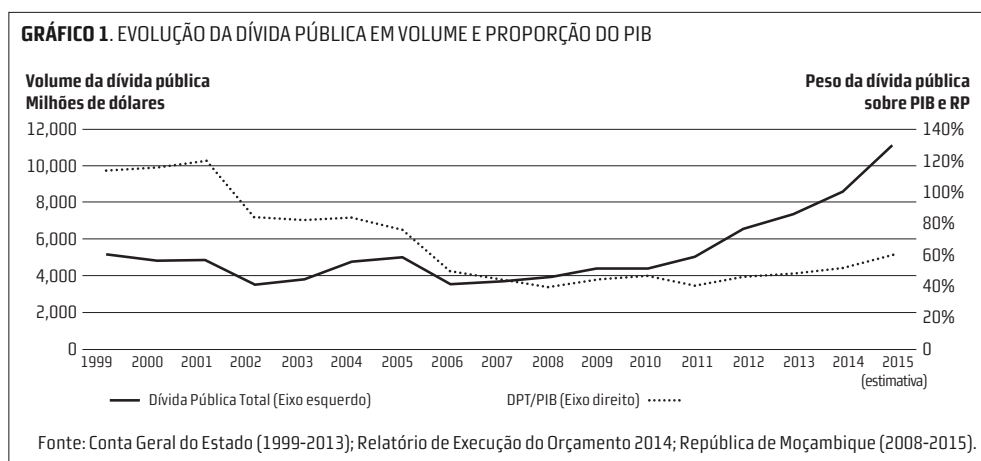
Para a materialização dos seus objectivos, o artigo apresenta mais quatro secções, além da presente introdução. A segunda secção sistematiza a informação sobre a evolução e os principais indicadores da dívida pública ao longo dos últimos nove a dez anos. A terceira apresenta a discussão teórica sobre o papel estruturante da dívida pública na economia. A quarta olha para as principais finalidades por detrás do endividamento público e discute as implicações económicas das opções identificadas. Por fim, a quinta secção discute os desafios que as implicações económicas das actuais finalidades identificadas colocam sobre as futuras opções de endividamento público.

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE E DOS PRINCIPAIS INDICADORES

A presente secção mostra a evolução da dívida, sua composição e dinâmica ao longo dos últimos anos. A maior parte da análise inicia-se, intencionalmente, em 2006, embora ocasionalmente se faça referência a anos anteriores, com vista a realçar tendências. A razão para se focar em 2006 deve-se ao facto de este ser o ano em que, após Moçambique ter beneficiado das iniciativas de perdão², a dívida moçambicana atingiu o seu valor absoluto mínimo

² O artigo refere-se às iniciativas internacionais de redução da dívida, nomeadamente ao Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) e ao Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI), que contribuíram para o retorno à sustentabilidade da dívida pública externa. No entanto, é preciso referir que Moçambique beneficiou de posteriores perdões da dívida bilaterais e multilaterais (Grupo Moçambicano da Dívida, 2006).

dos últimos 15 anos. Lembra-se que a dívida moçambicana atingiu níveis insustentáveis nos anos 1990, de tal forma que a dívida externa chegou a ser mais de 100% e 1000% do PIB e das receitas públicas, respectivamente (Gráfico 1). Além disto, num contexto em que o debate sobre sustentabilidade e renegociação da dívida pública está a retornar, iniciar a discussão de um ponto de retorno a sustentabilidade permite reforçar o argumento de que este é apenas um dos problemas no que respeita à dívida pública. Ou seja, se não se olhar para as questões por detrás da dinâmica do endividamento e suas implicações, a renegociação e a gestão da dívida, ainda que permitam o alívio do seu peso no presente, não impedirão a mesma de voltar a crescer a médio e longo prazos, e atingir níveis insustentáveis novamente.



Os dados mostram que o *stock* de dívida pública em Moçambique tem registado um rápido crescimento desde 2006. De cerca de 3,5 mil milhões de dólares (USD) em 2006, o *stock* atingiu cerca de 8,6 mil milhões de dólares em 2014.³ Portanto, em cerca de nove anos, a dívida praticamente triplicou. E se os diferentes acordos de financiamento para 2015 tivessem sido confirmados, a mesma teria atingido cerca de 11 mil milhões de dólares no presente ano (Gráfico 2).

Para além do crescimento significativo, a dívida pública registou mudanças na sua composição. A dívida comercial⁴ passou a ter um peso mais significativo no total de dívida pública (Gráfico 2). De cerca de 300 milhões de dólares⁵ em 2005, a dívida pública comercial passou para cerca de

³ O presente valor do *stock* da dívida de 2014 inclui a dívida interna, por isso é diferente do valor divulgado pelo Governo de sete mil milhões de meticaís. Também inclui a dívida ligada à Ematum de cerca de 350 milhões de dólares, por se considerar que o Estado é apenas avalista da dívida. Mas a actual situação financeira, assim como as perspectivas de desempenho da Ematum, não indica que poderá fazer face à dívida. Assim, a dívida deverá ser paga pelo Estado como avalista.

⁴ A dívida comercial inclui a dívida externa não concessional e a dívida interna contraída junto de bancos comerciais nacionais a taxas de juro comerciais.

⁵ Segundo dados da Direcção Nacional do Tesouro, o *stock* de dívida externa comercial continha apenas dívida comercial interna entre 1999 e 2007. Registos da dívida comercial externa começam em 2008.

2,4 mil milhões de USD em 2015, o que representa um aumento em cerca de 80 vezes. Consequentemente, o peso da dívida comercial no *stock* de dívida total aumentou de cerca de 7,5%, para cerca de 30% (Gráfico 2). Este crescimento da dívida comercial deveu-se, por um lado, ao crescimento exponencial da dívida externa comercial, que aumentou cerca de 73 vezes desde 2006. Isto é, de cerca de 30 milhões de USD em 2008, o *stock* de dívida externa comercial aumentou para cerca de 1,5 mil milhões de USD em 2014. Por outro lado, a dívida interna comercial que já vinha crescendo significativamente desde 1999 (Massarongo & Muianga, 2011) aumentou de cerca de 300 milhões de USD em 2006 para próximo de mil milhões de dólares em 2014. Isto significa que a dívida interna praticamente triplicou. Portanto, considerando ambas as dinâmicas da dívida comercial interna e externa, a dívida pública comercial também apresentou mudanças na sua estrutura, tendo evoluído de praticamente ser constituída apenas pela dívida pública interna para a ser principalmente constituída pela dívida comercial externa (Gráfico 4).

No que respeita à sua fonte, 11% do *stock* de dívida pública total é constituído por dívida que o Governo contrai internamente, junto de agentes económicos residentes, e os restantes 89% são dívida externa, contraída junto de instituições bilaterais e multilaterais não residentes. A proporção de dívida interna cresceu rapidamente entre 2006 e 2011, de cerca de 8% para 16%, assim, entre 2011 e 2014, o seu peso reduziu (Gráfico 5). Tal deveu-se ao facto de, durante este período, a dívida pública externa ter crescido duas vezes e meia mais rapidamente do que a dívida interna. Consequentemente, a dívida pública total cresceu duas vezes mais rapidamente do que a dívida interna. Logo, a redução do seu peso não se deve à redução do seu volume mas ao facto de o *stock* total ter crescimento mais rápido devido ao crescimento da dívida externa, principalmente justificado pelo aumento da dívida externa comercial.

Em termos de proporção do PIB, a dívida pública (DP) total cresceu de cerca de 40% em 2008⁶ para cerca de 60%⁷ em 2015. A DP comercial ascendeu de cerca de 3% para cerca de 19% do PIB, sendo que 6% correspondem à proporção da dívida interna e os restantes 12% correspondem à dívida externa comercial. Portanto, durante esse período, a dívida interna e a dívida externa comercial cresceram a um ritmo cerca de duas e 20 vezes maior que o PIB, respectivamente.

A acompanhar o crescimento do volume registou-se um aumento do serviço da dívida pública que é constituído pelos juros e capital amortizado. Como exposto no Gráfico 6, o serviço da dívida total praticamente triplicou entre 2006 e 2014. Este aumento foi o resultado de um crescimento na mesma proporção dos serviços da dívida interna e externa. O serviço da dívida externa deveu-se principalmente ao crescimento do serviço da dívida bilateral, que

⁶ Foi em 2008 que a DP total teve o mínimo valor em termos do PIB.

⁷ Este rácio depende muito da fonte de dados sobre o PIB e dívida pública, por exemplo a agência de notificação financeira americana Moody's estimou que só a DP externa estava em cerca de 70% em 2014 (https://www.moody.com/research/Moodys-downgrades-Mozambique-government-rating-to-B2-and-changes-outlook-PR_331865).

praticamente se igualou ao serviço da dívida multilateral em 2014, quando em 2006 o serviço da primeira era praticamente metade da última. Tal pode ser explicado pelo cada vez maior recurso a credores não tradicionais, tais como o Brasil, a China e o Japão, nos últimos anos. Sendo que boa parte dos acordos de financiamento celebrados com estes credores são a título comercial. Em resultado disto, nos últimos anos, os juros da DP bilateral passaram a superar os juros da DP multilateral (Gráfico 9). Contudo, se considerarmos os dados preliminares do serviço da dívida de 2015, o serviço da dívida externa mais do que quintuplicou em resultado do pagamento da primeira *tranche* da Ematum em Setembro e Outubro de 2016. Nestes meses, o serviço da dívida foi cerca de 126 milhões de USD e 78 milhões, respectivamente, valor que transcende o total de serviço da dívida pública externa pago em 2014 (Banco de Moçambique, 2015).

No caso do serviço da dívida interna, nota-se o crescimento do serviço da dívida resultante da assumida pelo Estado (representada pela categoria «Outra» no Gráfico 10). Pode notar-se que o serviço desta dívida aumentou cerca de 11 vezes em conexão com o crescimento do seu *stock*. Esta dívida é praticamente constituída por dívida contraída para financiar os subsídios aos combustíveis, dívida assumida pelo Estado para as empresas Vidreira/Cristalaria e do Grupo Mecula, e dívida de *leasing* resultante da construção de edifícios públicos (Tribunal Administrativo, 2013).

Pode notar-se também um maior uso de bilhetes do Tesouro (BT) e, conseqüentemente, o crescimento do seu serviço da dívida. Se se incluir o serviço da dívida resultante da amortização de bilhetes do Tesouro no serviço da dívida total, verifica-se que o mesmo aumenta exponencialmente (Gráfico 7). De cerca de nove mil milhões, o valor do serviço da dívida fica aos 31 mil milhões de dólares. Tal deve-se ao facto de os bilhetes do Tesouro serem dívida de curto prazo, que é normalmente liquidada na totalidade em menos de um ano. Daí que, muitas vezes, o serviço referente ao capital desta dívida não seja incluído nos relatórios da dívida, pois é argumentado que a mesma é dívida de curto prazo (com maturidade inferior a um ano) usada para financiar atrasos no fluxo de receitas públicas que causam défices de tesouraria, e o valor é pago assim que o Governo adquire as receitas (Tribunal Administrativo, 2007). No entanto, há duas questões a serem consideradas sobre este assunto: (i) o valor do serviço da dívida resultante dos bilhetes do Tesouro mantém a tendência crescente mesmo quando a amortização do seu capital da dívida seja retirada (Gráfico 10); (ii) a dívida de bilhetes do Tesouro requer o pagamento de juros e, apesar de os bilhetes do Tesouro serem dívida de curto prazo, muitas vezes as mesmas acumulam até o final do ano em que foram contraídas e/ou transitam para o ano posterior. Logo, acumulam no *stock* até que seja liquidada. Além do mais, o impacto deste tipo de dívida não é neutro sobre o sistema económico em termos monetários, especialmente no que respeita ao uso de crédito bancário, que acaba competindo com outros sectores da economia que recorrem aos bancos comerciais nacionais para financiamento das suas actividades (Massarongo, 2015).

GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA (MILHÕES DE USD)

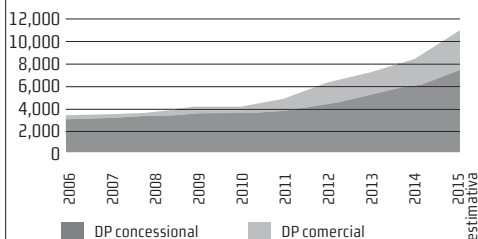


GRÁFICO 3. COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

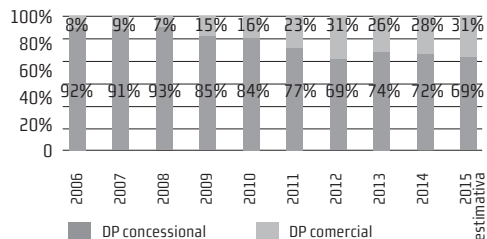


GRÁFICO 4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA E COMERCIAL

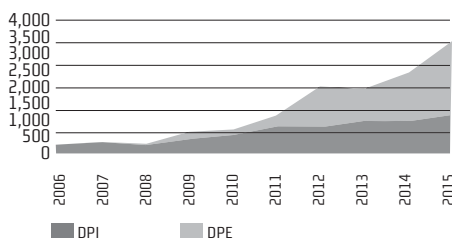
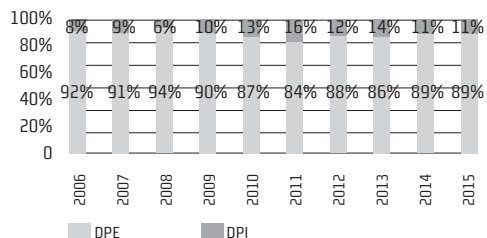


GRÁFICO 5. DÍVIDA PÚBLICA TOTAL POR FONTES



Fonte: Boletins periódicos da dívida, relatórios anuais da dívida, análise de sustentabilidade da dívida do Ministério das Finanças (DNT), relatório e parecer da CGE (vários anos) e Fundo Monetário Internacional (2014, 2015).

GRÁFICO 6. SERVIÇO DA DÍVIDA EM MILHÕES DE USD (EXCLUINDO SERVIÇO DOS BT)

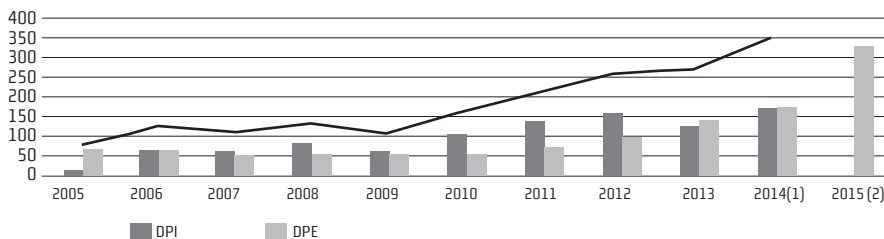
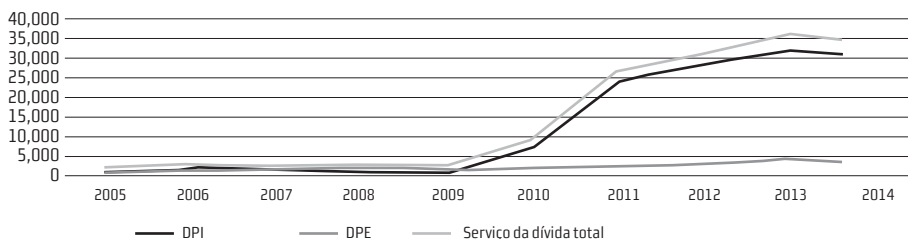


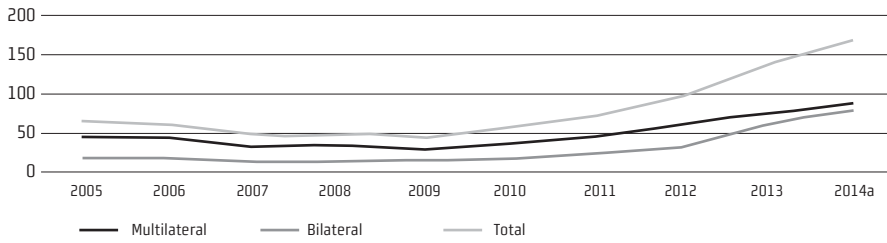
GRÁFICO 7. SERVIÇO DA DÍVIDA EM MILHÕES DE METICAIS (INCLUINDO SERVIÇOS DOS BT)



Fonte: Boletins periódicos da dívida, relatórios anuais da dívida, análise de sustentabilidade da dívida do Ministério das Finanças (DNT), relatório e parecer da CGE (vários anos) e Fundo Monetário Internacional (2014, 2015).

(1) Dados provisórios; (2) Para 2015, os dados sobre o serviço da dívida foram retirados dos comunicados do Banco de Moçambique. No que respeita aos dados da dívida interna, até à data de publicação do artigo, só estavam disponíveis dados do primeiro trimestre publicados pelo boletim da dívida e relatório trimestral de execução orçamental.

GRÁFICO 8. SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA POR CREDORES



a - Foram usados dados da previsão orçamental, pois eram os que estavam disponíveis na altura em que o gráfico foi elaborado.

GRÁFICO 9. JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA POR CREDORES

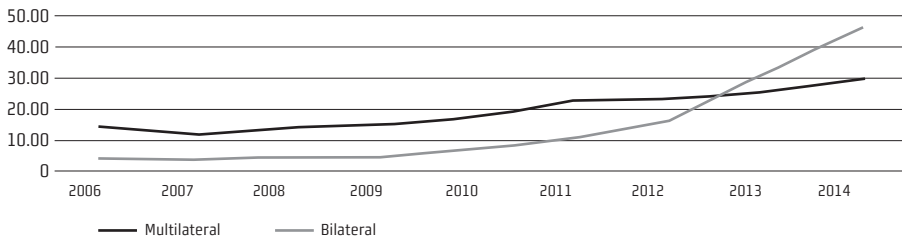
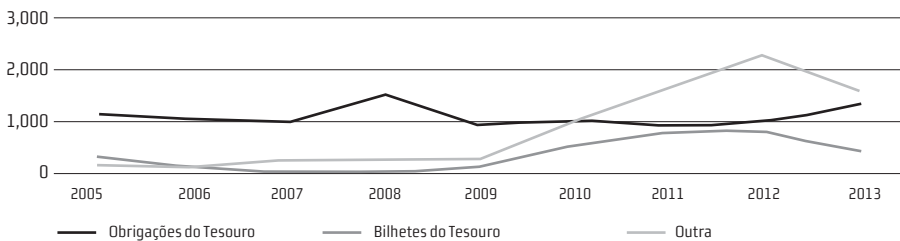


GRÁFICO 10. SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA POR INSTRUMENTO



Fonte: Boletins periódicos da dívida, relatórios anuais da dívida, análise de sustentabilidade da dívida do Ministério das Finanças (DNT), relatório e parecer da CGE (vários anos) e Fundo Monetário Internacional (2014, 2015).

O PAPEL ESTRUTURANTE DA DÍVIDA PÚBLICA

As implicações da dívida pública sobre a economia têm sido um recorrente assunto de debate entre economistas de diferentes gerações, e sob diferentes ângulos de análise. Os focos de estudo variam entre a discussão clássica sobre o papel do Estado na economia (Smith, 1776; Ricardo, 2004; Buchanan, 1999; Barro, 1974; Kotlikoff, 1984; Placone, Ulbrich & Wallace, 1985; Musgrave & Musgrave, 1989) e as abordagens quantitativas sobre qual deve ser o nível susten-

tável de DP e/ou qual o impacto da DP sobre o crescimento económico (Singh, 1999; Patnaik, 1986; Esteves, 1995; Lora & Olivera, 2006; Ostry *et al.*, 2015).

Smith (1776), Ricardo (2004) e outros autores clássicos, sob o argumento da improdutividade do Estado, consideravam a dívida pública negativa para o sistema económico e a sua contracção devia ser mínima ou justificada por despesas extraordinárias. Contudo, o período posterior às guerras mundiais foi acompanhado de um aumento de gastos extraordinários para reconstrução, tal que, na perspectiva clássica, a dívida passou a ser considerada justificável para casos de despesas extraordinárias ou para financiamento de despesas que estimulam o sector produtivo, como infra-estruturas.

A teoria keynesiana introduz o papel anticíclico da dívida pública na economia. Isto é, o endividamento estimula a economia em períodos de baixa do ciclo económico, permitindo inverter a queda da taxa de emprego e dos gastos privados, para além de criar expectativas de lucro futuro. Segundo Keynes (1936), o sistema económico é caracterizado por oscilações ao longo do tempo, e em períodos em que a economia entra em depressão, as expectativas não incentivam o investimento e o desemprego é gerado. Tal tendência de declínio da actividade económica pode reproduzir-se continuamente, a não ser que haja intervenção do Estado, estimulando a demanda efectiva. Logo, cabe ao Estado, através do aumento de gastos públicos, gerar um efeito multiplicador que inverta a tendência da economia e crie expectativas optimistas de rendimentos futuros. O argumento de equivalência ricardiana questiona o papel anticíclico da dívida pública (Barro, 1974). Segundo este raciocínio, o efeito anticíclico da dívida pública é anulado pela expectativa de aumento de impostos futuros, o que leva a que o efeito multiplicador seja eliminado. Segundo a teoria, os agentes económicos têm expectativas racionais⁸ e preferem manter um padrão de consumo estável ao longo do tempo (segundo o modelo de ciclo de vida de Modigliani); logo, diante do crescimento da dívida pública, vão antecipar aumentos nos impostos futuros e reduzir os seus níveis de consumo e aumentar a poupança. Portanto, a dívida pública não gera nenhum efeito multiplicador, implica apenas um custo para futuras gerações.

Embora os mecanismos de transmissão sejam coerentes, a equivalência ricardiana tem sido considerada uma utopia. Contudo, pode considerar-se como sendo um ponto de vista que permite fazer uma análise crítica sobre o potencial efeito multiplicador da dívida pública. Esta mesma análise pode ser enriquecida com o debate sobre economia extractiva (Castel-Branco, 2010, 2013, 2014) que permite indagar criticamente o efeito multiplicador do endividamento público, em determinadas estruturas económicas. A caracterização dada pelo conceito de economia extractiva permite inferir que o tipo de estrutura económica em termos de ligações existentes e a política fiscal e monetária vão determinar se o endividamento público tem o impacto multiplicador que

⁸ Considera-se que os agentes têm expectativas racionais porque formam expectativas sobre a economia com base na informação disponível (à qual têm acesso) e tomam a melhor decisão possível.

se espera. Dado que o conceito de economia extractiva caracteriza uma economia de altas taxas de crescimento e estáveis indicadores macroeconómicos, mas com uma estrutura económica fragilizada em que grande parte do crescimento se concentra em grandes projectos com fracas ligações com resto da economia (que é a maior parte da economia), e que tem adjacente a maior parte dos serviços e investimentos, consequentemente a economia mantém-se frágil, vulnerável a choques externos, com baixa capacidade de reduzir pobreza. Para este casos, é muito provável que a dívida pública esteja ligada ao financiamento de infra-estruturas de grandes projectos, e, por serem a principal fonte de crescimento da economia e por terem adjacentes a maior parte dos serviços, garantem taxas de retorno capazes de sustentar os custos da dívida. Porém, apesar de ser possível sustentar o pagamento da dívida, acaba-se por reproduzir um sistema de acumulação concentrado e desarticulado que fragiliza a economia, limita o efeito multiplicador do endividamento público e pode que gerar um crescimento do tipo «bolha económica» (Castel-Branco, 2015). Isto é, uma economia que cresce mas não gera emprego, em que a sua capacidade produtiva se torna afunilada com o tempo e as ligações económicas enfraquecem, apresenta altos níveis de especulação financeira real, e a dívida pública, para além de crescer rapidamente, tem um papel fundamental na manutenção da dinâmica de crescimento.

O uso deste argumento evidencia uma questão fundamental e que é pouco discutida na literatura: como é que a dívida pública estrutura a economia? Isto é, para além do debate sobre os níveis de sustentabilidade baseados em indicadores macroeconómicos agregados (Fundo Monetário Internacional, 2015c; Banco Mundial, 2014) ou sobre o impacto quantitativo da dívida pública, seria importante discutir como é que a dívida pública influencia as direcções que a estrutura da economia toma ao longo do tempo. Como argumentado em Marx (1981 *apud* Raimundo, 2006), o endividamento público é parte determinante do processo de expansão e instalação de infra-estruturas essenciais para a actividade produtiva e, por sua vez, alimenta e estrutura o sistema de crédito, que está ligado ao financiamento da actividade produtiva. Para além disto, a recente crise mundial mostrou que a dívida pública pode levar à implementação de programas de austeridade com impacto nos sectores sociais como a educação, a saúde e a segurança social, que podem afectar a produtividade económica a médio e longo prazos. Isto implica ainda que o endividamento esteja a níveis considerados sustentáveis, o Estado possa comprimir despesas em sectores sociais ou orientar o sector financeiro para uma tendência especulativa em detrimento do financiamento da produção. Ou, por outro lado, o Estado pode estar a financiar a expansão e a implantação de infra-estruturas que privilegiam acumulação de capital em sectores que têm pouca ligação com o resto da economia. Nestes casos, a dívida pública (e a despesa pública efectuada através daquela) pode ter um limitado efeito multiplicador em termos de criação de emprego e de dinamização de outros sectores.

Obviamente, existe um *trade-off* real na discussão entre usar a dívida pública para promover a criação de capacidade produtiva e garantir que os retornos dos investimentos públicos por ela

financiados gerem retornos que possam fazer face aos seus custos financeiros. Tal *trade-off* está ligado a várias questões, como o custo e o prazo dos capitais disponíveis e as necessidades de crescimento e desenvolvimento. Contudo, tal não justifica que se possa ignorar o papel determinante do endividamento nas direcções de investimento na economia (seja pela via directa da instalação e expansão de infra-estrutura seja pelas directrizes que dá aos diferentes sectores da economia).

O QUE ESTÁ O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO A FINANCIAR?

A secção anterior mostrou que a dívida pública aumentou cerca de cinco mil milhões de dólares nos últimos nove anos. Setenta por cento deste aumento foi resultado do rápido crescimento da dívida nos últimos quatro anos (entre 2011 e 2014), em que a dívida aumentou cerca de 3,5 mil milhões de dólares. Apesar deste crescimento, tem sido argumentado que a dívida moçambicana ainda está dentro dos seus níveis de sustentabilidade (Further Africa, 2015). Mas tal como discutido na secção anterior, além do tamanho e da sustentabilidade, a questão que se coloca é o que está a dívida a financiar. Até que ponto os projectos financiados permitem estimular um processo multiplicador em que a dinamização de infra-estruturas contribuirá para gerar crescimento económico, emprego e para manter a própria dívida sustentável. Até que ponto os fins para os quais a dívida pública está a ser canalizada contribuem para o alcance dos diferentes objectivos que são propostos pelo plano de governação dos próximos cinco anos. Um dos argumentos que é muitas vezes apresentado é o de que o mais importante é financiar projectos de investimento com retornos que possam sustentar o custo do endividamento e garantir a sustentabilidade da dívida. No entanto, pode questionar-se que implicações resultam dos investimentos financiados pela dívida pública e que possibilidades e estruturas os mesmos indicam sobre a economia e o seu futuro. Será que reproduzem uma estrutura frágil da economia ou permitem perspectivar melhorias dos seus principais problemas? Será que vão aumentar a capacidade de a economia traduzir o crescimento económico em redução da pobreza? Será que reduzem a desigualdade económica? Será que permitem perspectivar uma melhoria nos indicadores sociais e serviços públicos (como transporte, saúde, educação, segurança social, etc.) actual e a médio e longo prazos? Será que, por exemplo, permitem reduzir a dependência em relação a importações de bens e serviços básicos?⁹ A presente parte faz o enquadramento económico da dívida, procurando entender os principais projectos por esta financiados e o que é que os mesmos representam para a economia em termos de tipo de actividade económica que estimulam. Com base na Tabela 2 e no Anexo 1, os gráficos 11 e 12 mostram as principais finalidades do endividamento público interno e externo

⁹ Em Castel-Branco (2010) e Castel-Branco (2015) discutem-se os problemas estruturais da economia que levam às crises e à vulnerabilidade e, ao mesmo tempo, limitam a transformação de crescimento económico em desenvolvimento económico e redução da pobreza.

nos últimos anos.¹⁰ Como se verifica, os projectos financiados pela dívida pública externa são principalmente grandes projectos de infra-estrutura e equipamento. Do total de 3,3 biliões de dólares de dívida contraída entre 2012 e 2014, quase 60% destinou-se ao financiamento da Estrada Circular de Maputo, da Ponte Maputo-Catembe, ao investimento em defesa e segurança e à frota de barcos da empresa Ematum. Efectivamente, estes três projectos somam cerca de 1,8 mil milhões de dólares. O desenvolvimento do corredor de Nacala constitui cerca de 18% do valor total da dívida mencionado, sendo cerca de 600 milhões de dólares. Já a expansão do sistema eléctrico e do desenvolvimento da infra-estrutura de transporte em Maputo e zonas periféricas constitui cerca de 12% do total desse valor, somando cerca de 400 milhões de meticais. Só a construção da Barragem de Moamba Major custou cerca de 330 milhões de dólares, sendo 10% do total de dívida contraído durante esse período.

No que diz respeito à dívida interna, 60% do *stock* actual é constituído por obrigações do Tesouro (OT)¹¹, que constituem cerca de 21 mil milhões de meticais (aproximadamente 470 milhões de dólares¹²).¹³ No que respeita às finalidades do uso destas obrigações, cerca de 40% foram usadas para a amortização de obrigações do Tesouro contraídas em anos anteriores. Portanto, trata-se de dívida contraída para pagar outra dívida. Segundo síntese elaborada por Massarongo (2011), parte significativa das obrigações amortizadas pelas obrigações que actualmente fazem parte no *stock* actual de obrigações do Tesouro foi igualmente emitida para pagar a dívida previamente contraída (Anexo 2). Se se considerar, para além da dívida de obrigações do Tesouro, as compensações às gasoleiras e a amortização de bilhetes do Tesouro, pode concluir-se que cerca de 70% do *stock* actual de obrigações do Tesouro foi usado para amortização de dívida anterior. Se considerarmos as projecções para os próximos dois anos, o valor ascende para cerca de 80%. Isto é, se se tomar em conta o plano de endividamento dos próximos dois anos, conclui-se que praticamente 80% do endividamento público interno por via de obrigações do Tesouro tem com objectivo amortecer dívida anteriormente contraída (tabelas 1 e 2). Nota-se uma espiral de pagamento de dívida com emissão de nova dívida. Por exemplo, em 2017 está prevista a emissão de obrigações do Tesouro para a amortização das OT 2013, que por seu turno foram emitidas para amortizar as OT 2008 e 2010. As OT 2008, por sua vez, foram emitidas para amortizar a 3.^a série das OT 2005. Igualmente, as OT 2015 (1.^a, 2.^a e 3.^a séries)

¹⁰ Importa referir que, na prática, a informação sobre o uso da dívida pública, para além de não ser clara, algumas vezes não se encontra disponível. A título de exemplo, os relatórios anuais da dívida não estão disponíveis para todos os anos (como é o caso de 2011), e para os casos em que existe informação, esta nem sempre é consistente. É possível encontrar informação sobre a finalidade do endividamento público para um ano e não encontrar para outros. É possível ter informação detalhada do serviço da dívida em alguns relatórios e noutros não. Semelhante situação ocorre também com a conta geral do Estado. Assim sendo, esta secção usa a informação disponível para efeitos da análise e não o total da informação necessária.

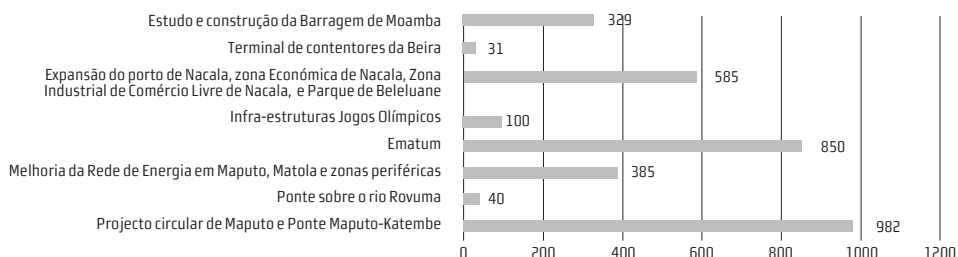
¹¹ A abreviatura OT, para o caso das obrigações do Tesouro, será usada nos casos em que se estiver a referir a obrigações específicas.

¹² Com base na taxa de câmbio de 44,95 meticais por dólar, que é o câmbio do Banco de Moçambique consultado a 8 de Janeiro de 2016 (www.bancomoc.mz).

¹³ Dados de mercados da Bolsa de Valores de Moçambique consultados a 7 de Janeiro de 2015 (www.bolsadevalores.co.mz).

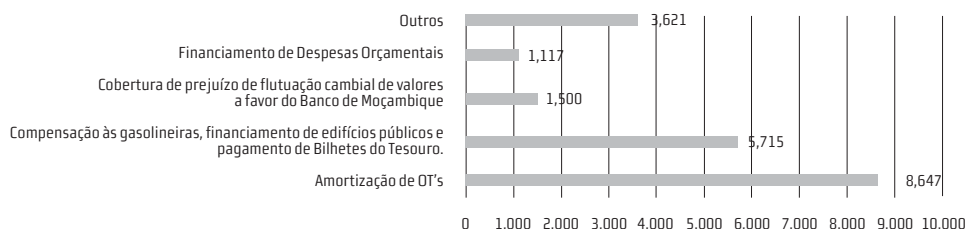
foram usadas para pagar as OT 2005, que, em parte, foram contraídas para pagamento das OT 2000. Para além do pagamento de outras obrigações do Tesouro, a emissão destes títulos também é usada para pagar os bilhetes do Tesouro, que são títulos de curto prazo emitidos pelo Banco de Moçambique, que são algumas vezes usados para o financiamento de défices de tesouraria do Governo. Parte das obrigações do Tesouro 2014 tinha como finalidade o pagamento de bilhetes do Tesouro do ano anterior.

GRÁFICO 11. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS FINALIDADES DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO ENTRE 2012 E 2015 (EM MILHÕES DE DÓLARES)



Fonte: <http://www.angolabelazebelo.com/2012/08/empreiteiro-chines-vai-construir-a-ponte-maputo-katembe-em-mocambique/>; empreiteiro chinês vai construir a ponte Maputo-Catembe em Moçambique; «Nova linha de transmissão de energia vai ligar o Centro e o Norte de Moçambique», 17-02-2012, <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/382717022012102826.html>; <http://www.transportesenegocios.pt/2015/05/15/expansao-do-porto-de-nacala-entra-na-segunda-fase/>; <http://www.portugaldigital.com.br/lusofonia/ver/20095074-japao-financia-segunda-fase-do-porto-de-nacala-no-norte-de-mocambique>.

GRÁFICO 12. SÍNTESE DE FINALIDADES DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO POR VIA DE EMISSÃO DE OT (TOTAL STOCK ACTUAL)



Fonte: Bolsa de Valores de Moçambique (www.bolsadevalores.co.mz), Direcção Nacional do Tesouro (vários) e Ministério das Finanças (vários).

TABELA 1. FINALIDADES DA DÍVIDA INTERNA

FINALIDADE	VALOR (baseado no stock actual de OT)	PESO	VALOR (baseado no stock actual de OT) E PROJEÇÕES	PESO	VALOR (baseado no stock actual de OT) E PROJEÇÕES E OT JÁ AMORTIZADAS	PESO
Amortização de OT	8647	42%	14 839	55%	16 224	49%
Compensação às gasolinhas; financiamento de edifícios públicos e pagamento de BT	5715	28%	5715	21%	7215	22%
Cobertura de prejuízo de flutuação cambial de valores ao Banco de Moçambique	1500	7%	1500	6%	1500	5%
Financiamento de despesas orçamentais	1117	5%	1117	4%	267	13%
Sem informação da finalidade	3621	18%	3621	14%	3621	11%
TOTAL	20 600	100%	26 792	100%	32 827	100%

Fonte: Cálculos da autora com base em dados da Bolsa de Valores de Moçambique (bolsadevalores.co.mz), Ministério das Finanças (vários); CGE (vários) e RPCGE (vários).

TABELA 2: OBRIGAÇÕES DO TESOUREIRO: CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES

OT (DESIGNAÇÃO)	FINALIDADE	VALOR (milhões de metcais)	ANO DE VENCIMENTO	ANOS ATÉ AO VENCIMENTO	TAXA DE JURO MÉDIA
OT 2005 (2.ª série)	Cobertura do prejuízo da flutuação de valores do Banco de Moçambique	1500	Perpétua		8,00%
OT 2005 (3.ª série)	Financiamento de despesas orçamentais (RPCGE 2005)	1117	2015	0	8,10%
OT 2011	N/a	2619	2016	1	8,00%
OT 2013 (1.ª, 3.ª e 4.ª séries)	Amortização da OT 2008 no valor de 350 milhões de metcais e das OT 2010 (segundo plano de endividamento)	3418	2017	1	9,10%
OT 2013 (2.ª e 5.ª séries)	N/a	1002	2016	1	
OT 2014 (1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª, 5.ª, 6.ª, 7.ª e 8.ª séries)	São previstos para a amortização de dívida contraída para compensação às gasolinhas; financiamento dos edifícios públicos e do saldo dos bilhetes do Tesouro transitado de 2013	5715	2017	2	10,10%
OT 2015 (11.ª, 2.ª e 3.ª séries)	Amortização de OT 2005 3.ª série, OT 2010 1.ª série e OT 2012	4674	2018	3	10,00%
OT 2015 (4.ª série)	Amortização de OT 2005 3.ª série, OT 2010 e OT 2012	555	2019	4	10,10%
OT 2016 (previsão)	Amortização de OT 2011, e 2013 2.ª e 4.ª séries	2619	N/d	N/d	N/d
OT 2017 (previsão)	Amortização de OT 2013	3573	N/d	N/d	N/d
OT 2018 (previsão)	Amortização de OT 2014		N/d	N/d	N/d
TOTAL		20 600			

Fonte: Cálculos da autora com base em dados da Bolsa de Valores de Moçambique (bolsadevalores.co.mz), Ministério das Finanças (vários); CGE (vários) e RPCGE (vários).

Olhando para as finalidades da dívida, pode questionar-se até que ponto as mesmas se enquadram no âmbito de um desenvolvimento nacional amplo e articulado. A que padrões de acumulação as despesas financiadas pelo endividamento respondem e estimulam? Por exemplo, no caso das infra-estruturas, até que ponto as mesmas se articulam com as actividades produtivas e/ou com outras infra-estruturas?

Começando por olhar para as finalidades da dívida externa nos últimos anos, verifica-se que grande parte do investimento é em infra-estruturas. Mas que infra-estruturas? Tal como mencionado, grande peso está ligado à Ponte Maputo-Catembe e à Estrada Circular de Maputo. Estas infra-estruturas situam-se na província de Maputo e têm como principal objectivo melhorar o fluxo de viaturas nas estradas de entrada e saída da cidade de Maputo, aumentar as ligações entre as cidades de Marracuene e Matola e margens de Maputo e Catembe, minimizar a interferência com as operações do porto de Maputo e introduzir circulação aeronáutica para o aeroporto de Maputo. Segundo o Plano Integrado de Investimentos 2014 a 2017, a ideia da Estrada Circular partiu da observação do crescente tráfego na cidade e província de Maputo, que culmina com a perda de produtividade, aumento dos custos de transporte e aumento do número de acidentes de viação. As expectativas são de que com a Circular estes problemas sejam minimizados e a competitividade do corredor de Maputo aumente.

No caso da Ponte Maputo-Catembe, o foco está também ligado ao desenvolvimento da Região Sul da baía, pelo estímulo à criação de centros urbanos para comércio, habitação e serviços, desenvolvimento de transporte de passageiros e cargas entre Maputo e África do Sul e desenvolvimento do turismo ecológico (Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2014). Considerando que Maputo é o centro da actividade económica, estes projectos podem ser vistos como forma de melhorar a eficiência desta região. Sendo projectos de infra-estruturas, além de permitirem melhorar a circulação urbana na cidade de Maputo, podem influenciar o surgimento directo e indirecto de actividades económicas ao longo das áreas abrangidas pelos investimentos. Porém, há que considerar os seguintes aspectos: (i) apesar do aumento das vias de acesso e da melhoria da circulação na província de Maputo, há que questionar as condições em que tal circulação será feita, no que respeita ao transporte público. Não será o principal problema de circulação a ausência de transporte público de qualidade (e em quantidade) que incentiva a demanda por carros privados e por sua vez leva aos problemas de tráfego rodoviário?; (ii) estes projectos têm como um dos principais focos o desenvolvimento e a expansão de centros urbanos com implicações sobre a demanda de bens e serviços básicos que actualmente são maioritariamente importados, o que implica algumas pressões adicionais sobre a economia. Terá a actividade económica interna a elasticidade necessária para responder as estas pressões?; (iii) nas respectivas justificações de estratégia dos projectos não está clara a ligação com actividades directamente produtivas ou com outras infra-estruturas com ligação a pontos de produção. Por exemplo, que papel é que estas infra-estruturas jogam no escoamento de pro-

dução da cidade para o campo, na melhoria de acesso a mercados agrícolas e industriais pelo produtores nacionais. É mencionado, por exemplo, o desenvolvimento de transporte de carga e passageiros com a África do Sul e o desenvolvimento do comércio ao longo das áreas abrangidas pelos projectos. Mas é preciso questionar se tais actividades comerciais vão continuar com a dinâmica actual em que o comércio é concentrado na exportação de produtos primários e importação de produtos básicos. Evidentemente, estes aspectos não são o único critério de decisão para a implantação de infra-estruturas, mas são certamente factores importantes que devem ser considerados na definição de prioridades numa economia que se depara com problemas de articulação da produção e com o desafio de reduzir importações, por exemplo; (iv) mas mais do que esperar que os projectos dinamizem e estimulem actividades económicas ao longo das áreas abrangidas, é importante pensar no tipo de actividades que se podem desenvolver. Por exemplo, tem sido reportada a expansão da demanda de terrenos nas áreas afectadas para posterior venda a preços especulativos. Logo, pode ser que estes projectos estimulem actividades que não estão voltadas para a produção mas para um sistema de rendas que pouco contribui para o estímulo ao desenvolvimento de uma base produtiva.¹⁴ Obviamente, pode discutir-se o que é feito com as rendas resultantes dessas actividades.

Para além destes projectos, existe a Ematum, que, como referido, soma em conjunto com a Ponte Maputo-Catembe e a Circular de Maputo cerca de 1,8 mil milhões de dólares. Este projecto apresenta o valor mais alto de dívida comercial alguma vez constituído pelo Governo de Moçambique. O mesmo financiou uma frota de barcos de pesca de atum e a melhoria da defesa e segurança ao longo da costa. A primeira questão sobre este projecto é o seu prazo, que é muito curto (oito anos), e o seu custo em termos de taxa de juros, 8,5%, com possibilidades de ajustes em caso de alterações na conjuntura interna e externa. Pela forma como foi concebido, o projecto deveria ser capaz de gerar cerca de 200 milhões de dólares em retornos anuais só para pagar a dívida.¹⁵ Porém, a defesa e a segurança não produzem receitas directas e a empresa Ematum, nos dois primeiros anos do seu funcionamento, acumulou cerca de 35 milhões de dólares em prejuízos, e as perspectivas não indicam que a mesma poderá gerar rendimentos capazes de fazer face ao serviço da dívida total do projecto (Ematum, 2013, 2014).¹⁶ Estes prejuízos foram, em parte, justificados pela oscilação cambial e pelo início lento das operações da companhia devido ao investimento em capital circulante, para além das necessidades de investimento em capital humano e outros factores de trabalho (*O País*, 2015).¹⁷ Esta última justificação leva a questionar o estudo de viabilidade que suportou a aprovação do projecto.

¹⁴ O artigo «Baía do Maputo: ponte espevita mudanças na KaTembe», retirado do blogue *Moçambique para Todos*, retrata algumas destas tendências (disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2011/08/ba%C3%ADa-do-maputo-ponte-espevita-mudan%C3%A7as-na-katembe.html).

¹⁵ Cálculos da autora baseados na fórmula de capitalização simples: Valor total a pagar = Capital (1+taxa de Juro) ^ (ao número de anos).

¹⁶ Continuação da queda do preço das matérias-primas.

¹⁷ A taxa de câmbio de 33,29 corresponde ao final de Dezembro de 2014 (www.bancomoz.mz).

Por exemplo, em que medida é que questões básicas como a estimação do período de aprendizagem e do tempo necessário para a instalação da capacidade necessária para o funcionamento do projecto e o início do serviço da dívida foram ponderadas. A dívida do projecto teve dois anos de período de graça, que a princípio deveria ser o período de aprendizagem do projecto e da criação das diferentes condições necessárias. Mas, ao que tudo indica, este período foi praticamente ocupado pela recepção da frota de barcos, cuja totalidade só chegou a Moçambique em Maio de 2015 (*Domingo online*, 2015).

Alguns pontos de vista justificam o projecto Ematum pelos 200 postos de trabalho criados. Este argumento pode ser considerado válido, dada a importância da geração de emprego no nosso país. Contudo, a questão é que se trata de uma forma onerosa de criação de emprego. Em média, cada emprego criado custou cerca de 4,25 milhões de dólares ao País, sobre os quais devem ser pagos juros. Portanto, esta é uma forma insustentável de criação de emprego. Para além das questões financeiras, nas condições actuais, o projecto Ematum de certa forma contribui para a continuidade da economia extractiva, com a extracção de matéria-prima e exportação ao nível mínimo de processamento. Portanto, não avança muito da actual dinâmica económica, que, de certa forma, limita as possibilidades de desenvolvimento amplo que o Governo pretende alcançar nos próximos anos. Este tipo de projecto tem ligações limitadas, alto nível de risco cambial e de vulnerabilidade de preços no mercado internacional. Entretanto, se o plano de instalação da cadeia de valor de atum for concretizado, mais emprego e ligações poderão ser gerados na economia.

O desenvolvimento da zona económica de Nacala é uma opção financeiramente justificável, na medida em que poderá garantir o retorno financeiro para fazer face aos custos do financiamento com base na dívida. Por exemplo, a linha férrea Moatize-Nacala, que será uma das principais vias de exportação de carvão, já está pronta e começa a exportar carvão em Janeiro de 2016 (*Notícias online*, 2016). Isto contribuirá para o aumento do volume de exportação e, portanto, ganhos em termos de retorno das infra-estruturas envolvidas. Para além desta linha estão em desenvolvimento outros projectos, como o aeroporto de Nacala, o projecto de transporte de energia Chimuará-Nacala, a linha de transmissão Caia-Nacala, entre outros. Estes projectos dinamizam a exploração de carvão e podem contribuir para atrair mais investimentos para o País. Contudo, este tipo de projecto dá continuidade ao padrão de acumulação em que a economia e as principais infra-estruturas estão concentradas à volta dos grandes projectos. A economia corre risco de estar mais habilitada a escoar carvão e outros recursos minerais e continuar com os mesmos problemas no que respeita à exportação de bens básicos entre regiões dentro da economia. A princípio, tal não constitui problema, se houver clareza de como é que os ganhos resultantes da exploração de recursos naturais poderão ser canalizados para o resto da economia. A outra questão que não se pode negligenciar é a vulnerabilidade das economias em que as infra-estruturas e actividades económicas estão concentradas à volta da exploração de recursos naturais. Historicamente, países que são exportadores líquidos de *commodities* experimentam redução no seu rendimento em períodos de

apreciação do dólar, como resultado da redução dos preços das *commodities*, que reduz o crescimento da demanda doméstica. Estas perdas são ainda mais acentuadas nos casos de países que importam capital, *inputs* para a produção interna e bens de consumo final. Esta relação entre o comportamento do dólar e o desempenho de economias exportadoras líquidas de *commodities* verificou-se nos diferentes períodos em que o dólar apreciou desde 1970 (Druck, Magud & Mariscal, 2015). No caso de Moçambique, actualmente o preço do carvão está em queda no mercado internacional, o que implica que os rendimentos esperados podem não se concretizar, havendo implicações para os retornos das infra-estruturas.

A Barragem de Moamba é um dos projectos mais elogiados, pelas expectativas que cria em termos de dinamização da economia e criação de ligações. A perspectiva é que este projecto aumente a capacidade de fornecimento de água a Maputo, assim como o abastecimento de água para irrigação, produção de energia eléctrica, controlo da água na bacia do rio Incomati, conservação do ambiente do estuário, entre outros (Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2014). Isto implica que gerar ligações e dinamizar a actividade agrícola, turismo, lazer e melhorar a vida dos habitantes da região. A única questão sobre este projecto é que, segundo o plano de investimentos 2014 a 2017, o preço da água que viabiliza o projecto ainda não foi determinado (Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2014).

De uma maneira geral, olhando para os principais projectos de investimento financiados pela dívida externa nos últimos anos, não pode identificar-se uma ligação directa com os objectivos de aumento da competitividade e diversificação argumentados pelo Plano Quinquenal do Governo. Setenta e cinco por cento dos projectos parecem ser financeiramente viáveis, mas, por um lado, não parecem ter ligação directa com a dinamização da produção e, por outro, parecem prosseguir com o padrão de acumulação que limita a perseguição dos objectivos de desenvolvimento traçados no plano de governação. Outros, ainda, não têm a clareza da sua viabilidade ou têm custos significantes. A Tabela 3 mostra o plano de endividamento para 2015. Como se verifica, o padrão de despesas financiadas pela dívida pública não mostra muita alteração em relação aos anos passados. Muitos destes projectos não foram concretizados, se tivessem sido levados a cabo a dívida pública situar-se-ia em cerca de dez biliões de dólares. Contudo, a questão que se coloca é se os projectos não prosseguiram pela intenção de repensar as finalidades da dívida pública ou se por, durante o ano 2015, a conjuntura económica se ter mostrado desfavorável à arrecadação de financiamento. A dívida interna, por sua vez, tem como principal finalidade de emissão o pagamento de dívida anterior. O pagamento de bilhetes e obrigações do Tesouro vencidos é a principal finalidade da emissão de obrigações do tesouro. Recentemente, para além do pagamento da dívida mobiliária, o Governo decidiu que vai emitir títulos para amortizar os diferenciais entre pagamentos devidos e recebimentos esperados do Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), que acumularam dívida estimada entre 250 e 300 milhões de dólares (Fundo Monetário Internacional, 2015b). O problema que isto coloca é o perigo de espiral desta dívida, cujos planos de endividamento futuro incluem

amortização de dívida actual. Neste caso, o endividamento claramente não tem uma aplicação que permita esperar retornos capazes de fazer face aos seus custos e nem tem por objectivo o investimento em factores virados para o estímulo da actividade produtiva. Adicionalmente, entra em competição com o sector privado nacional, que depende do sector financeiro nacional, na medida em que absorve parte dos recursos financeiros disponíveis e direcciona o sector financeiro para investimentos em títulos mobiliários em detrimento dos produtivos. Os títulos públicos são a segunda principal fonte de retorno financeiro dos bancos comerciais e seguradoras e, provavelmente, continuarão a sê-lo, visto que as previsões de endividamento indicam que o actual *stock* de dívida será amortizado através da emissão de mais títulos de dívida pública. Outros usos do financiamento da dívida pública interna foram o pagamento de dívida de edifícios públicos construídos com base em *leasing*, a compensação dos prejuízos às gasolinhas, a compensação dos prejuízos acumulados devido à flutuação de valores pelo Banco de Moçambique. Nenhuma destas opções parece ser capaz de fazer face ao custo financeiro do endividamento interno. Actualmente, os juros actuais da dívida pública interna rondam entre os 8% e 10% e não parece que estas opções possam gerar retornos financeiros para fazer face a estes custos. Neste momento, a dívida interna é apenas 10% da dívida total, daí que os perigos da sua dinâmica não sejam ainda notáveis (embora a sua conta de juro esteja cada vez mais significativa). No entanto, a forma como a mesma está sendo gerida indica que vai continuar a crescer nos próximos anos, e se as finalidades se mantiverem, a mesma poderá tornar-se insustentável.

DESAFIOS PARA OS PRÓXIMOS CINCO ANOS

Depois dos grandes projectos, os investimentos por meio do endividamento público são a principal dinâmica de investimentos na economia. Isto implica que a dívida joga um papel fundamental na direcção e na estrutura que a economia vai tomar a médio e longo prazos. Logo, a dívida pública é uma fonte importante na presunção das possíveis tendências de fontes de emprego, produtividade e competitividade da economia.

Os actuais termos de uso da dívida pública estão muito ligados ao padrão de acumulação existente. O grosso das finalidades são projectos de infra-estruturas sem clara ligação directa ou indirecta com as actividades produtivas actuais e possíveis. Outros direccionam a economia para actividades extractivas de exportação de produtos primários e com fracas ligações tecnológicas, fiscais e pecuniárias com o resto da economia.

Parte da estratégia de endividamento está completamente deslocada de qualquer relação com actividades produtivas, directa e indirectamente. Por exemplo, o grosso da dívida interna é para amortização de dívida passada, pagamento de despesas cuja utilidade se esgota no momento da sua execução, como a compensação dos prejuízos dos combustíveis às gasolinhas. Esta tendência

do uso da dívida interna pode estar a contribuir para que os títulos do Governo exacerbem o custo de oportunidade de financiamento do sector produtivo. Um dos argumentos apontados é que o Governo retira o mínimo, mas num contexto de escassez de recursos, e em que o sector financeiro é averso ao risco por natureza, e num contexto em que o risco é elevado devido a uma série de factores conjunturais, há uma elevada probabilidade de o Governo entrar em competição com o acesso a financiamento pelo sector produtivo.

Estas opções limitam as probabilidades de diversificação e ampliação da base produtiva. Pelo que pode verificar-se pela planificação dos próximos anos, é que a tendência actual poderá continuar. Pois pela planificação de endividamento para 2015 a principal finalidade da emissão da dívida interna será o pagamento dos títulos de Tesouro existentes. No caso da dívida externa, embora sejam consideradas a construção de uma barragem e a reabilitação de centros de irrigação, uma boa parte dos recursos será canalizada para projectos como a migração digital e o desenvolvimento do corredor de Nacala. Portanto, o foco no investimento em infra-estrutura ligada a grandes projectos continua a ter grande peso no bolo total dívida. Ao que tudo indica, a maioria dos projectos de dívida planificados para 2015 não foi aprovada. A questão que se coloca é se tal está intencionalmente ligado à necessidade de reflexão sobre os tipos de projectos de investimentos que vêm sendo financiados pela dívida pública ou se está ligado à disponibilidade de recursos e à preocupação com o nível de dívida apenas.

TABELA 3. PLANO DE ENDIVIDAMENTO EXTERNO 2015

NÃO CONCESSIONAIS (MILHÕES DE DÓLARES)

MONTANTE	FINALIDADE	FINANCIADOR	ESTADO
185,4	Fibra óptica	Exim Bank	Em análise de viabilidade
400	Linha de transmissão Caia-Nacala	Exim Bank	Em análise de viabilidade
120	Estrada Chimuarra-Namacurra N380	Exim Bank	Em análise de viabilidade
94,4	Estrada Sunate-Macomia N1	Exim Bank	Em análise de viabilidade
SUBTOTAL	799,8		

EMPRÉSTIMOS CONCESSIONAIS BILATERAIS (MILHÕES DE DÓLARES)

MONTANTE	FINALIDADE	FINANCIADOR	ESTADO
60	3 Grocery Warehouses	Em negociação	Em negociação
90,3	Reabilitação da Barragem de Chipembe	Exim Bank China	Em análise de viabilidade
65,4	Estrada/Ponte do rio Lúrio	Exim Bank China	Em análise de viabilidade
78	Modernização da irrigação de Chokwe	Exim Bank China	Em análise de viabilidade
60	Migração digital I	Exim Bank China	Em análise de viabilidade
223	Migração digital II	Exim Bank China	Em análise de viabilidade
150	Exposição de Maputo	Exim Bank China	Ainda em consideração, financiamento ainda não foi pedido do Exim Bank
450	Barragem hidroeléctrica de Lúrio	Exim Bank China	Ainda em consideração
283	Porto de Nacala I	Japão	Assinatura prevista para meados de 2015
SUBTOTAL	1459,7		
TOTAL	2260		

Fonte: Fundo Monetário Internacional (2015c).

TABELA 4: PLANO DE ENDIVIDAMENTO INTERNO 2015

MONTANTE (MILHÕES DE METICAIS)	FINALIDADES
9183	Títulos públicos
27 000	Bilhetes do Tesouro
8171	Titularização da dívida do IVA
3744	Construção de edifícios públicos pela modalidade de <i>leasing</i>
8400	Amortização de BT
5767	Amortização de OT 2005 1.ª série, 2010 1.ª série e 2012
2097,74	Amortização de dívida de edifícios públicos construídos no passado e compensação às gasolineras
TOTAL	64 363

Fonte: *Idem*.

O desafio do actual Governo é compatibilizar a dinâmica da dívida com os objectivos a que se propõe. Por um lado, a dívida não pode ajudar a promover dinâmicas que limitam as possibilidades de criação de empregos e de ganhos de competitividade e produtividade para geração de desenvolvimento amplo. Pelo seu peso actual na economia (mais de 60% do PIB), o endividamento não pode continuar a agir na direcção oposta à transformação social e económica que o Governo propõe. Pois a mesma tem o seu papel estruturante na economia e na definição das suas tendências. Logo, há o grande desafio de romper com a actual dinâmica da dívida. Obviamente, tal não é uma opção fácil, porque há compromissos assumidos que ainda necessitam de financiamento que não pode ser mobilizado por outras alternativas, existe o actual *stock* de dívida interna cujas obrigações estão a vencer e têm de ser amortizadas. Por exemplo, até 2019, o Governo deve pagar cerca de 21 mil milhões de meticaís em obrigações do Tesouro, para além dos juros adjacentes. Há dívidas como o reembolso do IVA que necessitam de ser pagas. Mas é importante que haja um ponto de ruptura, sob risco de se entrar numa espiral de dívida financeira e economicamente insustentável. Adicionalmente, se o contexto actual direcciona a dívida para investimentos à volta de infra-estruturas ligadas às actividades dos grandes projectos, torna-se fundamental estimular ligações produtivas e fiscais positivas entre estes grandes projectos e a economia nacional.

REFERÊNCIAS

- Banco de Moçambique (2000-2015). *Relatório Anual*. Maputo: Banco de Moçambique.
- Banco de Moçambique (2015 e 2016). *Comunicados Quinzenais*. Disponível em http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=110.
- Banco Mundial (2014). *Análise da Despesa Pública em Moçambique. Abordando os Desafios de Hoje, Aproveitando as Oportunidades do Amanhã*. Washington D.C.
- Barro, Robert J. (1974). Are Government bonds net wealth?. *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3808962819741...0963B2-s&orogin=repec>.
- Bhattacharya, B. B. & Srabani, G. (1990). Internal public debt of Government of India: growth and composition. *Economic and Political Weekly*, 25(15), 780-788. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4396164> (consultado a 15 de Julho de 2009).
- Boletim da República* (2015). 2.º Suplemento: Assembleia da República Resolução n.º 12/2015 *Aprova o Plano Quinquenal do Governo para 2015 -2019*. I série. Número 29.
- Borensztein, E., Levy Yeyati, E. & Panizza, U. (2006) *Living with Debt, Inter-American Development Bank Report on Economic and Social Progress in Latin America*. Harvard University Press and Inter-American Development Bank.
- Buchanan, James M. (1999). *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc. 1999. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv2.html>.
- Castel-Branco, C. (2010). *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE
- Castel-Branco, C. (2013). *Economia extractiva e desafios de industrialização: para além de rendas dos recursos naturais*. Comunicação apresentada na Conferência Internacional sobre a Governação da Economia Extractiva, *Recursos Naturais: Bênção ou Maldição?* Organizada pela IBIS, Maio. Maputo.
- Castel-Branco, C. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, 41(1), Outubro de 2014, S26-S48. DOI:10.1080/03056244.2014.976363.
- Castel Branco, C. (2015). *Desafios da sustentabilidade do crescimento económico uma «bolha económica» em Moçambique?* In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE
- Direcção Nacional do Tesouro (vários). *Relatório da Dívida Pública*. Ministério das Finanças, Direcção Nacional do Tesouro.

- Domingo online* (2015). Ematum recebe últimos seis barcos. Disponível em:
<http://www.jornaldomingo.co.mz/index.php/em-foco/5534-ematum-recebe-ultimos-seis-barcos>.
- Druck, P., Magud, N. & Mariscal, R. (2015). *Collateral Damage. Finance and Development*. Washington: Fundo Monetário Internacional.
- Ematum (2013). *Demonstrações Financeiras de Dezembro de 2013*. Empresa Moçambicana de Atum, S.A.
- Ematum (2014). *Demonstrações Financeiras de Dezembro de 2014*. Empresa Moçambicana de Atum, S.A.
- Esteves, Pedro Rui (1995). O *crowding-out* em Portugal 1879-910. Uma análise exploratória. *Análise Social*, XXXIII (151-152), 573-618.
- Fundo Monetário Internacional (2014). *Republic of Mozambique: Second Review under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria; Staff Report; Debt Sustainability Analysis; Press Release; and Statement by the Executive Director for Republic of Mozambique*. FMI Country Report N.º 14/148.
- Fundo Monetário Internacional (2015a). *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Navigating Headwinds. World Economic and Financial Surveys*. Washington, D.C.: International.
- Fundo Monetário Internacional (2015b). *Republic of Mozambique: Third Review under the Policy Support Instrument – Staff Report and Press Release*. FMI Country Report N.º 15/12.
- Fundo Monetário Internacional (2015c). *Republic of Mozambique: Fourth Review under the Policy Support Instrument – Debt Sustainability Analysis*.
- Further Africa (2015). *Mozambique Foreign Debt Remains Sustainable at \$7bn-Oficial*. Disponível em: <http://furtherafrica.com/2015/11/24/mozambiques-foreign-debt-remains-sustainable-at-7bn-official/>.
- Governo de Moçambique (2014). *Relatório de Execução do Orçamento*. Ministério das Finanças, República de Moçambique.
- Governo de Moçambique (vários). *Conta Geral do Estado*. República de Moçambique
- Grupo Moçambicano da Dívida (2006). *Dívida Externa e Interna de Moçambique: Evolução, Desafios e Necessidade de Uma Estratégia Consistente e Inclusiva*. Moçambique: Maputo.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan
- Kotlikoff, Laurence J. (1984). Taxation and saving: a neoclassical perspective. *Journal of Economic Literature*, 22(4), 1576-1629. Disponível em: ideas.repec.org/p/nber/nberwo/1302.html (consultado a 12 de Outubro de 2009).

- Lora, E. & Olivera, M. (2006). Public debt and social expenditure: friends or foes? Inter-american Development Bank. *Working paper*, 563.
- Massarongo, F. (2010). A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental? *Boletim IDELAS*, 30, Junho. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). Financiamento do Estado com recurso à dívida – problemas e desafios. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE
- Massarongo, F. (2015). Por que é que a emissão de obrigações do Tesouro não é a melhor alternativa para financiar o reembolso do IVA às empresas? *Boletim IDELAS*, 69, Junho. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias69.pdf.
- Ministério da Economia e Finanças (vários). *Boletim Trimestral sobre a Dívida Pública*. Direcção Nacional do Tesouro, República de Moçambique
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento (2014). *Programa Integrado de Investimentos*. República de Moçambique
- Musgrave, R.A. & Musgrave P.B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. Nova Iorque: McGraw Hill.
- Notícias (2015). Economia Moody's elogia pagamento da dívida da Ematum. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/economia/44088-moodys-elogia-pagamento-da-divida-da-ematum>.
- O País (2012). Terminal de carvão da Beira operacional a partir de 2015. Maputo, 30 de Novembro de 2012. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/23233-terminal-de-carvao-da-beira-operacional-a-partir-de-2015.html>.
- O País (2015). Ematum regista prejuízos de mais de 320 milhões de meticais. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/34484-ematum-regista-prejuizos-de-mais-de-320-milhoes-de-meticais.html> (consultado a 11 de Janeiro de 2015).
- O País (2015). Dívida da Ematum será paga em sete anos. Disponível em: <Http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/30051-divida-da-ematum-sera-paga-em-sete-anos.html>.
- Ostry et al. (2015). *When Should Public Debt Be Reduced? IMF Staff Discussion Note*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf>.
- Patnaik, Prabhat (1986). Public debt as a mode of financing public expenditure: some comments. *Economic and Political Weekly*, 21(35), 1545-1552.
- Placone, Dennis, Ulbrich, Holley & Wallace, Myles (1985). The crowding out debate: it s over when it s over and isn t over yet. *Journal of Post Keynesian Economics*, 8(1), 91-96.

- Raimundo, J. (2006). *Dívida Pública e Teoria do Crédito em Marx: Elementos para Análise das Finanças do Estado Capitalista*. Curitiba: UFPR. Disponível em:
https://www.researchgate.net/profile/Jose_Trindade4/publication/266967657_Tese_Trindade/links/543fd5370cf21227a11b8928.pdf.
- República de Moçambique (2015). *Boletim da República*. I Série – Número 29. 2.º Suplemento. Publicação Oficial da República de Moçambique
- Ricardo, D. (2004). *The Principles of Political Economy and Taxation*. Nova Iorque: Dover Publications.
- Singh, C. (1999). Domestic debt and economic growth in India. *Economic and Political Weekly*, 34(23), 1445-1453.
- Smith, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Vol. 2. Cannan ed.
- Stiglitz, J. (1998). *More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus*. Wider Annual Lectures 2. UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER)
- Tribunal Administrativo (vários). *Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado*. República de Moçambique.

ANEXOS

ANEXO 1. FINALIDADES DA DÍVIDA INTERNA									
NOME DO PROJECTO	VALOR DO PROJECTO (milhões de dólares)	VALOR DE DÍVIDA CONTRAÍDA PELO GOVERNO	FINANCIADOR	OBJECTIVOS	PERÍODO DE GRAÇA	PRAZO CONTRAÍDO	ANO	PRAZO EFECTIVO DE JURO	TAXA
Projecto circular de Maputo	315	300	China Exim Bank	Melhorar o fluxo de viaturas nas estradas de entrada e saída da cidade de Maputo e aumentar as ligações entre as cidades de Marracuene e Matola.	7	20	2012	17	2
Ponte Maputo-Catembe e Zona Bela Vista	725	681,59	China Exim Bank	Unir as margens de Maputo e Catembe e minimizar a interferência com as operações do Porto de Maputo e introduzir circulação aeronáutica para o aeroporto de Maputo.	3,5	15	2012	12	4
Melhoria da Rede de Energia Maputo, Matola e zona periféricas	250	250	India Exim Bank		5	20	2012	17	1,75
Ematum ¹⁸	850	850	Investidores internacionais	Reforço da capacidade de fornecimento de água para consumo, irrigação, produção de energia eléctrica.	2	7	2013	4	8,5
ZEE de Nacala e Parque de Beleluane	500	500		As ZEE são vistas como geradoras de postos de trabalho, transferência tecnológica, gestão empresarial, e redistribuição de rendimentos.	5	20	2012	17	1,75
Infra-estruturas dos Jogos Olímpicos		100							
Ponte sobre o rio Rovuma		40							
Estudo de Construção de barragens de Moamba	8,5	8,5							
Expansão do Porto de Nacala ¹⁹		45	Japão (âmbito da ajuda para ao desenvolvimento)	Aumento da capacidade de manuseamento de carga de dois para cinco milhões de toneladas, entre 2011 e 2020. O objectivo é melhorar o escoamento do carvão de Moatize e cargas de Malawi e Zâmbia.	1	7,5	2012	7,5	0,75
Transporte público Maputo-Matola		135		Melhoria da comodidade e do conforto do transporte público.					
Zona Industrial de Comércio Livre de Nacala		40							
Barragem de Moamba Major	353	320 ²⁰		Reforço da capacidade de fornecimento de água para consumo, irrigação, produção de energia eléctrica, controlo da água na bacia do rio Incomati.			2015		
Terminal da Beira e armazenamento de contentores ²¹		31		Viabilizar a exportação de carvão através de um sistema de recepção, descarregamento e armazenamento com capacidade para cerca de seis milhões de toneladas ao ano.				11	3
TOTAL/MÉDIA		3301,09					13,9	12,2	2,75

Fontes: <http://www.angolabelazebelo.com/2012/08/empreiteiro-chines-va-construir-a-ponte-maputo-katembe-em-mocambique>; «Nova linha de transmissão de energia vai ligar o Centro e o Norte de Moçambique», 17-02-2012; <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/382717022012102826.html>; <http://www.transportesenegocios.pt/2015/05/15/expansao-do-porto-de-nacala-entra-na-segunda-fase/>; <http://www.portugaldigital.com.br/lusofonia/ver/20095074-japao-financia-segunda-fase-do-porto-de-nacala-no-norte-de-mocambique>.

ANEXO 2. OBRIGAÇÕES DO TESOUREIRO JÁ AMORTIZADAS

OT (DESIGNAÇÃO)	FINALIDADE	VALOR (milhões de meticais)
OT 2012	Défice orçamental (DO) e redução do <i>stock</i> de dívida	3150,1
OT 2010	Compensação dos prejuízos acumulados pelas gasolneiras	1500
OT 2009	Compensação dos prejuízos acumulados pelas gasolneiras	
OT 2004 e OT 2005 1.ª série	Amortização antecipada das OT 2000	745
OT 2008	Amortização antecipada das OT 2005 3.ª série	350

¹⁸ O empréstimo da Ematum consistiu na emissão de uma garantia pelo Governo no valor de 850 mil dólares a favor da empresa. Mas, posteriormente, no Orçamento de 2014, o valor da garantia a favor da Ematum foi corrigido para cerca de 500 milhões de dólares, conforme o artigo 11.º da Lei N.º 1/2014, de 24 de Janeiro, e os restantes 350 foram registados como despesa externa de defesa e segurança.

¹⁹ Segundo o Plano Integrado de Investimento 2014- 2019 (PII), as fases 1 e 2 do projecto de expansão custam, no total, 113 milhões de dólares.

²⁰ Segundo o Plano Integrado de Investimentos 2014- 2019, o Governo vai compartilhar com cerca de 33 milhões de dólares e o restante será dívida.

²¹ Este projecto consiste numa parceria entre o Rio Tinto, A Vale e o Governo.

DILEMAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO NUM CONTEXTO EXTRACTIVO DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

Carlos Nuno Castel-Branco

INTRODUÇÃO

A questão de partida deste capítulo é como é que a investigação já publicada sobre a economia política do crescimento e transformação económica em Moçambique pode ajudar o debate sobre a industrialização. Este tema resultou da atenção que o Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 (PQG) atribui à industrialização, definida, a par com a agricultura, como vector de transformação económica por via da resolução dos desafios e obstáculos que impedem o desenvolvimento.

O capítulo foca a sua análise nos desafios que emergem das dinâmicas económicas actuais e em como é que tais desafios estruturam as opções de industrialização, bem como o quadro macroeconómico de que a industrialização faz parte. Como consequência, em vez de imaginar uma economia formada por partes dissociadas, que, embora se relacionem, são independentes, com a sua própria história e narrativas e com as suas próprias regras, o artigo trata a economia como uma totalidade, com uma única narrativa a ligar os diferentes elementos, tentando explicar coerentemente as tensões e os aparentes paradoxos que a caracterizam. O capítulo tem mais três secções-chave. A primeira contextualiza o debate com um resumo dos pontos críticos do PQG em relação à industrialização. A segunda discute as actuais dinâmicas de industrialização no contexto do processo de acumulação primitiva de capital e de formação das classes capitalistas nacionais, analisando a lógica do nacionalismo económico, como este conduziu à natureza extractiva da economia e descrevendo as estruturas industriais e comerciais dominantes actualmente. A terceira identifica os desafios resultantes do modo de acumulação de capital, para pensar as questões de industrialização no contexto económico moçambicano.

CONTEXTUALIZAÇÃO: INDUSTRIALIZAÇÃO NO PQG

O Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 atribui à agricultura e à industrialização o papel de *vectores* essenciais para a *modernização* e a *diversificação* da economia nacional, formando estas a essência da definição de *transformação* económica neste programa (GdM, 2015).

Implicitamente definida como desenvolvimento do sector manufactureiro, a industrialização localiza-se no objectivo mais geral do PQG, que é resolver os desafios e obstáculos que entram o desenvolvimento nacional. Portanto, estes desafios e obstáculos, que não estão identificados explicitamente no PQG, são percebidos como problemas a resolver para se alcançar o desenvolvimento e não como contexto socioeconómico e tecnológico que estrutura as dinâmicas, opções, possibilidades, tensões e direcções de transformação económica e industrialização; do mesmo modo que a industrialização é entendida como um processo autónomo em relação a esses problemas, e que irá resolvê-los. É provável que esta seja a razão por que a industrialização é concebida como um vector (uma quantidade ou força, com valor e direcção, independente de quaisquer outras quantidades sobre as quais possa actuar) e não como um processo socioeconómico que emerge das dinâmicas, contradições, pressões e tensões do modo de acumulação, e que adquire as suas características desse modo de acumulação e da sua transformação. Isto é, não existe, de facto, uma concepção de transformação e transição, como processos sociais, económicos e tecnológicos, mas apenas uma noção de desafios e barreiras a remover por forças como a industrialização, que são independentes desses desafios e barreiras. O PQG define, ainda, que o objectivo central da industrialização é a exportação de mercadorias primárias semiprocessadas, tanto agrárias e florestais como mineiras, energéticas e marinhas. Logo, o primeiro objectivo da industrialização é abrir as portas dos mercados internacionais aos produtos primários da economia nacional. O segundo objectivo da industrialização, de acordo com este programa do Governo, é adicionar valor aos produtos primários, continuando e aprofundando a cadeia de matérias-primas – por exemplo, do carvão e da limalha de ferro para o ferro e aço, do gás para os fertilizantes e combustíveis líquidos –, independentemente de qualquer avaliação de custos, mercados e utilidade real para a economia e a sociedade como um todo. Por conseguinte, exportar e adicionar valor a essa exportação são fins em si, o que pode ser lucrativo para as empresas e os capitais envolvidos, mas não necessária e automaticamente para a economia como um todo, dependendo dos factores acima mencionados (custos, mercados e problemas económicos e sociais reais que permite resolver).

Outros objectivos acessórios que o programa define para a industrialização são a redução dos desequilíbrios da balança de pagamentos (o alcance deste objectivo depende do contexto e das dinâmicas de industrialização que emergem, não apenas de as exportações aumentarem e de mais valor lhes ser adicionado) e o aumento da produtividade e da competitividade (sem definir de quê, em relação a quê e como). A noção de diversificação que ressalta do PQG é a do aumento da variedade de produtos semiprimários para exportação, não envolvendo, por isso, o desenvolvimento de articulações e complementaridades domésticas da produção, para além de um apelo à substituição de importações. A modernização, outra das motivações da industrialização, está implicitamente limitada a ligações com grandes projectos intensivos em capital, nomeadamente no complexo mineral-energético.

O PQG enfatiza as cadeias de produto e valor como mecanismo privilegiado da industrialização, mas, implicitamente, limita-as a ligações a jusante e montante de megaprojectos, em cadeias verticais, sem, de facto, discutir os desafios de concretizar tais ligações, de modo a aprofundar dinâmicas de industrialização amplas. De todo o modo, é difícil desenvolver ligações entre empresas numa economia afunilada e dominada por um pequeno número de grandes projectos ligados a actividades primárias ou semiprimárias para exportação, pois as oportunidades de ligações tendem a ser limitadas a fornecedores de serviços para o pequeno número de grandes projectos, sem complementaridades com o resto da economia, o que resulta em descontinuidades nas ligações e em subinvestimento, bem como em perda de capacidades industriais para a economia como um todo (Langa, 2015; Langa & Mandlate, 2013; Mandlate, 2015; Castel-Branco, Langa & Mandlate, 2015).

A incoerência é uma das consequências naturais de um programa que não tem por base a análise sistemática e unitária da economia, nem tem um foco que limite os instrumentos, interesses e direcções de política económica. No PQG, o Governo afirma que protegerá as indústrias nacionais ao mesmo tempo que promoverá o mercado livre e as zonas económicas especiais para acelerar a industrialização. Irá empoderar o empresariado nacional, ao mesmo tempo que aconselha a sua integração em cadeias de produto e valor dominadas por corporações multinacionais. Reduzirá a pobreza (definida como desafio e obstáculo ao desenvolvimento, em vez de ser entendida como produto do padrão de desenvolvimento) produzindo comida, ao mesmo tempo que o foco da política industrial será a exportação de bens primários e semiprimários; gerando emprego, ao mesmo tempo que liberalizará, ainda mais, as condições de trabalho e limitará o poder do trabalho organizado, de modo a aumentar a competitividade das empresas.

O programa do Governo estabelece duas precondições para a industrialização, nomeadamente um ambiente macroeconómico estável e um ambiente de negócios que estimule o investimento privado. Surge, claramente, mais uma vez, a noção de industrialização como vector, independente de outras forças e grandezas sobre as quais actua e que sobre ela actuam, pois, neste programa, os dois tipos de ambiente, largamente indefinidos, não são parte orgânica das dinâmicas contraditórias de acumulação, reprodução e transformação económica, estão desligados das dinâmicas de industrialização existentes e que tentam emergir (precedendo-as), e são assumidos como tendo características iguais para todos, isto é, universais, sendo umas universalmente boas e outras universalmente más para a industrialização, independentemente da história. Só assim se explica que não haja detalhes sobre o que significam tais conceitos, e que tais ambientes, macroeconómico e de negócios, sejam entendidos como precedendo a industrialização, ao invés de emergirem das pressões, tensões, contradições e possibilidades de transformação económica.

Em resumo, na lógica do PQG 2015-2019, nem a industrialização nem os chamados «ambientes», macroeconómico e de negócios, são parte da economia a transformar nem emergem desse

processo de transformação, sendo, quando muito, insumos que podem ser adquiridos no armazém de ideias económicas para darem vitalidade à economia. São ambos definidos fora dos desafios, obstáculos e problemas a resolver, sendo, por isso, necessariamente estáticos, vagos e, provavelmente, pouco úteis para efeitos de política económica real.

Dois exemplos adicionais ilustram o problema de lidar com política económica de forma vaga e sem raízes na economia com que se está a lidar. Primeiro: o PQG não aborda a questão do financiamento da economia em relação com a estratégia produtiva, apenas menciona a necessidade de financiamento. No entanto, a bolha económica, em fase de explosão (crise de dívida) e implosão (retracção do investimento, desaceleração do crescimento económico e contração do emprego), tornou o sistema financeiro mais especulativo e menos acessível às empresas, que dependem do mercado doméstico de capitais, e mais orientado para o negócio da dívida pública e para o consumo de bens duráveis dos grupos mais favorecidos da sociedade. Assim, não é de admirar que o negócio dos títulos de dívida pública domine a bolsa de valores (80% das suas transacções) e se tenha tornado o destino individualmente mais importante do financiamento bancário (cerca de 30% do valor das operações de financiamento, equivalente à soma do financiamento doméstico para a indústria, agricultura, pescas, turismo e transportes) (Castel-Branco, 2014). Por sua vez, o tratamento da questão da estabilidade económica separadamente do resto da economia, como objectivo em si, e a definição de estabilidade meramente em termos de inflação conduzem as respostas políticas à crise prioritariamente para medidas monetaristas anti-inflação (contração da massa monetária e do financiamento à economia), independentemente da natureza e das causas da inflação, tornando o sistema financeiro ainda mais afunilado e menos disponível para empresas produtivas. Neste quadro, como se expandirá a base produtiva, como poderá ser alargada, articulada e diversificada? Este assunto será tratado mais adiante, neste capítulo, mas está ausente do PQG.

Segundo exemplo: no que diz respeito ao desenvolvimento económico e à industrialização, o PQG praticamente não aborda a África Austral, limitando-se a reafirmar um compromisso com a liberalização dos mercados (ao mesmo tempo que promete protecção de empresas nacionais) e com cadeias de produto e valor dominadas por capital internacional (ao mesmo tempo que promete o empoderamento dos empresários nacionais). No entanto, pensar na África Austral é vital para a economia moçambicana, que é orientada para exportação, dependente de fluxos externos de capital e de ligações com o capital corporativo internacional (que têm estratégias regionais), tem laços económicos históricos de dependência regional e tem na região os seus principais mercados. As dinâmicas de industrialização regionais também afectam as opções para Moçambique, criando pressões e desafios competitivos, gerando incentivos para reprodução de uma economia de renda, ou criando oportunidades de construção de capacidades produtivas regionais (da infra-estrutura e dos serviços de logística, partilha de recursos energéticos e de capacidade científica e tecnológica, e construção de economias de escala). Acima de

tudo, essas relações económicas existem e são dominantes nas dinâmicas industriais em Moçambique – desde o controlo e o acesso à energia e à água, até à mobilização de capital oligopolista para a indústria açucareira, de alumínio, gás natural, bebidas, cimento, entre outras. Portanto, a África Austral é parte do ambiente e das pressões que estruturam as dinâmicas de desenvolvimento em Moçambique e faz parte das estratégias do capital externo que Moçambique quer mobilizar (Castel-Branco, 2002b). Como é que Moçambique vai continuar a lidar com as pressões e ligações económicas regionais?

INDUSTRIALIZAÇÃO E CRISES CÍCLICAS DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

A secção anterior identificou questões críticas na formulação do programa de industrialização no PQG, em particular a tendência para a reprodução, acrítica, de dinâmicas e estruturas industriais que a História mostra serem geradoras de crises cíclicas de acumulação. Esta secção tenta responder a essa crítica ao PQG, analisando os seus traços fundamentais, as dinâmicas e as estruturas de industrialização que emergiram em Moçambique, o seu papel no processo de acumulação de capital, bem como as tensões entre expansão e sustentabilidade económica. Esta análise deverá permitir identificar questões críticas, que saem da compreensão do modo de desenvolvimento industrial de Moçambique, que ajudem a pensar sobre os desafios da industrialização.

DA INDUSTRIALIZAÇÃO DEPENDENTE À CRISE DO «GRANDE SALTO EM FRENTE»

As dinâmicas cíclicas de crise e reestruturação do sistema de acumulação de capital industrial têm raízes profundas e antigas na história da industrialização em Moçambique. Do colonialismo, Moçambique herdou uma base industrial criada em torno de cinco eixos (Brum, 1976; Castel-Branco, 1994, 2002a; Pereira Leite, 1993; Wield, 1977a, 1977b). O primeiro, e o mais importante, era o semiprocessamento e a embalagem de produtos primários para exportação, que incluía as indústrias do algodão, caju, chá, açúcar, sisal, copra, pescado, tabaco, citrinos, madeiras e, mais tarde, os combustíveis e outros produtos de petróleo (Moçambique servia de *hub* logístico para abastecimento de economias regionais) e o carvão. A actividade destas indústrias era organizada ou com elevados níveis de integração vertical (por exemplo, com a actividade agrícola e a de processamento integradas na mesma companhia), como eram os casos do algodão (em algumas épocas históricas e regiões), chá, açúcar, sisal, madeiras e copra, ou através de produção contratada a pequenos e médios camponeses e/ou agricultores comerciais, com elevados níveis de controlo dos mercados por parte das concessionárias e empresas de processamento, como eram os casos do caju, algodão (em algumas outras épocas históricas e regiões) e citrinos.

A base de rentabilidade destas indústrias era a possibilidade de tornar residuais os custos de reprodução da força de trabalho, o que era conseguido à custa da combinação de repressão política (trabalho forçado, repressão dos movimentos laborais) com a manutenção dos trabalhadores semiproletarizados ligados à terra, de modo a produzirem parte da sua subsistência alimentar. A relação de dependência entre o trabalho assalariado e a produção familiar para autoconsumo transformou-se numa característica fundamental do processo de acumulação de capital e das suas crises.

Estas indústrias, em combinação com o salário diferido e do negócio do ouro, relacionados com o trabalho migratório, e com as receitas de exportação de serviços ferro-portuários, constituíam o grosso das exportações e das fontes de moeda externa da economia. Com esta estrutura de exportações, que constitui um leque limitado de mercadorias primárias, cujos mercados são voláteis e controlados por bolsas de mercadorias ou por monopólios, a economia de Moçambique ressentia-se, ciclicamente, quer das amplas flutuações dos preços internacionais, quer da substituição de produtos naturais por sintéticos (por exemplo, como foi o caso do sisal), quer da competição de outras economias concentradas nos mesmos produtos de exportação e da tendência secular de deterioração dos termos de troca dos produtos primários (exportações de Moçambique) em relação aos produtos manufacturados (importações de Moçambique). Dada a intensa dependência de importações da economia, estes sectores exportadores determinavam o ritmo e a sustentabilidade da expansão da economia como um todo. As crises cíclicas de acumulação nestes sectores eram imediatamente transmitidas para o resto da economia por via da contracção da capacidade de importar, do investimento e da produção e do aumento do desemprego.

O segundo eixo era formado pelas indústrias de construção e manutenção (cimentos e outros materiais de construção, manutenção e reparação naval, manutenção e reparação geral dos caminhos-de-ferro, transportes), que foram vitais para o desenvolvimento do sistema ferro-portuário e da cabotagem marítima, construção de estradas e outras obras públicas, manutenção e reparação de transportes rodoviários, e que foram precursoras do desenvolvimento da metalomecânica pesada. Estas indústrias eram orientadas para as demandas de expansão económica interna, sobretudo para o desenvolvimento dos sistemas de transportes e ligações regionais, para a assistência técnica e para a construção, tendo sido precursoras das indústrias de substituição efectiva de importações de bens e serviços de produção. Portanto, o seu ritmo produtivo era ditado pelo ritmo e pela fase dos ciclos de expansão económica, o que as tornava particularmente sensíveis às crises de acumulação e reestruturação cíclicas da economia, em especial as que afectavam as receitas de exportação (volatilidade dos mercados internacionais, por exemplo) e as receitas fiscais, que determinavam a capacidade de investimento público e privado. Em conjunto com o complexo mineral-energético sul-africano (que absorvia muitas dezenas de milhar de trabalhadores migrantes) e o complexo ferro-portuário

(estivadores e operadores de máquinas), estas indústrias foram focos de concentração de trabalhadores proletarizados, com contratos eventuais ou permanentes, e, provavelmente, foram o berço da classe operária moçambicana.

O terceiro eixo industrial era formado pelas indústrias têxteis, que trabalhavam com algodão, sisal e fibras sintéticas, produzindo uma vasta quantidade de produtos têxteis para consumo doméstico (capulanas, tecidos diversos, lençóis, mantas), para consumo de instituições públicas (hospitais e centros de saúde, internatos, entre outros) e para apoio à produção e ao comércio (sacos para comercialização agrícola, cordas para a actividade naval, lonas para construção, entre outras). A sua tecnologia de produção era antiquada e o equipamento quase obsoleto, pois absorveu a tecnologia e o equipamento da velha indústria têxtil portuguesa quando esta foi renovada em Portugal. Os altos níveis de standardização da produção e as tecnologias antiquadas fizeram desta indústria uma das mais intensivas em trabalho, tendo chegado a empregar mais de um terço da força de trabalho industrial de Moçambique. Ao longo de décadas, esta foi uma das indústrias mais importantes e persistentes da economia, devido a quatro factores: o acordo multifibras internacional (MFA), que distribuía quotas de produção entre países e introduzia um sistema de protecção globalmente negociado; a dependência de matérias-primas locais; a diversidade de mercados; e a repressão do movimento laboral, que permitia tornar os custos da força de trabalho um elemento residual.

O quarto eixo, que se desenvolveu mais na última década do regime colonial, era formado por empresas rurais ligadas ao processamento de produtos agrários alimentares para o consumo doméstico, nomeadamente uma variedade de produtos e derivados de leite, carne e vegetais. Estas indústrias contavam com o apoio directo da banca de investimento agro-industrial e do Estado, dependiam de trabalho familiar dos proprietários colonos, estavam ligadas às propriedades agrícolas nos colonatos e utilizavam força de trabalho barata.

O quinto eixo, e o mais amplo no que diz respeito ao número de empresas, era formado por uma vasta gama e rede de pequenas e médias indústrias de montagem, acabamento e substituição superficial de importações, intensamente dependentes de importações de equipamentos, peças, matérias-primas e materiais auxiliares, *kits* e modelos, e com um valor acrescentado abaixo dos 10%. Operando nas fases mais simples, standardizadas e manuais dos processos finais de produção, estas empresas também usavam tecnologia e equipamentos obsoletos, maioritariamente resultantes da renovação da indústria portuguesa, eram intensivas em força de trabalho e deviam a sua rentabilidade a uma combinação de protecção, subsídios do Estado colonial e à capacidade de manter os custos de força de trabalho residuais. A sustentabilidade deste tipo de indústria dependia das indústrias de exportação.

Em resumo, a base industrial herdada do colonialismo tinha, incorporada em si própria, as raízes das suas crises cíclicas. Primeiro, a sua expansão e sustentabilidade dependiam da indústria de exportação de mercadorias primárias semiprocessadas, concentrada numa pequena varie-

dade de produtos com mercados voláteis, e, portanto, sujeita a crises cíclicas de acumulação, mais ou menos severas. Na década e meia do *boom* da indústria de substituição superficial de importações, entre 1960 e 1974, a economia moçambicana atravessou três momentos de crise de acumulação, seguidas de ajustamentos fiscais, monetários e austeridade económica e social, fundamentalmente causados por crises de preços e de competitividade das indústrias exportadoras. Apesar dos esforços de diversificação industrial, a economia continuou dependente do ritmo e da rentabilidade de um pequeno leque de exportações de produtos primários. Segundo, as ligações económicas entre sectores industriais eram praticamente limitadas a transferências pecuniárias ou à internalização de cadeias verticais de produção, curtas e limitadas (como os casos das indústrias de exportação). O grosso das empresas industriais, focado na substituição superficial de importações, importava a quase totalidade dos insumos. As indústrias de engenharia, produtoras de factores e capacidades de produção (equipamentos e peças, matérias-primas e materiais auxiliares, serviços de engenharia, etc.), representavam menos de 7% da produção industrial (Castel-Branco, 1994). Em 1973-74, no geral, a indústria nacional importava 85% dos seus equipamentos e peças e mais de 60% (cerca de 80%, no caso das indústrias de substituição superficial de importações) das matérias-primas e materiais auxiliares, além da totalidade do combustível. Logo, a expansão da actividade industrial colocava enormes pressões sobre a balança de pagamentos, mas também tinha um contributo limitado para o desenvolvimento tecnológico e a promoção do aumento da produtividade na economia como um todo. Terceiro, a indústria estava tecnologicamente obsoleta e requeria um vasto programa de reestruturação de empresas, especialização, cooperação, aumento de escala, reabilitação e modernização para se tornar competitiva. Quarto, ao longo do período colonial, a base de rentabilidade do grosso da indústria permaneceu o acesso à força de trabalho barata e não qualificada, bem como a diferentes formas de apoio do Estado, através da banca de investimento ou directamente por via de subsídios, protecção, controlo da força de trabalho (do recrutamento e do movimento laboral), controlo dos preços de matérias-primas (como no caso da indústria do caju) e expansão da rede de transportes, energia, água e outras infra-estruturas. Esta estrutura industrial era inviável como alavanca e motor do desenvolvimento económico pós-independência, mas era a base de partida. Na segunda metade da década de 1970, a crise estrutural da indústria, cujo ciclo de contracção começara em 1971-1972, agravou-se pelo efeito combinado da crise do sector exportador, da perda de técnicos e gestores, do desinvestimento e da inexperiência da nova administração pública. A resposta imediata à crise foi a tentativa de reestruturação lógica das linhas de produção e concentração de escala.

A crítica à estrutura dependente e obsoleta da indústria conduziu a um programa de desenvolvimento industrial para dez anos, como parte do Plano Prospectivo Indicativo (PPI). Este programa focava-se nos grandes projectos industriais, entendidos como os que resultariam nas mudanças estruturais necessárias e que criariam as bases da indústria nacional desenvolvida, e

negligenciava as empresas e indústrias existentes, com excepção das que se integravam nos grandes projectos estruturais, quer porque não havia recursos suficientes para investir no grande programa e na velha indústria quer porque a velha indústria era entendida como «incurável» e inútil para a grande transformação económica. Entre 1980 e 1982, o investimento público industrial triplicou e o peso do investimento no Produto Interno Bruto (PIB) passou de 15% para 20%. Cerca de 80% de todo o investimento público foi alocado aos grandes projectos agro-industriais. A partir de 1983, um novo ciclo de crise, aguda, é desencadeado. A produção material havia contraído em todos os sectores, com excepção da construção, que continuava a expandir por causa dos grandes projectos. Como consequência, as receitas fiscais também contraíram, mas a despesa pública continuou a crescer. O desinvestimento do capital estrangeiro nas áreas de exportação, a crise da agricultura (que sustentava as exportações, fornecia matérias-primas e alimentava a força de trabalho), o aumento dos preços dos combustíveis e a deterioração dos termos de troca das exportações (de produtos primários) relativamente às importações (de bens de capital fixo e circulante e de combustíveis) combinaram-se para reduzir a capacidade de importação, retrair o investimento e paralisar as empresas. Neste período de três anos, as reservas líquidas da economia passaram de 22 milhões de dólares (USD) para um saldo negativo de -26 milhões de USD. Portanto, uma estratégia de investimento sem sustentabilidade económica gerou uma crise geral na economia e resultou na paralisação e posterior abandono da estratégia (Castel-Branco, 1994; 2002a).

A recessão económica que se seguiu, agravada pela guerra de desestabilização, conduziu à adesão de Moçambique às instituições de Bretton Woods e ao primeiro pacote de resgate económico liderado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. A parte essencial deste pacote foi o esforço de liberalização e privatização da economia. A economia de Moçambique e a sua indústria iniciavam uma nova trajectória histórica.

NACIONALISMO ECONÓMICO, EXPROPRIAÇÃO DO ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO EXTRACTIVA

A crise dos anos 1980 e o enfoque, posterior, na privatização e liberalização da economia foram uma oportunidade histórica para reestruturar as dinâmicas de acumulação económica a favor de um processo de acumulação primitiva de capital privado nacional. No caso de Moçambique, não se tratava de lançar um processo de acumulação capitalista de início, mas de tornar nacional o processo iniciado no tempo colonial – isto é, garantir que a reestruturação económica resultasse na formação das classes capitalistas nacionais.

ARGUMENTOS SOBRE A RELEVÂNCIA HISTÓRICA DO CAPITALISMO NACIONAL

Na segunda metade da década de 1980, numa palestra muito concorrida, que decorreu num dos hotéis da cidade de Maputo, Armando Guebuza defendeu a lógica do processo de acumulação capitalista nacional, de forma clara, visionária e directa. Segundo o seu raciocínio, em face da

globalização capitalista, o partido e o Estado tinham a tarefa de garantir a soberania política e económica de Moçambique, o que requereria o desenvolvimento de uma classe capitalista doméstica capaz de manter a soberania sobre os recursos nacionais e ditar o rumo do desenvolvimento nacional, em vez de o ver ditado por forças externas. Segundo Guebuza, este processo requereria qualificações e capital. As qualificações proviriam do partido e do Estado (onde se acumulara a experiência de gestão do País e a lealdade nacionalista), bem como da juventude em formação. Logo, estes grupos de elite deveriam ser mobilizados para a formação da burguesia nacional. O capital, nas condições históricas de Moçambique, teria de provir das suas principais fontes externas, ajuda externa, investimento directo estrangeiro (IDE) e créditos internacionais, dada a crise económica profunda causada pela guerra que então se vivia e a inexistência de uma classe capitalista com capacidade financeira, para além dos grupos comerciais dominados por moçambicanos de origem asiática. Teria de se encontrar um mecanismo de comunicação entre o capital internacional e as elites domésticas, para permitir a capitalização da burguesia nacional emergente. Guebuza enfatizou, ainda, que o processo de privatização das empresas estatais ou intervencionadas pelo Estado, que então se iniciava, corria o risco de transferir o grosso dos activos económicos a serem privatizados para as mãos de capitalistas estrangeiros ou nacionais de grupos étnicos minoritários, perdendo-se assim, mais uma vez, a oportunidade histórica de formação das elites capitalistas nacionais maioritárias (ou autênticas).

Obviamente, enquanto Guebuza articulava este pressuposto politicamente, o argumento em si reflectia aspirações sociais de classe legítimas (tão legítimas quanto quaisquer aspirações sociais de classe podem ser), que emergiam em condições históricas específicas, de crise (económica e do regime) em transição, e em conflito aberto com a linha dura, anticapitalista, da Frelimo. Este discurso era o manifesto capitalista de Moçambique, em oposição, mas aproveitando, genialmente, a linguagem nacionalista radical (nacionalismo económico justificado como oposição ao imperialismo) e o «estatismo» da esquerda ortodoxa da Frelimo (pois ao Estado estaria reservado o papel histórico de construir a relação triangular com o capital nacional e internacional e de se expropriar em favor da valorização do poder da burguesia nacional nessa relação). Neste argumento estavam implícitas cinco referências históricas, que são fundamentais para o estudo das actuais dinâmicas de acumulação. Primeira, tanto o colonialismo como o Governo moçambicano pós-independência limitaram e estruturaram, ou tentaram fazê-lo, o desenvolvimento amplo de classes capitalistas indígenas, o que resultou no subdesenvolvimento particularmente forte da burguesia nacional.¹ Segunda, dada a herança histórica colonial, a formação e as tensões de classe (incluindo, naturalmente, a formação de classes capitalistas e

¹ No colonialismo, o desenvolvimento das classes capitalistas nacionais foi limitado e estruturado por causa do enfoque dado ao processo de acumulação primitiva da burguesia portuguesa, bem como outras razões relacionadas com o controlo político mais geral dos recursos e da sociedade. Na primeira década pós-independência, a limitação ao desenvolvimento da burguesia capitalista nacional foi causada pela abordagem anticapitalista do regime, que defendia a necessidade de «matar o jacaré enquanto está no ovo», isto é, combater a burguesia impedindo-a de emergir.

proletarizadas) desenvolveram-se em linhas raciais e, conseqüentemente, adquiriram uma dimensão nacional afunilada (no sentido de origem étnica e racial). Ou seja, na óptica do nacionalismo económico de Guebuza, a libertação nacional não estaria completa até se desenvolver uma forte burguesia capitalista negra doméstica. Guebuza profetizava o que duas décadas mais tarde viria a acontecer mais generalizadamente na África Austral, o *black economic empowerment* (BEE), sob a bandeira de acção afirmativa com retórica anti-imperialista e do renascimento e auto-estima africanos (Castel-Branco, 2007; Tutashinda, 1978; O’Laughlin, 1996).

Uma das mais famosas expressões do objectivo político mais amplo da luta de libertação nacional em Moçambique, «libertar a terra e os homens», passou a conter um sentido oposto ao que havia tido até então. Esta frase havia simbolizado a dimensão revolucionária e socialista da luta de libertação nacional, pois os homens deveriam ser libertados da exploração capitalista à medida que a terra era libertada da ocupação colonial (Machel, 1973, 1974, 1977). Na nova filosofia política de Guebuza e do nacionalismo económico, os homens deveriam ter a possibilidade de se tornarem capitalistas, libertando-se dos bloqueios que o colonialismo e o imperialismo representavam para o desenvolvimento do capitalismo nacional, à medida que a terra era libertada (neste caso, expropriada ao Estado e aos camponeses) e posta à disposição desse processo de acumulação capitalista doméstico. O controlo dos recursos e opções nacionais, com apoio do capital internacional, dava uma aparente dimensão nacional, não de classe (pois a dimensão de classe havia, para o discurso político do nacionalismo económico, ficado irrelevante dadas as dinâmicas de expansão e estruturação global do capitalismo), à abordagem de desenvolvimento capitalista. Assim, «libertar da exploração», que era a dimensão revolucionária da luta de libertação nacional, havia sido substituído por «libertar do impedimento à acumulação capitalista nacional». O argumento estava claramente apresentado para que a formação de capitalistas nacionais se tornasse um imperativo nacionalista da mais alta prioridade, uma vez que a crítica ao imperialismo passara a ser dominada pela retórica nacionalista, e por uma continuidade dos objectivos da luta de libertação nacional, mesmo estando em contradição com o anterior discurso e retórica.

A terceira referência histórica fundamental, praticamente inevitável num contexto de afirmação categórica do direito inalienável ao capitalismo nacional, é a limitação da análise do processo de acumulação primitiva de capital a um dos factores da equação, a formação da burguesia capitalista nacional.² O foco da análise foi colocado nos recursos materiais que pudessem ser usados como trampolim para a formação da burguesia nacional, com pouca reflexão dada a factores tão vitais como a formação e o sustento da reprodução social da força de trabalho, que determinam as formas de organização e articulação da produção e da economia. De certo

² Argumentos desta natureza estão em linha com os teóricos do desenvolvimento tardio, como Amsden (2004), Amsden, Di Caprio & Robinson (2012), Chang (1996, 2002), entre outros.

modo, a forma mais fácil de acelerar a acumulação primitiva de capital era reproduzir a economia colonial em grande escala e com mais rendas. No entanto, resolver apenas o problema de formar capitalistas, com propriedade e com dinheiro, não resolve o problema da expansão contínua do capitalismo (Marx, 1976, 1978; Luxemburg, 2003; Bukharin, 2003; Lenin, 2010). A quarta referência histórica preconizava, dadas as anteriores, que a burguesia capitalista nacional era a representante das mais altas aspirações da nação, do nacionalismo e do renascimento africano, e que deveria e poderia ter uma existência organicamente separada, ainda que historicamente dependente e associada, do capitalismo global. Além disso, por ser nacional seria mais progressista na óptica das alternativas ao imperialismo (ou globalização). A esquerda havia perdido a iniciativa, pois não tinha respostas para a crise – anticapitalismo e estatismo não eram opções meramente defensivas (de oposição ao capitalismo privado) e, na óptica da burguesia nacional emergente ou em tentativa de emergência, tornava o país dependente de ajuda e vulnerável aos caprichos do capitalismo mundial. A prossecução das aspirações mais amplas da libertação nacional, a libertação económica, passou a ser ideológica e politicamente articulada e argumentada em termos do papel da burguesia nacional. O Estado nacional e nacionalista estava lá para empoderar a burguesia nacional, expropriando-se.

Assim, a quinta referência tinha implícita a necessidade de expropriar o Estado do seu controlo sobre os recursos naturais, empresas, capacidades técnicas e força de trabalho qualificada, por duas razões. Primeiro, porque a burguesia nacional iria surgir com base no que estava disponível, no que podia controlar e no que operava a seu favor, isto é, o Estado e os recursos nacionais. Segundo, porque o projecto da burguesia nacional a propunha, enquanto classe, como a legítima representante dos interesses nacionais. Fechava-se, assim, o círculo «libertador», pois a libertação dos homens adquiria a dimensão completa do processo de acumulação primitiva, na medida em que uns eram libertados do impedimento histórico a tornarem-se capitalistas, enquanto outros eram libertados, através da expropriação sistemática, da propriedade e do controlo sociais dos principais meios de produção e de sustento (que haviam exercido através do Estado).

Estes princípios foram sendo reiterados em vários discursos, entrevistas e documentos oficiais e oficiosos, desde a mais directa e célebre frase de Armando Guebuza (2004), «... podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos...», até referências mais veladas ao imperativo da emergência da burguesia nacional como garante do desenvolvimento nacional, que viriam a surgir e a generalizar-se até em documentos consensuais oficiais. Em meados da década de 2000, a confederação das associações empresariais moçambicanas (CTA), em colaboração com grupos políticos e empresariais sul-africanos ligados ao BEE, organizou uma conferência em Maputo em que se debateu o uso dos recursos nacionais estratégicos para a formação da burguesia capitalista nacional. A «acumulação privada» afirmava-se como imperativo nacional, o que justificava plenamente a expropriação do Estado por via da privatização da propriedade e

do controlo, das rendas e de outros benefícios da exploração dos recursos estratégicos de natureza pública.

O debate sobre o desenvolvimento da burguesia nacional e do seu papel histórico, numa óptica nacionalista, não era uma questão nova em Moçambique. Tensões sobre a natureza de classe do poder pós-independência e o papel da burguesia nacional são tão antigas como a luta pela independência nacional, e é parte das motivações e dinâmicas dessa luta. Se as revoltas dos trabalhadores dos portos e caminhos-de-ferro e das plantações reflectiam a luta entre trabalhadores assalariados e o capitalismo colonial, já as dos plantadores de algodão eram de pequenos empregadores de trabalhadores assalariados impedidos de se expandir por causa da repressão e do controlo monopolista exercidos pelas autoridades coloniais. A arte política do movimento de libertação foi unir todas estas e outras motivações e expressões da luta de classes num contexto histórico específico, o capitalismo-colonial, em torno do objectivo comum que era a conquista da independência nacional. No entanto, os conflitos sobre a natureza social, ou de classe, da independência revelaram-se mesmo durante a luta de libertação nacional e, naturalmente, permanecem focos de tensão e conflito, com novas realidades e em torno de novas e velhas questões (Machel, 1973, 1974, 1977). O radicalismo revolucionário da liderança do movimento de libertação nacional saída da luta armada [que defendia que a independência era para acabar com a exploração capitalista e não apenas para substituir exploradores brancos por exploradores negros (Machel, 1973, 1974)] fora tão moldado por este debate e estas tensões como o foram as depurações internas e a viragem que mudou o sentido de «libertar o homem» da sua dimensão revolucionária, «libertação do capitalismo», para uma dimensão nacionalista afunilada, «libertação do colonialismo e do imperialismo para que o capitalismo nacional pudesse florir» (em que substituir exploradores brancos por exploradores negros se tornou prioridade estratégica).

Estas questões não diferem, na essência, de debates fundamentais noutros países de África, América Latina e Ásia, e, até, nas economias mais avançadas, sobre o papel das burguesias nacionais e a questão da sua legitimidade nacional, como base para a legitimidade política da promoção dos seus interesses de classe por via do Estado, num contexto de desenvolvimento cada vez mais desigual do capitalismo na era do imperialismo. Por consequência, estas linhas de argumentação, abandonada a procura de opções não capitalistas de desenvolvimento, enquadram-se na extensa literatura sobre o desenvolvimento e a industrialização tardios numa óptica de promoção do capitalismo nacional (Amsden, 2004; Amsden, Di Caprio & Robinson, 2012; Chang, 1996, 2002; Gore, 1996; Jenkins, 1991a, 1991b, 1992; Jones & Sakong, 1980; Kim, 1997; Kohli, 1994).

Em Outubro de 2007, em Joanesburgo, realizou-se uma conferência académica organizada pelo Human Sciences Research Council (HSRC), com o objectivo de iniciar a concepção e organização de um projecto de investigação de dimensão continental sobre o papel da África do Sul

em África. Na abertura da conferência, o professor Adebayo Olukoshi, que na época era secretário executivo do Council for the Development of Social Science Research in Africa (Codesria), apresentou uma contribuição muito interessante sobre os desafios intelectuais, políticos, sociais e económicos para o estabelecimento de uma nova relação entre a África do Sul e o resto de África. Um dos pontos marcantes da sua intervenção foi a análise do debate sobre a expansão rápida do grande capital sul-africano pelo continente, e o impacto dessa expansão nos interesses de acumulação e reprodução do capital nacional em cada um dos outros países africanos. Entre outras, duas questões ressaltaram da sua análise. Primeira, a herança histórica, a base racial e o impacto constrangedor do capital sul-africano nas opções e possibilidades de desenvolvimento em cada um dos outros países levantam uma interrogação central: até que ponto este capital sul-africano é *africano*?³ Se o fosse, até que ponto se comportaria melhor e seria menos imperialista? Será que a origem racial ou nacional do capital é o factor determinante principal do seu impacto e comportamento, ou estes dependem do enquadramento político e estratégico desse capital? Em que medida a origem histórica, racial e nacional do capital o torna mais ou menos sensível a necessidades sociais e estratégias de desenvolvimento mais amplas, ou mais ou menos capaz de capturar o Estado e subordinar as suas políticas económicas e sociais a objectivos afunilados desse capital? Neste sentido, até que ponto o capital branco sul-africano pode ser parte dessa construção da burguesia africana anti-imperialista ou, por virtude da sua história racista, esse capital é parte das forças económicas do imperialismo contra as quais as burguesias africanas autênticas (negras) se confrontam?

A segunda questão colocada pelo professor Olukoshi foi a constatação de os países africanos com burguesias nacionais mais fortes e articuladas conseguirem resistir com maior sucesso à penetração desenfreada do grande capital sul-africano (caso do Quênia), em grande medida pela capacidade de essas burguesias nacionais influenciarem a articulação, as prioridades e ênfases das políticas públicas. Logo, pela mesma medida, nos países onde a burguesia não é tão forte nem articulada, a penetração e a dominação do capital sul-africano são mais fáceis, caóticas e devastadoras (casos de Moçambique e Tanzânia). Consequentemente, a capacidade de resistir à penetração de capital de natureza *imperialista* e de manter abertas opções alternativas nacionais de desenvolvimento está associada à capacidade de promover o desenvolvimento da burguesia capitalista nacional.

Assim, uma *alternativa africana* ao capital *não africano* (sul-africano ou outro qualquer) consiste na promoção do capitalismo industrial nacional, isto é, *africano*, o que entra em conflito com os programas de liberalização promovidos pelo Banco Mundial, FMI e comunidade internacional ocidental, bem como com as abordagens neoliberais de integração regional e

³ Nesta intervenção, o questionamento da africanidade da parte dominante do capital sul-africano estava relacionado com três factores: raça dos capitalistas, escala do capital e as suas ligações globais não africanas. Estes factores eram justificados pelo contexto histórico em que mais de meio século de *apartheid* havia gerado privilégios de classe com base racial.

globalização. Decorre daqui que, por construção histórica, o nacionalismo económico desenvolve uma retórica crítica do neoliberalismo e do imperialismo como forma de legitimação do uso do poder do Estado para promover acumulação privada de capital, incluindo a facilitação da aliança orgânica entre o processo doméstico de acumulação primitiva de capital e o capital internacional. Esta retórica é defendida nos termos do paradigma sobre o desenvolvimento tardio do capitalismo e do papel do Estado de desenvolvimento nesse crescimento.

Será que o argumento sobre a necessidade de promoção da burguesia nacional, para manter abertas opções nacionais e soberanas de desenvolvimento, é consensual como estratégia e prioridade de desenvolvimento em África? Será que a acumulação primitiva de capital (ou formação do capitalismo nacional) é a única alternativa à globalização capitalista? Será que o processo de formação de capitalistas nacionais é, de facto, uma via alternativa à globalização capitalista, ou será uma forma de imperialismo económico que favorece os detentores nacionais do poder político e económico? Em que é que o capital branco e negro estão separados e em confronto ou, pelo contrário, estarão organicamente interligados? Ou será que o argumento sobre «*capital africano*» é fundamental para legitimar uma estratégia de desenvolvimento que, obviamente, resulta da articulação de interesses de classe que se autopromovem e auto-impõem como representantes da (única, homogénea) vontade *africana*, que, com base num argumento histórico racial, reduz libertação, renascimento e auto-estima africanos ao direito de expansão e consolidação de oligarquias financeiras capitalistas *genuinamente africanas*? (Castel-Branco, 2007; Tutashinda, 1978). Será que, na perspectiva das classes trabalhadoras africanas, é melhor ser explorado pelo capital nacional do que pelo capital internacional ou, como ironizava Marx (1847), na sua crítica à hipocrisia dos capitalistas industriais proteccionistas europeus da primeira metade do século XIX, «(...) se o desenvolvimento do capitalismo exigir que as classes trabalhadoras sejam expropriadas e espremidas, será mais legítimo que o sejam pelos seus compatriotas capitalistas?».

Na história contemporânea de Moçambique, à primeira década da independência (1975-84), economicamente focada em recuperar da crise do colonialismo, resistir à guerra, eliminar o subdesenvolvimento e, no processo, impedir o desenvolvimento do capitalismo nacional, construindo o aparelho de Estado de direcção da economia (Machel, 1977), seguiu-se outra década (1985-94) de ajustamento estrutural e estabilização (privatização e liberalização *cum* austeridade económica draconiana), com vista a travar e recuperar da crise pós-independência, acabar com a guerra e liberalizar e privatizar a economia (Castel-Branco, 1996). Duas questões emergiram, e tornaram-se fundamentais, neste período: uma vez abandonado o projecto não capitalista de desenvolvimento, como formar a burguesia nacional? E como o fazer no contexto de globalização do capitalismo, em que a penetração de capital multinacional poderia atrofiar ou impedir a emergência da burguesia nacional? O Banco Mundial lançava, na época, a base intelectual e política dos programas de ajustamento estrutural neoliberais para África, com a qual declarava

o condicionamento da ajuda externa à liberalização e privatização da economia, enfatizando a primazia de aspectos como a luta contra a corrupção, a abertura ao capital estrangeiro, a privatização e liberalização dos mercados e a necessidade de desatrelar (*unleash*) ou libertar o sector privado (Banco Mundial, 1981, 1984, 1989, 1994). Como evitar a recolonização económica, num contexto histórico em que a burguesia nacional não se havia desenvolvido financeiramente (com excepção de comerciantes que haviam beneficiado do poder monopolista adquirido em condições de guerra), nem havia adquirido capacidades industriais e empresariais para tirar proveito do processo de privatização, e em que o capital estrangeiro começava a penetrar em Moçambique (com óbvias vantagens financeiras, tecnológicas, de mercados, de experiência e de reputação)?

Abandonada uma opção não capitalista de desenvolvimento, a desafiante e profética palestra de Guebuza, proferida meia década antes, adquiria assim um sentido de urgência e passava de filosofia política a programa político de formação das classes capitalistas nacionais. A resposta lógica da abordagem do nacionalismo económico às questões colocadas foi simples: se não é possível evitar o capitalismo multinacional, junta-te a ele; se a recolonização económica é a conclusão lógica e inevitável da globalização, torna-te parte dela.

EXPROPRIAÇÃO DO ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO EXTRACTIVA

Moçambique está numa fase inicial de formação das suas classes capitalistas nacionais. O colonialismo directo, com base na migração em grande escala de colonos portugueses e comerciantes da Ásia do Sul e do Leste, associado à penetração de grande capital das plantações, subjugação ao grande capital mineral-energético da região, e envolvendo uma expropriação maciça de terras e restrições no acesso a finanças em condições competitivas, conspiraram para criar uma base empresarial nacional fragmentada, de pequena escala e financeiramente fraca. Na maior parte do período colonial, as formas dominantes de diferenciação social dependeram do trabalho migratório, do acesso a condições de trabalho assalariado permanente nos grandes pólos de emprego dentro da economia (plantações, caminhos-de-ferro, serviços comunitários e aparelho do Estado), e das condições comerciais e termos de troca ao longo das fronteiras. O posicionamento anticapitalista do primeiro Governo moçambicano pós-independência, assim como o bloqueio económico de que Moçambique foi alvo pelo regime do *apartheid* na África do Sul – que afectou o recrutamento de força de trabalho migratória e os níveis de emprego no porto de Maputo e caminhos-de-ferro da zona sul, na época os maiores empregadores de força de trabalho moçambicana –, encorajou o desenvolvimento de acumulação especulativa, particularmente no que diz respeito ao comércio rural, que na época era dominado por moçambicanos de origem asiática, e desencorajou o desenvolvimento de capital produtivo entre moçambicanos (CEA, 1979; O’Laughlin, 1981, 1996; Wuyts, 1981, 1989).

A introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE),⁴ em 1987, foi a primeira oportunidade sistemática e em grande escala para o desenvolvimento de classes capitalistas nacionais, através da privatização maciça de activos do Estado, na medida em que mais de 1200 empresas públicas e acções do Estado noutras tantas empresas foram privatizadas. As empresas maiores e mais viáveis foram negociadas directamente com potenciais investidores estrangeiros, de modo a relançar a produção em áreas-chave da economia, geradoras de receita fiscal (como as cervejas e tabacos) e de moeda externa (açúcar e camarão), empregadoras (como as açucareiras e as têxteis) e produtoras de bens para apoio à expansão e viabilização da comercialização agrícola (pneus, utensílios agrícolas, vestuário e têxteis). Firmas mais pequenas e obsoletas, que representavam 80% dos activos privatizados, foram vendidas, a baixo custo, a um grupo de empresários moçambicanos emergentes que, na sua quase totalidade, era formado por gestores de empresas públicas, veteranos da luta libertação nacional e comerciantes. O processo de privatização para este grupo emergente de pequenos capitalistas nacionais foi subsidiado pelo Estado de três formas: os preços dos activos eram baixos, a maioria dos compradores pagou não mais do que 20% do valor negociado pelos activos adquiridos, e um grupo específico de compradores, veteranos da luta de libertação nacional, beneficiou de fundos públicos concessionais para estas aquisições. No mesmo período, a reestruturação da banca pública, em nome da eficiência e da eficácia económicas, encorajou uma fraude financeira maciça, cuja investigação conduziria aos assassínios do maior jornalista investigador da pós-independência em Moçambique, Carlos Cardoso, e do gestor bancário António Siba-Siba Macuácu. Mais tarde, esta fraude foi coberta pelo Estado com dívida pública contraída junto do FMI (Hanlon, 2001). No entanto, além dos subsídios implícitos da privatização, do acesso a fundos públicos e do «assalto» aos restos da banca estatal, não havia estratégias, políticas e mecanismos específicos para apoiar a reabilitação e o desenvolvimento das firmas privatizadas. Assim, cerca de 40% das firmas entraram na falência nos primeiros cinco anos pós-privatização, e mais de metade das restantes foram transaccionadas por dinheiro ou acções em novas firmas, ou transformadas em armazéns. Naturalmente, o Estado não conseguiu, desta forma, nem mobilizar recursos financeiros (da venda dos activos e do potencial fiscal, se as firmas tivessem funcionado), nem gerar empenho produtivo, nem reabilitar a base produtiva (Castel-Branco & Cramer, 2003; Cramer, 2001; UTRE, 1996, 1999; Banco Mundial, 1996). Combinada com a fraude bancária (Hanlon, *op. cit.*), a privatização de activos do Estado a aspirantes a empresários moçambica-

⁴ O PRE foi um programa clássico de ajustamento, liberalização e estabilização económica, em linha com o chamado «Consenso de Washington», liderado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Este programa, na sua forma extrema de terapia de choque, terá durado entre 1987 e 1991. A partir de 1992, foi introduzido o PRES, Programa de Reabilitação Económica e Social, que reconhecia os efeitos sociais nocivos do PRE e introduzia sistemas limitados de segurança social para as camadas sociais mais negativamente afectadas pela austeridade social do programa, e tentava, igualmente, responder à enorme crise humanitária que emergiu com a guerra e com o retorno dos cerca de quatro milhões de deslocados no pós-guerra.

nos foi, sobretudo, uma estratégia para acomodar pressões sociais crescentes de elites económicas e políticas em emergência, de modo a promover a formação de novas classes nacionais de proprietários privados de activos económicos. Portanto, esta privatização maciça de activos produtivos e financeiros do Estado, com enormes perdas sociais e alguns ganhos privados, foi a primeira onda sistemática, e em grande escala, de expropriação do Estado para benefício privado.

Nos princípios dos anos 1990, o colapso do regime do *apartheid* e a vitória do movimento de libertação na África do Sul conduziram à remoção das sanções económicas contra o capitalismo sul-africano que, dada a oportunidade, se lançou num esforço de globalização. A interacção entre as economias de Moçambique e África do Sul começou a transformar-se: Moçambique deixou de ser uma economia predominantemente fornecedora de serviços de transporte e força de trabalho migrante, para se tornar predominantemente receptora de IDE através do sistema financeiro sul-africano, ligado ao complexo mineral-energético, e a África do Sul tornou-se o maior parceiro comercial de Moçambique (Castel-Branco, 2002b, 2003). Esta transformação da integração económica de Moçambique no chamado «espaço económico sul-africano» representou dois importantes desafios para os capitalistas moçambicanos emergentes. Por um lado, passaram a enfrentar uma competição intensa e crescente dos bens e serviços disponibilizados por firmas sul-africanas em Moçambique, que eram geralmente mais baratos, de melhor qualidade, tinham melhor reputação, eram fornecidos com maior fiabilidade e beneficiavam de melhores serviços aos clientes. Por outro lado, a penetração do capital sul-africano, via IDE e investimento de agências públicas sul-africanas, em todas as esferas da actividade económica – no complexo mineral-energético (com os grandes investimentos na fundição de alumínio Mozal, na sua fornecedora de energia, Motraco, nas reservas de gás natural de Pande e Temane), nos portos e caminhos-de-ferro, em sectores industriais com características oligopolistas na região e grandes economias de escala (açúcar, cimento, bebidas, moagens de cereais, tabaco, entre outros), construção, comércio retalhista, turismo e finanças –, tornou-se rapidamente muito significativo. Além disso, o sucesso do IDE sul-africano encorajou investimento externo adicional de outras origens, inicialmente associado a empresas e capital financeiro sul-africanos, que se expandiu em linha com as expectativas de um boom de recursos em Moçambique – terra e água para a expansão da produção de açúcar e biocombustíveis e, mais tarde, minerais e energia (gás natural, carvão, areias pesadas, fosfatos e outros). Associadas a estes desenvolvimentos, expandiram-se as ligações com firmas sul-africanas fornecedoras de bens e serviços para os grandes empreendimentos e, onde as economias de escala fossem pouco importantes e as vantagens locais muito importantes, surgiu investimento estrangeiro na base logística orientada para os grandes projectos de IDE. Portanto, objectivos oligopolistas internacionais, concretizados por via de IDE e de outras formas de financiamento externo, estruturaram a economia nacional, formando as bases de uma econo-

mia extractiva como modo de acumulação de capital, mas também ameaçaram o espaço para expansão de uma classe de aspirantes a capitalistas nacionais, sem capital, com activos obsoletos e sem experiência.

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

No entanto, os custos e investimento no complexo mineral-energético são elevados, especialmente para uma economia com fraca infra-estrutura produtiva (energia, água, transportes e comunicações, entrepostos de carga, etc.), os retornos são de longo prazo e, assim, os riscos são altos. Com vista a manter as expectativas dos investidores em alta e os influxos de capital externo em crescendo, o Governo optou por usar três instrumentos. Primeiro, entregou enormes concessões de recursos naturais ao capital multinacional, em associação com capitalistas nacionais, a baixo custo, permitindo-lhes especular com tais recursos nos mercados mundiais de mercadorias, pagando os seus custos e realizando lucros significativos. Segundo, com parcerias público-privadas garantiu o acesso e o controlo, pelo capital privado nacional e internacional, de infra-estruturas e serviços públicos, a baixo custo. Terceiro, por via do endividamento público directo, avalizou empréstimos privados e investiu na infra-estrutura e nos serviços para o complexo mineral-energético.

É interessante notar que o Governo foi muito mais célere a mobilizar e a aplicar investimentos de larga escala em infra-estruturas e serviços de apoio do que a pôr a funcionar as indústrias de recursos naturais. Por exemplo, os gastos com a base logística de Pemba e com a segurança nas plataformas de gás, já realizados através da avaliação, pelo Estado, de empréstimos a empresas privadas, aproximam-se dos 1,8 mil milhões de USD, mas os projectos de gás ainda estão a vários anos de poderem começar a operar.

Na generalidade, o Governo aproveitou o espaço de endividamento, criado por duas décadas e meia de um programa de austeridade acordado com o FMI, para financiar empresas privadas, gerar novos grandes negócios imobiliários e financeiros e facilitar a integração, entre oligarquias nacionais, de corporações internacionais, no que acabou por ser a terceira onda de expropriação do Estado a favor do capital privado (Castel-Branco, 2014, 2015a, 2015b). O *stock* de dívida, até agora conhecido, quadruplicou em dez anos, entre 2006 e 2016, passando de três mil milhões de USD para 12 mil milhões (cerca de 80% do PIB), dos quais cerca de dois mil milhões são dívida pública doméstica e dois mil milhões são avales do Governo para empresas privadas. A componente comercial da dívida (com taxas de juro mais baixas e períodos de maturação mais curtos) foi o principal factor determinante do crescimento do *stock* da dívida. Assim, a dívida pública externa comercial cresceu de praticamente zero, em 2006, para cerca de cinco mil milhões de USD em 2016, tornando o peso da dívida maior para a economia. A crise da dívida, que não é totalmente dissemelhante da de 1983, criou quatro problemas adicionais para o investimento e a industrialização. Primeiro, a economia vai ter de incorrer em mais dívida para pagar a dívida (a não ser que um programa de cancelamento da dívida privada e reestruturação da restante seja acordado e posto em prática), o que colocará mais obstáculos e restrições ao papel da despesa pública no alargamento, na diversificação e na articulação da base produtiva. Segundo, a dívida pública doméstica exacerbou as tendências especulativas do sistema financeiro doméstico, dominando a bolsa de valores, onde os títulos de dívida pública representam 80% das transacções financeiras, tornando-se a componente individual mais importante das operações bancárias – cerca de 30% do financiamento, o equivalente à soma de todo o financiamento bancário doméstico à indústria, à agricultura, ao turismo, à pesca e aos transportes e comunicações. A escassez e o preço do capital tornaram o sistema bancário doméstico largamente inacessível às empresas emergentes e às pequenas e médias empresas nacionais. Terceiro, a reacção do Banco de Moçambique à crise é adoptar medidas de contracção monetária para controlar a inflação (com pouco resultado efectivo, porque a inflação tem causas estruturais, incluindo a dependência de importações, que não podem ser resolvidas por via do controlo monetário), que agravarão as tendências especulativas do sistema bancário e torná-lo-ão ainda mais inacessível às empresas domésticas. Quarto, o rápido crescimento da dívida pública e a ameaça de insustentabilidade fizeram baixar o *rating* de Moçambique nas agências de dotação financeira, nomeadamente a Standard & Poor's, a Moody's e a Fitch, fazendo subir os riscos e as taxas de juro para empréstimos externos, assim como os custos da dívida.

Resumindo, as classes capitalistas emergentes moçambicanas resultam, na generalidade, de três diferentes processos de expropriação do Estado para benefício privado. Primeiro, foi a transferência maciça e subsidiada de empresas e acções do Estado para elites políticas e económicas nacionais, que basicamente criou uma classe não produtiva de proprietários de activos

obsoletos, sem capital nem experiência industrial e de gestão. Os interesses destes grupos foram, então, desafiados e ameaçados pela penetração de IDE em sectores oligopolistas ou com base em recursos e pela expansão da liberalização do comércio com o mundo, em especial com a África do Sul. A resposta estratégica do Estado a esses desafios e ameaças foi o lançamento da segunda grande onda de expropriação do Estado, de modo a maximizar os influxos de capital externo e a garantir a absorção de uma parte dos lucros desses influxos de capital por facções das classes capitalistas nacionais emergentes. Para manter as altas expectativas dos investidores e financiar, directamente, empresas privadas domésticas, o Governo organizou a terceira onda de expropriação do Estado, o endividamento público, aproveitando a larga margem de endividamento criada por duas décadas e meia de sucessivos programas de estabilização económica com o FMI.

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

A economia que resulta deste processo é extractiva, afunilada e porosa, dadas as condições históricas específicas em que se desenvolve a acumulação primitiva de capital em Moçambique. Assim, desde o início dos anos 1990, o PIB real de Moçambique cresceu cerca de 5,7 vezes, a uma taxa média anual de 7,2%, e o PIB real *per capita* aumentou 3,3 vezes, a uma taxa média anual de 4,9%. Portanto, a taxa de crescimento da economia foi não só comparativamente elevada (duas vezes superior à média mundial, 50% superior à média da África Subsaariana e alinhada com a média das economias emergentes) como permaneceu elevada ao longo de mais de duas décadas, resistindo a duas crises financeiras internacionais (a crise asiática de 1997 e a global iniciada em 2007-10) (DNEAP, 2009, 2010; GdM, 2010, 2011; INE, 1990-2013). Moçambique tornou-se, também, um dos três maiores destinos de IDE na África Subsaariana, a par da África do Sul e da Nigéria.

No entanto, apesar da rápida expansão da economia e do investimento, no mesmo período a base produtiva, comercial e de emprego foi afunilada, tendo reduzido o número e a variedade de produtos e actividades, em particular os de substituição de importações, aumentando a concentração em torno de produtos primários, minerais, energéticos e florestais, e diminuindo o potencial de articulação e de ligações domésticas da produção.

No que diz respeito ao sector industrial, o afunilamento da produção, em torno de um pequeno número de produtos primários, foi dramático. Assim, enquanto em princípios da década de 1990 dez produtos industriais (de entre os quais se destacavam o vestuário e os têxteis, a moagem de cereais, bebidas e produtos químicos diversos) representavam cerca de 50% da

produção da indústria transformadora, já em finais da década de 2000, 67% desta produção era gerada por apenas um produto: o alumínio (envolvendo duas empresas – a fundição de alumínio Mozal, e a Motraco, que lhe fornece energia eléctrica – de capitais multinacionais, empregando pouco menos de 2000 trabalhadores e gerando um produto primário com limitadas ligações internas). Entre 2005 e 2013, incluindo alumínio e gás natural, a produção industrial aumentou a uma taxa média anual de 4,3% (2% anual *per capita*). Excluindo o alumínio e o gás, o crescimento médio anual da produção industrial foi de 2,8% (ou 0,5% *per capita*). Portanto, o crescimento industrial foi largamente determinado por dois produtos primários para exportação: alumínio e gás (Castel-Branco, 2003, 2010; BdM, 1995-2013; INE, 1990-2013). Desapareceram praticamente dez indústrias (processamento de chá, castanha-de-caju, sisal, copra e derivados de petróleo, produção de cerâmicas, de vidro e produtos de vidro, ferro e aço, equipamento eléctrico e não eléctrico), metade das quais de substituição de importações. Nas restantes, o grau de concentração da produção num pequeno leque de produtos (quatro ou menos tipos de produtos) aumentou para 70% em três indústrias [alimentar, bebidas e tabaco; têxteis, vestuário e produtos de pele; e minerais não metálicos (cimento)], para 80% em duas indústrias [metalomecânica; químicos e derivados de petróleo (gás natural)] e para 99% em uma indústria [metalurgia (alumínio)]. Em todos os casos, a redução do número de produtos por subsector industrial foi feita por via da concentração em empresas maiores e em produtos primários e/ou apenas semiprocessados – como o descaroçamento e a fiação do algodão, na indústria têxtil; lingotes de alumínio, na metalurgia; cimento, nos minerais não metálicos; gás natural, nos químicos e derivados; cerveja e refrigerantes, tabaco e moagem de cereais, na indústria alimentar; bebidas e tabaco (Castel-Branco, 2010: 38).

Entre 1994 e 2004, cerca de 40% das pequenas e médias empresas privadas domésticas enceraram ou foram transformadas noutros tipos de unidades económicas, geralmente comerciais. Este desaparecimento de empresas, empregos e especializações industriais foi tanto uma consequência como uma contribuição para o afunilamento da base produtiva industrial (Banco Mundial, 1996; UTRE, 1996, 1999; Cramer, 2001; Castel-Branco, 2002a; Castel-Branco & Cramer, 2003).

A estrutura das exportações reflecte, naturalmente, as dinâmicas da produção. Assim, na última década, 72% das exportações provieram do complexo mineral-energético (alumínio, 39%; carvão, 13%; areias pesadas, 7%; energia, 7%; e gás natural, 6%) e 18% de mercadorias agrárias primárias, semiprocessadas (tabaco e banana, 5% cada; açúcar e madeiras, 4% cada). Todos os outros sectores da economia geram apenas 10% do total das exportações.

Uma economia com tendência para se afunilar e se especializar em produtos primários, dinamizada por um pequeno número de grandes projectos como pólos de demanda, cria problemas e desafios específicos para o desenvolvimento de ligações produtivas, tanto a montante como a jusante dos grandes projectos (Langa, 2015; Langa & Mandlate, 2013; Mandlate,

2015; Castel-Branco, Langa & Mandlate, 2015). Primeiro, o leque de opções, qualificações e capacidades (tecnológicas, financeiras e infra-estruturais) na economia e nos grandes projectos é limitado, reduzindo e encarecendo as possibilidades de ligações. Segundo, as ligações que se concretizam tendem a ser descontínuas, pois os pólos de demanda, mesmo sendo grandes, são poucos e, em geral, com elevado nível de especificação tecnológica, de difícil alcance para as empresas nacionais. Terceiro, dada a tendência para a descontinuidade, as empresas domésticas têm contratos discretos (em vez de contínuos) de duração variável, com intervalos variáveis entre eles, o que não lhes dá nem segurança financeira nem a estabilidade para as encorajar a fazer investimento industrial de base. Quarto, as empresas domésticas tendem a concentrar-se em serviços gerais de menor especialização, para que as suas capacidades possam ser mais facilmente utilizadas em vários projectos, de modo a aumentarem as suas oportunidades; mas esta abordagem contribui para que as ligações sejam tecnologicamente pouco sofisticadas e não industrializantes.

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

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

Sétimo, os custos adicionais do investimento em qualidade e segurança no trabalho e o intervalo de tempo entre o investimento e o alcance dos *standards* funcionam como barreiras à

entrada de novas empresas nas ligações com megaprojectos. Assim, 90% das empresas domésticas que conseguem estabelecer contratos com megaprojectos têm ou tiveram o Estado como grande cliente num certo momento (pois o Estado era o único grande cliente antes da Mozal), o que lhes permitiu acumular capital, experiência, ligações institucionais e acesso a informação, que usam para planificar e financiar as relações com os grandes projectos. Logo, oportunidades de ligações, em economia extractiva, não são iguais para todas as empresas e não são independentes da sua história recente.

Oitavo, dada a volatilidade dos mercados internacionais de mercadorias primárias de exportação e a porosidade da economia (ver mais adiante), os choques dos mercados internacionais são internalizados pela economia nacional através das ligações entre grandes projectos e empresas domésticas. Nos períodos de alta de preços, o mercado para empresas domésticas não aumenta significativamente, porque há limites tecnológicos – o megaprojecto pode comprar mais matéria-prima e energia, mas, a não ser que aumente a escala de actividade, não precisa de mais electricistas, pessoal de limpeza ou motoristas. Nos períodos de baixa de preços, os megaprojectos cortam os custos mais fáceis e de menor impacto, que são as actividades menos nucleares e mais simples, ou os futuros contratos, com as empresas domésticas. Embora os megaprojectos planifiquem com base em acordos com clientes e mercados futuros, crises nos preços de mercadorias primárias de exportação continuam a afectá-los.

Uma economia afunilada, com tendências de concentração e centralização de capital, focada em enclaves intensivos em capital e com um campo limitado de ligações, não gera dinâmicas de emprego capazes de libertar força de trabalho das áreas de menor produtividade de trabalho e absorvê-la em áreas de maior produtividade. De facto, em economias extractivas, de enclave, como a moçambicana, a produtividade de trabalho tende a crescer apenas nos enclaves intensivos em capital, não se disseminando esses ganhos de produtividade para o resto da economia. Assim, sectores dinâmicos e inovadores não geram emprego, enquanto a rentabilidade e a reprodução dos sectores de baixa produtividade dependem da sua capacidade de tratar os custos da força trabalho como residual, gerando emprego precário.

Ou seja, a indústria que emergiu das cinzas da guerra é, na essência, semelhante à herdada do colonialismo, no sentido em que o seu ritmo de actividade e expansão depende de sectores exportadores de produtos primários, dependente de importações de máquinas, equipamentos, peças e matérias-primas e auxiliares.

DESAFIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO

A análise feita aponta para uma série de desafios para a industrialização, constantes seja qual for o programa económico e social do Governo. Primeiro, existe uma unidade entre macroe-

conomia, ambiente de negócios, emprego e estruturas produtivas. Por exemplo, como foi mostrado, as pressões sobre a balança de pagamentos, que afectam o ambiente macroeconómico e de negócios, são causadas pelas estruturas produtivas e opções e prioridades de acumulação. A incapacidade de fornecer bens e serviços básicos de consumo, que reflecte estruturas produtivas, cria pressões inflacionárias, reduz o poder de compra do salário e tem o potencial de tornar o trabalho não competitivo, gerando intenções de desenvolver uma economia intensiva em trabalho decente. Por conseguinte, estas questões têm de ser resolvidas em conjunto, prestando atenção às estruturas produtivas e à sua organização social, o que levanta sérias dúvidas sobre a sensatez e a prudência de insistir em dinâmicas de industrialização que reproduzem e consolidam as estruturas de acumulação existentes.

Segundo, antes de pensar em «recursos» (gás, carvão, terra, etc.) e «tradições» (mercadorias primárias tradicionais de exportação, etc.), a industrialização deve responder a uma questão básica: qual é ou quais são os problemas a resolver. De facto, a principal fonte de «recursos», motivação e conflito é a identificação dos problemas prioritários a resolver, as vias para o fazer e as sequências a seguir, e os desafios que os contextos social e económico, nacional e internacional levantam. Para reduzir a pobreza, substancial e continuamente, a economia tem de gerar emprego com rendimentos reais crescentes, o que implica reduzir os custos de subsistência da força de trabalho (garantindo bens e serviços básicos de consumo de qualidade e a baixo custo), aumentar a produtividade de trabalho na economia como um todo, não apenas em enclaves económicos (como um megaprojecto ou outro), e alargar, diversificar e articular a base produtiva e de acumulação. Isto significa que a estratégia de industrialização terá de ajudar a libertar força de trabalho da agricultura e de outras actividades de menor produtividade de trabalho e transferi-la para sectores e actividades de maior produtividade de trabalho, e terá de ajudar a inovar e a aumentar a produtividade de trabalho em todas as áreas. Além disso, terá de gerar os meios de subsistência da economia, nomeadamente os bens e serviços básicos de consumo, e um excedente que permita largar a base de acumulação. Por exemplo, embora a economia deva sair da armadilha dos enclaves, os que existem – o núcleo extractivo da economia, nomeadamente o complexo mineral-energético e as outras mercadorias primárias de exportação – devem gerar um excedente que possa ser transferido para o resto da economia, através dos impostos, do emprego, das ligações a montante, da diversificação horizontal do investimento para além do núcleo extractivo, das complementaridades nas infra-estruturas e nos serviços e na produção, etc.

Terceiro, a problemática particular das ligações em economia extractiva tem origem nas características dinâmicas estruturais da economia, e não apenas nas características específicas de cada empresa ou megaprojecto. A política pública poderia contribuir para a correcção ou o alívio de alguns destes problemas. A redução da porosidade económica (por via da tributação do capital, renegociação dos contratos com megaprojectos, reestruturação do plano de investimento público, denúncia e cancelamento da dívida privada e reestruturação da restante, etc.)

poderia ajudar a mobilizar recursos para financiar a construção de capacidades que reduzissem o custo de investimento para todas as empresas e a tornar o sistema financeiro mais capaz e interessado em apoiar o desenvolvimento de uma base económica ampla. A informação sobre os megaprojectos que o Estado tem poderia ser usada para promover estratégias industriais específicas e auxiliar as empresas a desenvolver as suas estratégias de negócio e a garantir continuidades no investimento, modernização, produção e vendas com base numa escolha de actividades que maximizem complementaridades. Os megaprojectos podem ser obrigados a revelar informação sobre as suas necessidades regulares de bens e serviços, de modo a fornecer uma base empírica para a estratégia pública e para planos de negócio das indústrias e firmas individuais a médio prazo. Estas acções, quando enquadradas no âmbito de uma política industrial estrategicamente coordenada entre diferentes actores públicos e privados, não eliminariam a predominância de uma economia extractiva, mas poderiam ajudar a torná-la menos extractiva e mais útil para impulsionar o desenvolvimento alargado da base produtiva.

Quarto, a industrialização em Moçambique requer uma estratégia regional que vá para além do comércio livre, que identifique complementaridades e sinergias de produção e mercados, de infra-estruturas e serviços, energia e água, de financiamento, de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e inovação (de processos, produtos e *standards*), de formação, e de exploração estratégica de recursos. Por exemplo, os recursos energéticos de Moçambique podem ser usados para substituir importações e gerar moeda externa para a economia nacional, mas também para apoiar processos de industrialização regional numa perspectiva pan-africana. Outra área da estratégia regional é a questão laboral, nomeadamente a luta regional por condições laborais dignas e segurança social universal, como base para uma economia ao serviço da melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos.

Quinto, o financiamento é sempre um factor endógeno a cada estratégia e plano, isto é, a capacidade de mobilizar e aplicar recursos produtivamente é parte orgânica da concepção das prioridades e das ligações entre elas. No caso moçambicano, é prioritário lidar com a crise da dívida pública: auditá-la, renegociá-la, cancelar a responsabilidade pública pela dívida privada, reestruturá-la, mas, também, renegociar contratos e rever os incentivos fiscais, cancelar os incentivos redundantes e reorientar o investimento público para prioridades associadas ao alargamento, diversificação e articulação da base produtiva, do emprego, e da base fiscal, e travar o crescimento da dívida pública doméstica. A estratégia industrial poderá ser ajudada por, e ajudar, este processo, desenvolvendo um enfoque real na substituição efectiva de importações, em especial de comida e energia, ajudando a transferir excedente dos enclaves extractivos para o resto da economia, e utilizando o investimento público para ajudar a desenvolver complementaridades, ligações, *standards* e de informação (que reduzam os custos de coordenação), e desenvolver instituições e serviços industriais (que reduzam os custos marginais do investimento para toda a economia).

Naturalmente, os desafios aqui identificados implicam a contestação crítica dos «imperativos nacionais», que são definições políticas e de classe. Do argumento a favor do nacionalismo económico e da construção da burguesia capitalista nacional, como focos dominantes da filosofia política e da política económica, tanto a análise como os desafios aqui apresentados reorientam o debate para questões fundamentais do bem-estar e da sustentabilidade económica e social dos cidadãos e da sociedade, não apenas de uma elite. A questão fundamental não é a oposição à emergência de um grupo de moçambicanos ricos (embora, na última década, a aceleração do crescimento económico tenha duplicado o número de milionários, não tenha reduzido a pobreza e tenha sido consistente com o aumento significativo da desigualdade), mas o acesso de todos os moçambicanos ao bem-estar, pelo seu trabalho e não pelo acesso privilegiado ao poder político e às rendas económicas. Logo, o essencial do que é dito neste capítulo é, por definição, sujeito a contestação e conflito. Não poderia ser de outra maneira, pois o debate é sobre a produção, a apropriação e a utilização do excedente social e as relações de poder que se desenvolvem nesse processo social, o que significa que é um debate localizado no centro das dinâmicas de formação e luta de classes. Este é sempre o ponto de partida da política e da estratégia económica e de industrialização, o entendimento, a organização e a mobilização das dinâmicas de classe que sustentam o debate e a luta pela reestruturação dos sistemas de acumulação de capital.

REFERÊNCIAS

- Amsden, A. (1985). The state and Taiwan's economic development. In P. Evans *et al.* (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Amsden, A. (2004). *The Rise of «The Rest»: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Amsden, A., Di Caprio, A. & Robinson, J. (eds.) (2012). *The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: A Plan for Action*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1984). *Towards Sustained Development in Sub-Saharan Africa*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990a). *Mozambique Restoring Rural Production and Trade*. Volumes I and II (Report 8370-MOZ). Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990b). *Mozambique: Industrial Sector Study. Report*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (Policy Research Report)*. Oxford e Washington DC: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead (Policy Research Report)*. Oxford e Washington DC: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1995). *Mozambique: Impediments to Industrial Sector Recovery*. Report. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1996). *Moçambique: Avaliação do Impacto e Eficiência do Programa de Reestruturação de Empresas*. Washington DC: Banco Mundial.
- BdM (Banco de Moçambique) (1995-2013). *Relatório Anual*. Maputo: BdM.
- BdM (2003-2010). *Balança de Pagamentos*. Maputo: BdM.
- Biggs, T., Nasir, J. & Fisman, R. (1999). *Structure and Performance of Manufacturing in Mozambique. Regional Program and Enterprise Development (RPED)*. Washington: Banco Mundial.
- Brum, J. (1976). *Manufacturing Industries in Mozambique: Some Aspects*. Maputo: Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane.
- Bukharin, N. (2003). *Imperialism and World Economy*. Londres e Sydney: Bookmarks.

- Castel-Branco, C. (1994). Problemas estruturais de industrialização: a indústria transformadora. In C. Castel-Branco (org.). *Moçambique, Perspectivas Económicas*. Maputo: Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert.
- Castel-Branco, C. (2002a). *An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the case of Mozambique*. Unpublished PhD Thesis. Londres: School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres.
- Castel-Branco, C. (2002b). *Economic Linkages between South Africa and Mozambique*. Research report for the Department of International Development of the British Government. Pretória e Maputo.
- Castel-Branco, C. (2003). Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. *I Quaderni della Cooperazione Italiana*, 3/2003. Maputo.
- Castel-Branco, C. (2007). Alternativas africanas para o desenvolvimento e impacto da globalização. *1.º Encontro Académico Espanha-Moçambique*, 14-15 de Novembro. Maputo: Centro de Estudos Africanos. Universidade Eduardo Mondlaneo.
- Castel-Branco, C. (2010). Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, 41: sup1, S26-S48, DOI: 10.1080/03056244.2014.976363.
- Castel-Branco, C. (2015a). «Capitalizando» o capitalismo doméstico – porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique, 2015*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2015b). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma «bolha económica» em Moçambique? In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique, 2015*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. & Cramer, C. (2003). Privatization and economic strategy in Mozambique. In T. Addison (ed.). *Conflict and Recovery in Africa*. Oxford e Helsínquia: Oxford University Press.
- Castel-Branco, C., Langa, E. & Mandlate, O. (2015). Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada. *Boletim IDELAS*, 76. Maputo: IESE.
- CEA (Centro de Estudos Africanos) (1979a). *Os Mineiros Moçambicanos na África do Sul*. Maputo: UEM.
- CEA (1979b). *O Desemprego e a Sua Ligação com o Campo*. Maputo: UEM.
- CEA (1983). *Famílias Camponesas da Angónia no Processo de Socialização do Campo*. Maputo: UEM.

- Chang, H.-J. (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. Londres e Nova Iorque: McMillan.
- Chang, H.-J. (1998). Globalisation, transnational corporations and economic development – can developing countries pursue strategic industrial policy in a globalizing world economy? In R. Kozul-Wright & R. Rowthorn (eds.). *Transnational Corporations and the Global Economy*. Londres e Nova Iorque: MacMillan (com UNU/WIDER).
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento) (s.d.) *Base de Dados do Investimento Privado Aprovado, 1990-2012*. Maputo: CPI.
- Cramer, C. (1999). Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. *World Development*, 27(7), 1247-66.
- Cramer, C. (2001). Privatisation and adjustment in Mozambique: a «hospital pass»? *Journal of Southern African Studies*, 27(1), 79-103.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política) (2009). *Quadro Macro-Revisto para Proposta do Cenário Fiscal de Médio Prazo*.
- DNEAP. (2010) 3.^a avaliação da pobreza: análise e resultados principais. Apresentação em PowerPoint.
- Fine, B. (1997a). Privatization and the restructuring of state assets in South Africa: a strategic view. *NIEP Occasional Paper 7*. Joanesburgo: National Institute for Economic Policy.
- Fine, B. (1997b). *Interrogating the Long-Run: or to What Is the IMF/World Bank Adjusting*. Londres: School of Oriental and African Studies (Universidade de Londres).
- Fine, B. & Murfin, A. (1984). *Macroeconomics and Monopoly Capitalism*. Nova Iorque: St.Martin's Press.
- Fine, B. & Polleti, C. (1992). Industrial policy in the light of privatization. In J. Michie (ed.) *The Economic Legacy, 1979-1992*. Londres: Academic Press.
- Fine, B. & Rustomjee, Z. (1996). *The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization*. Londres: Westview Press.
- GdM (Governo de Moçambique) (1992). *Reflexão sobre a Situação da Indústria e o Seu Enquadramento no Ambiente Económico Nacional*. Relatório do ministro da Indústria e Energia (MIE). Maputo.
- GdM (1997). *Política e Estratégia Industrial*. Resolução do Conselho de Ministros 23/97, de 19 de Agosto. Maputo.
- GdM (1999-2012). *Relatórios da Dívida*. Maputo.
- GdM (2000-2011) *Conta Geral do Estado*. Maputo.
- GdM (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005)*. Maputo: MPF (Ministério do Plano e Finanças).

- GdM (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo.
- GdM (2011). *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Aprovado na 15.^a Sessão Ordinária do Conselho de Ministros. Maputo.
- GdM (2015). Programa Quinquenal do Governo para 2015-2019. *Boletim da República*, I Série, Número 29, 2.º Suplemento.
- GdM & UNIDO (1993). *Orientações para o Desenvolvimento Industrial de Moçambique*. Relatório preliminar do projecto DP/MOZ/86/014. Maputo: Ministério da Indústria e Energia (MIE).
- Gore, C. (1996). Methodological nationalism and the misunderstanding of East Asian industrialisation. UNCATD Discussion Paper 111.
- Guebuza, A. (2004). Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos. *Domingo*, 28 de Novembro de 2004, 20-21.
- Hanlon, J. (2011). Is Mozambique following a latecomer developer strategy? *Transformation*, 76, 37-143.
- Hirschman, A. (1981). *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven e Londres: Yale University Press.
- Ibraímo, Y. (2013). Expansão da produção de produtos primários, emprego e pobreza. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco & F. Salvador, F. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (1990-2013). *Anuário Estatístico*. Maputo.
- Jenkins, R. (1991a). Learning from the gang: are there lessons for Latin America from East Asia? *Bulletin of Latin America Research*, 10(1), 37-54.
- Jenkins, R. (1991b). The political economy of industrialisation: a comparison of Latin America and East Asian newly industrialising countries. *Development and Change*, 2, 197-231.
- Jenkins, R. (1992). (Re-) interpreting Brazil and South Korea. In T. Hewitt, et al. (eds.). *Industrialisation and Development*. Oxford: Oxford University Press (com Open University).
- Jomo, K. S. & Rock, M. (1998). Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South East Asian newly industrializing countries. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Disponível em: unctad.org/en/docs/dp_136.en.pdf (consultado a 20 de Junho de 2012).
- Jones, L. P. & Sakong, Il (1980). *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Harvard, Cambridge, Massachusetts e Londres: Universidade de Harvard.

- Khan, M. & K. S., Jomo (eds.). (2000). *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, Eun Mee (1997). *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. Albany: State University of New York Press.
- Kohli, A. (1994). Where do high growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's «developmental state». *World Development*, 22(9), 1269-93.
- Langa, E. (2015). «Ligações minadas»: o caso dos fornecedores nacionais da Vale e da Rio Tinto em Moçambique. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). Questões à volta de ligações a montante com a Mozal. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Lenin, V. I. (2010). *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*. Londres: Penguin Classics.
- Luxemburg, R. (2003). *The Accumulation of Capital*. Nova Iorque: Routledge.
- Machel, M. (2011). O duplo papel do governo na migração da radiodifusão do analógico para o digital: um negócio da China para a família Guebuza. *CIP Newsletter*, 11, 1-5.
- Machel, M. (2012). Alianças com selo de tráfico de influências e conflitos de interesses. *CIP Newsletter*, 13, 10-16.
- Machel, S. M. (1973). O processo da revolução democrática popular em Moçambique. *Colecção Estudos e Orientações*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e Disco (edição de 1980).
- Machel, S. M. (1974). Estabelecer o poder popular para servir as massas. *Colecção Estudos e Orientações*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e Disco (edição de 1980).
- Machel, S. M. (1977). *O Partido e as Classes Trabalhadoras Moçambicanas na Edificação da Democracia Popular: Relatório do Comité Central ao III Congresso da Frelimo*. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico (Frelimo).
- Mandlate, O. (2015). Capacitação das empresas nacionais e conteúdo local de megaprojectos em Moçambique. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Marx, K. (1847). Speech of Dr. Marx on protection, free trade and working classes. *The Northern Star*, 520, 9 de Outubro.
- Marx, K. (1976) *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 1. Londres: Penguin Classics.
- Marx, K. (1978). *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 2. Londres: Penguin Classics.
- Marx, K. (1981). *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 3. Londres: Penguin Classics.
- Massarongo, F. (2010). A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental? *Boletim IDELAS*, 30. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf (consultado a 12 de Junho de 2013).

- Massarongo, F. (2013). Porque é que os bancos privados não respondem à redução das taxas de referência do Banco de Moçambique? Reflexões. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). Financiamento do Estado com recurso à dívida – problemas e desafios. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 161-184.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Melina, G. & Xiong, Y. (2013). Natural gas, public investment and debt sustainability in Mozambique. *IMF Working Paper*, 13/261.
- Nasir, J. et al. (2002). *Mozambique Industrial Performance and Climate Assessment*. Maputo: Banco Mundial, RPED e CTA.
- Nhachote, L. (2010). Indústria de mineração atrai várias figuras da nomenclatura dominante. *CIP Newsletter*, 6, 6-7. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- O’Laughlin, B. (1981). A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3. Maputo: CEA/UEM, 9-32.
- O’Laughlin, B. (1996). Through a divided glass: dualism, class and the agrarian question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 23(4), 1-39.
- O’Laughlin, B. (2016). Produtividade agrícola, planeamento e a «cultura do trabalho» em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE.
- O’Laughlin, B. & Ibraímo, Y. (2013). A expansão da produção de açúcar e o bem-estar dos trabalhadores agrícolas e comunidades rurais em Xinavane e Magude. *Cadernos IESE*. Maputo: IESE.
- Pereira Leite, J. (1993). Colonialismo e industrialização em Moçambique: Pacto colonial, dinamização das exportações e «import substitution» (1930-74). *Ler História*, 24, 53-70.
- 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*. Lisboa: ISEG (Instituto Superior de Economia e Gestão).
- Pereira Leite, J. (1999). A guerra do caju e as relações Moçambique-Índia na época pós-colonial. *Documento de Trabalho*, 57. Lisboa: CEaA (Centro de Estudos Africanos).
- Roberts, S. (2000). *The Internationalisation of Production, Government Policy and Industrial Development in South Africa*. Unpublished PhD Thesis. Londres: Birkbeck College (Universidade de Londres).
- Tutashinda, N. (1978). As mistificações da «Autenticidade Africana». *Cadernos Ulmeiro*, II(1). Lisboa.

- UNIDO (1999). *Integrated Industrial Development Programme to Facilitate Private Sector Development in Mozambique*. Programme document. Maputo e Viena: UNIDO.
- UTRE (Unidade Técnica de Reestruturação Empresarial) (1996). *Mozambique: Evaluating the Impact and Effectiveness of the Enterprise Restructuring Program*. Maputo: Ministério do Planeamento e Finanças de Moçambique.
- UTRE (1999). «*Privatisation in Mozambique*», Maputo: Technical Unit for Enterprise Restructuring. Maputo: Ministério do Planeamento e Finanças de Moçambique.
- Wield, D. (1977a). *Some Characteristics of the Mozambican Economy Particularly Relating to Industrialization*. Maputo: Centro de Estudos Africanos/Univ. Eduardo Mondlane.
- Wield, D. (1977b). *The Structure and Balance of Industrial Production and Its Relationships with other Sectors and with the Growth of a Working Class*. Maputo: Centro de Estudos Africanos/Univ. Eduardo Mondlane.
- Wuyts, M. (1981). *Camponeses e Economia Rural em Moçambique. Relatório 81/8*. Maputo: CEA (Centro de Estudos Africanos).
- Wuyts, M. (1989). *Money and Planning for Socialist Transition: The Mozambican Experience*. Gower: Aldershot
- Wuyts, M. (2011a). Será que crescimento económico é sempre redutor da pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. *Boletim IDELAS*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias.
- Wuyts, M. (2011b). The working poor – a macro perspective. Valedictory Address as Professor of Applied Quantitative Economics delivered on Thursday 8 December, 2011 at The Institute of Social Studies. Hague, Holanda.

DESENVOLVIMENTO CENTRADO EM PME? PROBLEMATIZAÇÃO CRÍTICA DESTA ABORDAGEM

Carlos Nuno Castel-Branco

INTRODUÇÃO

As pequenas e médias empresas (PME) têm tido um tratamento privilegiado na literatura sobre desenvolvimento económico, mesmo quando, intencionalmente ou não, as políticas de desenvolvimento não as favorecem, os programas económicos continuem, na prática, a priorizar grandes projectos de investimento intensivos em capital e os resultados práticos sejam diferentes da retórica. Argumentos a favor das PME vêm de quase todos os quadrantes e, frequentemente, o insucesso económico é atribuído à não promoção de PME, do mesmo modo que, por derivação, a cura para o insucesso requer a promoção de tais empresas.

Como seria de esperar, o Programa Quinquenal do Governo de Moçambique (PQG) para 2015-2019 (GdM, 2015) enfatiza o papel das PME na industrialização orientada para exportações, na promoção de emprego e no desenvolvimento das cadeias de valor, embora o PQG não seja específico sobre como as PME podem ser promovidas. As mesmas preocupações estavam já reflectidas no Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARP) 2011-2014 (GdM, 2011a) e em muitos outros documentos de política do Governo de Moçambique (GdM) (GdM, 2001; 1999b; 1997; 1992).

Apesar deste aparente consenso, a retórica da pequena e média empresa enfrenta quatro tipos de problemas fundamentais, alguns aparentemente paradoxais, que não são resolvidos nem na literatura nem na prática política, nomeadamente: (i) a definição e o entendimento do que são pequenas e médias empresas são problemáticos e contraditórios; (ii) o enfoque na escala (pequena ou média) pode confundir e anular os efeitos desejados das políticas, por ser uma abordagem estática que não diferencia entre tipos de empresas e ciclos de negócios, nem privilegia a análise das ligações e articulações que formam as redes vitais para que as firmas prosperem; (iii) não é evidente que o desenvolvimento do capitalismo industrial seja consistente com o enfoque em PME e, apesar da retórica, o desenvolvimento do capitalismo moderno continua a tender para dinâmicas de concentração (empresas maiores) e centralização (menos empresas) do capital, mesmo em economias subdesenvolvidas, particularmente

nos casos em que a acumulação de capital é intensamente dependente de influxos de capital externo privado; e (v) esta abordagem exclui, ou passa para segundo plano, a discussão das dinâmicas, estruturas e tensões relacionadas com acumulação, diversificação e articulação da base produtiva.

Este capítulo, nas quatro secções que se seguem, descreve criticamente este debate e avança com um conjunto de questões para ajudar a pensar sobre política pública e PME. A próxima secção resume os argumentos geralmente utilizados para a promoção de PME. A seguir, são discutidas as tensões e contradições da abordagem centrada em PME. O capítulo vira-se, então, para a descrição das dinâmicas de concentração e centralização de capital em Moçambique, associadas à consolidação do modelo extractivo de acumulação de capital, colocando as PME no contexto da economia política do desenvolvimento do capitalismo nacional. A última secção resume o debate e identifica questões centrais para reflexão sobre a problemática do relacionamento entre política pública e o desenvolvimento da base empresarial produtiva.

PORQUÊ PME?

As PME tornaram-se uma das várias panaceias do discurso sobre desenvolvimento económico. Porquê? A definição de panaceia, um remédio para todos os males, à partida implica que os argumentos a favor das PME são muito amplos e variados.

Schumacher (1975) sistematizou os elementos centrais da teoria da «beleza da pequena escala», em resposta a dois grandes desafios mundiais: a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento e os efeitos tirânicos da globalização na destruição de modos de vida em países subdesenvolvidos e a sua substituição pela exploração multinacional de recursos não renováveis. Adoptando o que pode ser vagamente definido como «princípios de economia budista», esta obra centra-se em três dimensões da beleza da pequena escala, nomeadamente: (i) a adequabilidade das tecnologias às condições de desenvolvimento, intensidade de capital e sustentabilidade ambiental, tornando-a também acessível sem depender de grande investimento e importações; (ii) a proximidade das comunidades, da sua cultura, história e necessidades; e (iii) a necessidade de maximizar a produção de bem-estar com o mínimo de consumo, isolando e secundarizando a dimensão do crescimento económico (definida como aumento contínuo do consumo de recursos) em relação a outras dimensões do desenvolvimento como sustentabilidade, adequabilidade, harmonia, justiça e saúde.

Embora o epicentro deste trabalho seminal de Schumacher não fossem as empresas em si, pequenas ou não, ele influenciou o debate posterior sobre pequenas e médias empresas em várias dimensões, embora este debate se tenha preocupado mais com noções de eficácia social do capitalismo em transição do que com valores e princípios associados à beleza da pequena

escala schumacheriana. Deste debate, sintetizámos os seguintes argumentos principais, que formulámos como postulados (facto reconhecido como verdade evidente sem necessidade de demonstração), sobre as vantagens das PME e a necessidade de política pública específica para as apoiar.

Primeiro postulado: as PME são um caminho para as tecnologias adequadas à relativa intensidade de factores (capital, trabalho e recursos naturais), às capacidades tecnológicas existentes, aos mercados, à necessidade de superar os efeitos mais nocivos da dependência promovida pela globalização e à conservação ambiental (Cornia & Helleiner, 1994; Cornia, van der Hoeven & Mkandawire, 1992; Lall, 1992a, 1992b, 1993b).

Segundo postulado: as PME são economicamente mais eficientes, mais competitivas e menos dependentes, mais intensivas em trabalho (pelo que podem gerar mais emprego a menor custo em termos de capital) e mais acessíveis ao empresariado nacional (pelo que são mais adequadas ao desenvolvimento do sector privado emergente). Este postulado deriva do anterior, em especial no que diz respeito à adequação das PME à relativa intensidade de factores de produção (capital, trabalho e recursos naturais) e à sua flexibilidade tecnológica (Krueger, 1998; Tirole, 1997; Biggs, Nasir & Fisman, 1999; Portes *et al*, 1989; Banco Mundial, 1994, 1993).

Terceiro postulado, PME são uma via para um capitalismo industrial mais competitivo, flexível e próximo dos mercados, por efeito dos postulados anteriores. Este modelo de capitalismo é menos sujeito aos ditames dos monopólios e oligopólios corporativos, é mais flexível e ajustável, a baixo custo, às flutuações dos mercados e mudanças das preferências, maximiza o bem-estar dos consumidores (por estar mais próximo das suas necessidades e não exercer poder oligopolista) e dos trabalhadores (por oferecer um ambiente de trabalho mais saudável, mais emprego e maior ligação entre os trabalhadores e os interesses da firma), minimiza o problema do principal-agente na gestão ao nível da firma (porque, nas PME, a propriedade e o controlo estão, geralmente, unificados), o que reduz custos de transacção e controlo e a luta por poder e rendas improdutivas, minimiza a necessidade e a intensidade de intervenção correctiva do estado e as imperfeições daí decorrentes (Krueger, 1998; Cornia & Helleiner, 1994; Cornia, van der Hoeven & Mkandawire, 1992; Portes *et al*, 1989; Tirole, 1997; Banco Mundial, 1994, 1993; Lall, 1999a, 1992b).

Quarto postulado: as PME são mais adequadas para lidarem com economias largamente informais, tanto na absorção de força de trabalho subempregada e pouco qualificada como na formalização de negócios e desenvolvimento de ligações entre actividades variadas, porque estas firmas tendem a ser intensivas em trabalho e não em capital, os custos iniciais de investimento são baixos e a tecnologia é flexível e de mais fácil absorção (Portes *et al*, 1989; Cornia & Helleiner, 1994; Cornia, van der Hoeven & Mkandawire, 1992; Banco Mundial, 1994; White & Bhatia, 1998).

Quinto postulado: as PME são fundamentais para promover o aumento da proporção do investimento privado doméstico no investimento privado total e, por consequência, o aumento da poupança doméstica e a redução da dependência em relação a fluxos externos de capital privado,

assim jogando um papel central na intensificação do conteúdo local nas cadeias de produto e valor na economia doméstica. Este postulado deriva dos que estabelecem que estas firmas são de baixa intensidade de capital, mais apropriadas à adopção de tecnologias adequadas e mais flexíveis, e são mais próximas e mais bem integradas nos mercados locais (Hirschman, 1981, 1958; Cornia & Helleiner, 1994; Cornia, van der Hoeven & Mkandawire, 1992; Lall, 1992a, 1993b; UNIDO, 1987; UNCTAD, 1999b, 1999c).

Estes postulados sintetizam o amplo leque de questões que o modelo centrado em PME seria capaz de abordar e resolver. Nos anos 1980, período da rápida expansão dos programas de ajustamento estrutural e do debate sobre a natureza mais ou menos humana desse ajustamento, a popularidade, entre economistas de desenvolvimento, do modelo de desenvolvimento centrado em pequenas e médias empresas expandiu-se, naturalmente, com a introdução de quatro novos temas, derivados dos seus postulados e relacionados entre si. Por um lado, o modelo era oferecido como uma alternativa aos grandes projectos de desenvolvimento, à planificação centralizada, à marginalização da agricultura e dos pequenos e médios produtores e à dependência externa dos programas económicos, factores considerados como estando na origem da crise económica na África Subsaariana. Por outro lado, o modelo das PME surgia como argumento para maior liberalização económica e menos intervenção do Estado, acompanhado pela expansão do mercado doméstico, mais emprego e mais competitividade. Além disso, era entendido como um modelo menos desigual e que oferecia alternativas reais para mudança das estruturas do poder do Estado, dos interesses entrincheirados no Estado e do grande capitalismo corporativo. Finalmente, era entendido como um modelo consistente com o ajustamento macroeconómico por ser mais próximo das vantagens comparativas da economia e, por consequência, por evitar distorções de política e beneficiar de mercados e ambientes mais competitivos (Cornia & Helleiner, 1994; Cornia, van der Hoeven & Mkandawire, 1992; Cornia, Joly & Stewart, 1988, 1987; Banco Mundial, 1989, 1981).

Em resumo, tal como acontece como qualquer panaceia, o modelo de desenvolvimento centrado em PME parece ter uma solução para quase todas as questões que economistas de desenvolvimento enfrentam. Terá?

CRÍTICA DA ABORDAGEM CENTRADA EM PME

Serão os argumentos sobre PME, como panaceia, resistentes a uma análise mais detalhada e rigorosa das estruturas e dinâmicas económicas e empresariais? Esta secção investiga esta questão, começando por problematizar a definição de PME para, em seguida, questionar os métodos frequentemente usados para comparar tipos/escalas de empresas e a lógica do argumento a favor da centralidade das PME e, por fim, interrogar-se sobre a utilidade de uma

abordagem centrada em PME versus uma que se centre na abordagem de questões industriais, produtivas e económicas reais.

PROBLEMATIZANDO AS PME

A maior parte das «virtudes» de uma abordagem de desenvolvimento centrada em PME deriva de quatro pressupostos, nomeadamente: escala e tecnologia adequadas à intensidade de factores, por um lado, e, conseqüentemente, baixa intensidade de capital e alta intensidade de trabalho no caso das economias subdesenvolvidas. Serão estes pressupostos reais, na generalidade? Para respondermos a esta pergunta, temos de investigar o que são, de facto, as PME, o que define a sua escala e tecnologia, e, por consequência, a sua intensidade relativa de factores. As definições de PME variam significativamente em linha com a escala, o grau de desenvolvimento e as estruturas tecnológicas e produtivas da economia em que estão inseridas. Estudos definem PME de acordo com o número de trabalhadores empregados, ou de acordo com a escala de operações da empresa. Tomando o número de trabalhadores como ponto de referência, as definições das PME variam entre poucas dezenas e poucas centenas de trabalhadores. Tomando a escala de operações, definida pelo volume de negócios, a classificação das PME é altamente sensível ao tipo e ao sector de actividade (Cornia & Helleiner, 1994; Cornia, van der Hoeven & Mkandawire, 1992; Deyo, 1987; Michie & Smith, 1998, 1996; Weiss, 1992, 1985; Banco Mundial, 1994).

Outros indicadores da escala de operações podem ser o peso do investimento inicial na estrutura de custos da empresa ou a taxa de lucro, mas estes indicadores são também pouco precisos. Por exemplo, uma empresa pode ter um custo inicial de investimento relativamente baixo por operar com processos de produção com retornos constantes ou decrescentes relativamente ao investimento de capital, mas, ao mesmo tempo, pode empregar um número elevado de trabalhadores e operar a um volume de negócios superior aos limites que a permitam classificar como PME. A taxa de lucro é afectada tanto pela produtividade como pelo prolongamento do dia de trabalho, pelo que este indicador, em si, não permite aferir se uma empresa é PME ou não e quais são as suas características tecnológicas ou a sua intensidade relativa de factores. A definição da escala pelo número de trabalhadores é ligeiramente menos sensível ao tipo e ao sector de actividade das empresas, pelo que é uma estatística mais simples e, por consequência, mais amplamente utilizada para definir as PME. No entanto, uma empresa pode perfeitamente empregar um número de trabalhadores que a classifique como PME ao mesmo tempo que tem um volume de negócios que a pode classificar como grande, dependendo da tecnologia e da produtividade do trabalho.

Portanto, a definição de PME é arbitrária e relativa a outros factores, isto é, os indicadores que definem a escala só fazem sentido quando comparados com outros, sendo sensíveis ao tipo e ao sector de actividade, à tecnologia e aos processos de trabalho, e às estruturas da economia.

Logo, a classificação pela escala não só é arbitrária como não constitui uma base sólida para política pública e estratégia empresarial.

A escala é uma dimensão fundamental na economia, nas indústrias e nas empresas, pelo que representa em termos de dinâmicas de produção e dos processos tecnológicos, de organização dos mercados e da competição, de acumulação de capital e da sua utilização, e da estruturação das relações de poder na economia. No entanto, a escala não é necessariamente relevante como indicador de classificação de empresas, pois, tentando sê-lo, torna-se um conceito estático e arbitrário, indefinido do ponto de vista do que pretende revelar, e contrário ao que torna o conceito de escala relevante na economia (onde a escala é relevante pelo seu papel a captar e a descrever dinâmicas de acumulação e organização económica e produtiva e não como classificador).

Além disso, as relações reais entre indicadores de classificação de PME são complexas e variadas: a empresa é pequena pelo número de trabalhadores por ser de alta produtividade e sofisticação tecnológica? A empresa é pequena pelo investimento inicial por ter retornos constantes ou decrescentes relativamente à escala de investimento, sendo, por isso, grande pelo número de trabalhadores? A empresa é simultaneamente pequena pelo número de trabalhadores, pela escala do investimento inicial, pelo volume de negócios e pela taxa de lucro por o seu mercado ser pequeno? Isto é, qualquer indicador de classificação por escala diz pouco sobre as empresas que classifica e sobre as condições em que estas operam, tendo pouca relevância analítica e política.

Mesmo que uma classificação de escala seja usada, os indicadores não dizem nada sobre o ciclo da empresa: será a PME uma empresa em fase de inicial de desenvolvimento? Ou a operar num novo mercado, dinâmico e inovador, mas ainda na sua infância? Ou a operar num mercado estandardizado e maduro, com demasiados concorrentes e pouco futuro? Ou uma empresa em falência, isto é, que se tornou pequena na etapa final do seu percurso rumo à extinção? Isto é, num sistema dinâmico, em mudança, a utilização de uma medida estática e exacta de escala como classificador pode permitir revelar a posição exacta de uma empresa (se é PME ou não), desde que haja um acordo sobre a medida a adoptar e o seu significado, mas não revela com precisão nem a magnitude nem a direcção do seu movimento no tempo e no espaço. Quanto mais preciso é o conhecimento de uma das variáveis, menos preciso é o conhecimento da outra. Salvaguardando as óbvias diferenças entre a descrição física e económica do mundo, este fenómeno assemelha-se ao princípio de incerteza de Heisenberg (1930).

Em resumo, a definição de PME é arbitrária por usar indicadores estáticos de escala, não permite, por si só, aferir os processos tecnológicos, as estruturas produtivas, a intensidade relativa de factores, a relação com mercados, redes e o ambiente envolvente da empresa, e pouco revela sobre a magnitude e a direcção de mudança da empresa. Logo, o uso estático de escala para classificar empresas é analiticamente inadequado para pensar em estratégia empresarial ou política pública. Aliás, dado o largo espectro das características das empresas, multiplicado pela

variedade de posições e *momentum* das empresas nos seus ciclos de negócios e nos ciclos económicos mais amplos, orientar estratégias e política pública para PME, seja qual for a sua definição estática, é como dar um tiro no escuro.

É possível tentar ultrapassar estas limitações criando uma matriz complexa de indicadores, que inclua toda a informação que a escala, numa perspectiva estática, exclui. Porém, tal exercício reduziria significativamente a relevância do indicador de classificação por escala (pois a política pública e a estratégia empresarial seriam afectadas por todos os outros factores, como tecnologia, mercados, ciclo de negócio, etc.), pelo que uma abordagem centrada numa escala (como posição estática) deixaria de fazer sentido (uma abordagem focada em mercados, tecnologia, ligações ou ciclos de negócio seria preferível). Isto é, a tentativa de correcção da dimensão estática de escala na análise das PME retiraria o valor ao indicador escala. Logo, o debate de estratégia e política passaria para os assuntos dinâmicos e específicos, das tecnologias aos mercados, no contexto de ciclos de negócios específicos.

MÉTODOS DE COMPARAÇÃO QUESTIONÁVEIS

A comparação entre PME e grandes empresas, no que diz respeito a uma série de indicadores de eficácia económica ou bem-estar, constitui uma das bases lógicas para o favorecimento de uma abordagem de desenvolvimento centrada em PME. Serão, estas comparações, sempre adequadas?

Estudos empíricos acerca das vantagens relativas das PME são, com alguma frequência, inadequados. Muitos pecam por parcialidade de selecção das amostras, que resulta de um problema prático de amostragem, pois as PME estudadas são aquelas que conseguiram sobreviver; uma selecção aleatória das empresas, que incluiria aquelas que desapareceram, nem sempre é possível. Outros estudos enfrentam problemas de identificação – o que é uma PME? Estará a fábrica/empresa a comportar-se como uma pequena empresa ou apenas a ser definida como uma pequena empresa? Finalmente, existe o problema de atribuição do sucesso ou fracasso – serão atribuíveis a uma definição arbitrária e estática de escala?

A arbitrariedade na definição de PME, combinada com a dificuldade em definir indicadores de aferição de desempenho, resulta em ambiguidades nos estudos sobre as vantagens relativas das PME. O tamanho das empresas pode ser definido pelo número de trabalhadores ou pelo valor do negócio e, em seguida, o desempenho das empresas é comparado independentemente da tecnologia, gestão, condições de concorrência, ciclo de negócio, redes e especificidades das indústrias. Indicadores de desempenho podem ser questionáveis e diferir significativamente dos objectivos que formam a base de apoio na qual os argumentos pró-PME são definidos. Por exemplo, o desempenho das empresas pode ser comparado pelo retorno sobre o capital e outros índices financeiros (que não fazem parte dos argumentos pró-PME), em vez de se focarem no emprego, na gestão democrática, na flexibilidade do mercado e tecnologia, entre outros

(que fazem parte dos argumentos pró-PME). A utilização das fronteiras rígidas da empresa (a própria firma) pode impedir a constatação de que para existirem, já para não falar de terem sucesso, as PME podem depender fortemente do alargamento das suas fronteiras para além da firma, de modo a incluir as redes de que fazem parte, incluindo as grandes empresas – por exemplo, através da rede de fornecedores, subcontratação, acesso a financiamento ou crédito cliente/fornecedor relacionado com o comércio, as PME podem depender de grandes empresas para expandirem negócios e os seus mercados, independentemente de essas grandes empresas terem retornos no capital ou gestão democrática, ou custos por posto de trabalho piores dos que os das PME que subcontratam.

Se o enfoque do estudo é a escala inicial das empresas, arbitrariamente definida, a dinâmica da empresa pode perder-se completamente. Este é o caso particular dos estudos comparativos sobre as empresas ao longo do tempo, em que a classificação inicial (PME ou grande) se mantém independentemente de as empresas se terem expandido, associado a outras ou entrado em cadeias de valor determinadas por grandes empresas, de tal modo que, para todos os efeitos, tenham deixado de ser PME.

Finalmente, se os estudos comparam grandes e pequenas empresas directamente, uma a uma – por exemplo, a quantidade de poluição que uma PME gera comparada com uma empresa grande; a pressão sobre a procura de matérias-primas, combustíveis, peças, equipamentos, entre pequenas e grandes empresas; a concorrência pela mão-de-obra e pressão ascendente sobre os salários, etc. –, os resultados não são credíveis. Para alcançar os mesmos resultados económicos (por exemplo, nível de exportações e produção, nível de emprego, etc.), são necessárias muitas mais PME do que grandes empresas. A questão, então, é o que acontece quando todas aquelas PME são agregadas – continuam a poluir menos e a provocar menos pressão sobre a procura? Para um determinado nível de produção alcançado através de uma grande empresa, qual é o impacto relativo de todas as PME necessárias? Para gerar as ligações e sinergias a jusante e montante que uma grande empresa pode gerar, quantas PME seriam necessárias e qual seria a sua eficácia conjunta relativamente a um menor número de empresas maiores?

Relacionado com estas questões, quando o número de PME individuais cresce, as tecnologias existentes, capacidades e estruturas industriais podem tornar-se obsoletas. O que pode levar, simultaneamente, à concentração e centralização de capital e de capacidades produtivas, bem como a uma queda no emprego marginal por efeito da inovação tecnológica, e à alteração das condições competitivas e das dinâmicas sociais e económicas de acumulação de capital.

Assim, o quadro analítico para a avaliação da vantagem ou desvantagem relativa de diferentes tipos de empresas de escala variada não é adequado para tratar das questões fundamentais, nomeadamente a dinâmica das empresas e indústrias nas economias capitalistas modernas (desenvolvidas ou subdesenvolvidas). Um exame mais aprofundado das questões pode, na realidade, mostrar que as PME não são o que parecem ser, os objectivos do desenvolvimento das

PME podem estar em conflito e não ser claros, e os estudos empíricos podem não ser robustos. Sejam grandes ou pequenas, o desempenho das empresas não pode ser adequadamente avaliado independentemente das pressões sociais, económicas e tecnológicas, das dinâmicas e estruturas industriais de que as empresas são uma parte activa, que as influenciam e delas recebem influência, através de redes, parcerias, subcontratações, integração, internalização ou terceirização, integração vertical ou em cadeias de produção.

PROBLEMATIZANDO A LÓGICA DO ARGUMENTO SOBRE A CENTRALIDADE DAS PME

A essência do argumento sobre a centralidade das PME no desenvolvimento é questionável. Por um lado, há demasiados postulados, todos derivados de uma noção estática de escala e do pressuposto que menor escala envolve tecnologias mais adequadas. Ora, não seria de mais fazer recordar uma regra de ouro, muitas vezes mencionada, mas facilmente esquecida ou não totalmente compreendida: quando há muitas razões para se fazer alguma coisa, pode ser que não haja nenhuma razão clara para a fazer.

Não existe nenhuma instituição ou política económica ou organização que, isoladamente, possa resolver todos ou a maior parte dos problemas económicos. Esta regra é mais ou menos aplicável a qualquer etapa do desenvolvimento, independentemente da história, da sociedade e dos modos de acumulação. Como qualquer instituição e organização económica, as empresas são construções sociais, económicas e técnicas, e seria surpreendente se uma receita única fornecesse uma direcção útil para o desenvolvimento independentemente das questões a serem abordadas e das condições sociais e económicas em que tais questões são levantadas.

A centralidade das PME é oferecida como solução para problemas relacionados com, ou quiçá causados por, grandes projectos: custo social, sustentabilidade, dependência, fraqueza das ligações, dificuldade de absorção da tecnologia, elevados custos por posto de trabalho, poder monopolista corporativo etc. Será que a «grande escala» é a única ou principal causa desses problemas? Mesmo que fosse, qual é o passo lógico que mostra, portanto, que inverter a escala, de grande para pequeno-médio, resolve o problema? Não será legítimo questionar se o uso da «escala», no sentido estático, como ponto de partida para a análise é adequado, em vez de substituir uma escala, no sentido estático, por outra?

Raras vezes, as PME são vistas como parte do problema ou, pelo menos, como tendo características e dinâmicas associadas com o problema em análise. Há um implícito pressuposto de que as PME são observadoras externas às dinâmicas e tensões sociais e económicas existentes, bastando introduzi-las, ou substituir uma «peça» qualquer no mecanismo do sistema de acumulação (por exemplo, facilitar o licenciamento e reduzir o tempo para formação de empresas) para que tudo se resolva. A natureza da acumulação capitalista é raramente discutida e as PME

são vistas como capazes de evitar os excessos do capitalismo por serem e permanecerem pequenas. Contudo, as pequenas empresas capitalistas só fazem sentido no contexto específico de processos concretos e reais de acumulação capitalista, e, portanto, estão obrigadas e afectadas pela mesma dinâmica de acumulação do grande capitalismo. A organização da acumulação capitalista procura evitar a competição através de meios diversos: inovação, crescimento, fusões e aquisições, diferenciação do produto, combinação de gama e escala, e assim por diante. De certa forma, a regra do jogo é tornar-se grande, ou tornar-se parte de uma grande organização ou grande cadeia de produção e valor (Roberts, 2000; Chandler, 1990; Chandler, Amatori & Hikino, 1997). Qualquer economia é feita de muitos tipos diferentes de instituições, incluindo empresas; estas instituições estão, de alguma forma, relacionadas; e a escala de qualquer uma é apenas uma entre muitas questões a que se deve prestar atenção, e não necessariamente a mais importante. Na verdade, a escala é quase sempre uma variável determinada por outros factores e que capta dinâmicas de crescimento, competição, conflito social sobre a taxa de lucro e mudança estrutural.

QUÃO ÚTIL É A ABORDAGEM CENTRADA EM PME?

Será que a abordagem centrada em PME pode ser justificada a partir dos postulados anteriormente sintetizados e permitir a concretização desses mesmos postulados?

Em resposta à primeira parte da pergunta, é claro que os postulados, derivados de pressupostos construídos em torno de um conceito estático de escala, dizem respeito a outras questões: tecnologia, mercados, emprego, sustentabilidade económica e ambiental, relações de trabalho, ligações e articulações entre empresas e na economia como um todo, diversificação, organização do poder e influência sobre política pública, etc. Essas questões são pontos de entrada relevantes para a política pública e para a estratégia empresarial, e não provêm de as empresas serem mais ou menos pequenas. A relação entre medidas estáticas de escala e estas questões é vaga e frouxa.

Em resposta à segunda parte, é quase impossível fazer qualquer avaliação relevante e tomar decisões sobre política pública e estratégia empresarial que façam algum sentido, porque os objectivos a atingir são tantos e tão variados que, conseqüentemente, é grande o risco de tantos e tão variados objectivos serem contraditórios e se anularem mutuamente, particularmente porque muitos se relacionam entre si: das PME, definidas pelo pequeno número de trabalhadores, espera-se a resolução do problema do desemprego; têm a vantagem de estar próximas de mercados locais, mas espera-se que tenham maior flexibilidade relativamente a flutuações e outras dinâmicas dos mercados e desenvolvam as redes de que necessitam; delas se esperam tecnologias de fácil adaptação, absorção e disseminação, o que requer estandarização de processos produtivos e tecnológicos em vez da adequação às condições locais; espera-se maior competitividade e menos procura de rendas improdutivas, mas mercados

mais livres e com mais pequenos competidores tendem a gerar maior concorrência e luta por rendas; delas se exige sucesso económico, mas o epicentro em torno do qual se organizam a estratégia e a política é a escala e não os aspectos mais interessantes, dinâmicos e relevantes – o ambiente e as redes produtivas e económicas de que as empresas são parte, objectivos empresariais, industriais, tecnológicos, de mercado ou económicos mais amplos, as complementaridades, ligações e articulações entre empresas, actividades e investimentos (Chang, 1996; Khan & Jomo, 2000; Weeks, 1994). Logo, com tantos objectivos, tão variados e por vezes opostos e contraditórios, é muito difícil formular, implementar e avaliar política pública e estratégia empresarial, sobretudo se a «escala», no sentido estático, for o ponto central em torno do qual a análise e a acção têm lugar.

O ponto central desta crítica é que o foco em tecnologias, mercados, ligações específicas, emprego e outros temas do género (não necessariamente todos em conjunto, mas, pelo menos, com algum sentido de prioridades e de hierarquia analítica) dá sentido à política e à estratégia. Já o foco na escala, no sentido estático, desfoca a política e a estratégia.

Assim, as abordagens centradas em PME deixam escapar a lição que se tenta aprender com a experiência, frequentemente malsucedida, dos grandes projectos – como já foi demonstrado por estratégias e planos centrados em grandes projectos, a escala não é o ponto de partida analítico mais adequado para a estratégia industrial e a política pública.

DINÂMICAS DE ESCALA E DE CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL EM MOÇAMBIQUE: QUE CAMINHOS PARA AS PME?

Que quadros alternativos há, se a escala não for o ponto de partida analítico mais adequado para desenhar e avaliar a estratégia industrial e a política pública? Esta secção inicia a discussão sobre Moçambique, com vista a desenhar novos argumentos e identificar questões críticas alternativas à centralidade dada à escala no seu sentido estático. A primeira parte explora a experiência, relativamente recente, do relançamento da indústria do caju, para ilustrar as dinâmicas de diferenciação e formação de economias de escala num contexto económico e produtivo muito específico, em que a escala é construída por processos de hierarquização e expansão das fronteiras tradicionais da firma para as suas redes e para a indústria como um todo. A segunda parte descreve as dinâmicas de concentração e centralização de capital, e o seu impacto nas estruturas produtivas, de investimento, comerciais e nas ligações com empresas domésticas. A terceira parte discute a lógica destas dinâmicas e estruturas, que decorre do processo historicamente específico de acumulação capitalista, integrando o debate sobre PME no quadro mais geral da economia política do sistema social de acumulação em Moçambique.

DINÂMICAS DE ESCALA E DIFERENCIAÇÃO: O RENASCIMENTO DO PROCESSAMENTO DA CASTANHA-DE-CAJU EM MOÇAMBIQUE

Nos anos 1990, o Governo de Moçambique privatizou as empresas de processamento de caju. Estas foram adquiridas, maioritariamente, por empresários ou grupos empresariais nacionais, cada um com um leque amplo de actividades diversificadas horizontalmente. Diversificação horizontal significa que as actividades não estão ligadas em linhas de produção que, geralmente, é realizada para multiplicar oportunidades e minimizar riscos. A diversificação horizontal, dentro do mesmo grupo, tem três outras implicações: (i) centralização de capital (menos empresas); (ii) opções de escolha de prioridades com base nos custos de oportunidade de umas actividades em relação a outras, o que pode conduzir ao sacrifício de umas em benefício de outras; (iii) o financiamento cruzado das actividades. Portanto, os agentes privados que adquiriram as empresas tinham outras opções, pelo que a sua vinculação e compromisso com esta indústria dependeriam da sua base de rentabilidade. Logo a seguir à privatização, o Governo moçambicano modificou um dos elementos-chave da rentabilidade destas empresas, que era o seu controlo sobre o preço e a comercialização da castanha-de-caju. Sob pressão do Banco Mundial e na ausência de uma abordagem alternativa para rentabilizar a indústria, o Governo liberalizou a exportação da castanha-de-caju em bruto, retirando o poder oligopsonista das empresas de processamento. Num ápice, as empresas faliram, milhares de postos de trabalho foram perdidos e a exportação de castanha-de-caju processada desapareceu da estatística económica, passando a castanha-de-caju a figurar como mais um produto de exportação em bruto, sem processamento, da economia moçambicana – juntando-se ao algodão, tabaco e outros. As empresas privatizadas eram de dimensão média (algumas eram consideradas grandes, tomando por referência os padrões internacionais da indústria de processamento de castanha-de-caju) e encerraram todas até finais dos anos 1990 (Cramer, 2001, 1999; Castel-Branco, 2002a, 2010; Delloite & Touche Ltd., 1997).

Para forçar a privatização, o Banco Mundial argumentou que: (i) as empresas existentes eram ineficientes, pois geravam valores acrescentados, a preços internacionais, negativos (a economia perdia por proteger estas empresas em vez de exportar a castanha em bruto); (ii) os preços mundiais da castanha em bruto eram relativamente melhores do que os da castanha processada; e (iii) a liberalização dos preços da castanha-de-caju em bruto iria incentivar os camponeses a produzirem mais castanha e de melhor qualidade. Portanto, argumentava o banco, a reestruturação desta indústria requeria liberalização do acesso a matéria-prima, empresas mais pequenas intensivas em trabalho manual com baixos salários, e o incentivo aos camponeses para produzirem mais castanha por causa da melhoria dos preços. De facto, a «vantagem» económica de exportar castanha em bruto foi de muito curta duração, pois: (i) uma vez que as novas plantações de cajueiros na Índia e no Vietname começaram a produzir para satisfazer as necessidades da sua indústria em expansão, o preço da castanha em bruto no mercado mundial caiu dramaticamente, pelo que processar a castanha tornou-se muito mais valioso relativamente a exportá-la em bruto. Nessa

altura, três anos após a liberalização, Moçambique já não tinha indústria de processamento de caju; (ii) dado que a Índia e o Vietname diminuíram as suas importações de castanha em bruto, os camponeses moçambicanos perderam, pois sobre eles recaiu o grosso do ajustamento realizado no mercado; (iii) Moçambique, e outros países africanos que seguiram a mesma estratégia, perdeu o seu espaço no mercado mundial de castanha-de-caju processada, que passou a ser ocupado pela expansão das indústrias na Índia e no Vietname (Cramer, 1999; Delloite & Touche Ltd, 1997; Castel-Branco, 2002a). Além disso, a liberalização da exportação da castanha-de-caju em bruto não se fez sentir no aumento significativo dos preços aos camponeses, tendo, em vez disso, aumentado significativamente as margens dos comerciantes no período de três a quatro anos em que durou o *boom* do mercado mundial (Pereira Leite, 1999, 1995; Castel-Branco, 2002a). É questionável que os camponeses respondessem com o aumento da produção de castanha e a melhoria da sua qualidade, mesmo que tivessem beneficiado significativamente da liberalização dos preços. Para que isso acontecesse teriam de ter substituído os seus cajueiros e aumentado o seu número, o que implicaria que mais e melhor castanha só seria produzida cerca de cinco anos mais tarde; e teriam de optar por aumentar a sua especialização e exposição às vulnerabilidades do mercado de matérias-primas, o que seria oposto ao modelo de diversidade de modos de vida e de interacção com os mercados que caracteriza a produção familiar camponesa em Moçambique (O’Laughlin, 1981; Wuyts, 1981; CEA, 1983, 1979a, 1979b). A liberalização pôs fim a um tipo de indústria de processamento de caju, formada maioritariamente por empresas médias cuja base de rentabilidade integrava uma renda associada ao controlo oligopsonista da comercialização da castanha em bruto produzida por camponeses.¹

A partir de finais de 2002, surgiu outro tipo de indústria de processamento de caju, com epicentro em Nampula, assente em trabalho manual com salários baixos e em tecnologia rudimentar importada da Índia, e com uma escala de produção muito menor do que a das empresas encerradas. A primeira destas pequenas empresas beneficiou de um apoio significativo ao negócio fornecido pela Technoserve/USAID, envolvendo a aprendizagem do negócio, o estudo e a selecção da tecnologia, o financiamento, a montagem de todo o sistema de produção, o empacotamento, o estabelecimento da marca, a publicidade, o acesso a mercados internacionais, etc. Os custos iniciais desta empresa foram muito baixos, em parte por causa destes subsídios. Esta empresa processava menos de 4% da castanha-de-caju localmente disponível e, portanto, tinha a possibilidade de seleccionar a castanha de mais alta qualidade. O seu proprietário argumentava que a

¹ O tema desta secção não é a privatização da indústria do caju em si, mas o processo posterior de reestruturação que se seguiu à privatização e à liberalização. Esta introdução ao tema apenas fornece o pano de fundo para que o leitor possa compreender o contexto da reestruturação, pelo que não será desenvolvida com maior profundidade. A descrição do processo de reestruturação e renascimento da indústria de processamento de castanha-de-caju tem por base dois estudos realizados há uma década, Castel-Branco (2003a, 2003b). Embora elementos específicos destes estudos possam estar ultrapassados, o objectivo desta discussão é analisar o processo de renascimento desta indústria, de transformação das empresas e de formação de um ambiente oligopolista com base na expansão das fronteiras das firmas em linha com a estruturação hierárquica e diferenciada das relações de cada firma com as redes e ambiente de que fazem parte.

liberalização das exportações de castanha em bruto o favorecia, porque o mercado se livrava da castanha de má qualidade (a maior parte da castanha então produzida), e ele era o único comprador de castanha de qualidade. O seu mercado era internacional, e o seu agente de mercado era uma organização não governamental que enviava toda a sua produção para a Holanda e a Bélgica. Este modelo de exportação era viável enquanto a empresa continuasse muito pequena ou não se juntasse a outras empresas.

Devido ao sucesso da sua empresa, o proprietário duplicou a capacidade da fábrica existente e lançou uma nova, maior. Além disso, outros empresários locais ganharam interesse por esta indústria, graças ao sucesso daquela empresa, e começaram a tentar desenvolver as suas empresas. Esta descrição identifica quatro pontos críticos para a expansão desta indústria: (i) baixo custo de investimento inicial e possibilidade real de realizar esse investimento; (ii) acesso a matéria-prima de qualidade e a baixo custo; (iii) acesso a mercados; e (iv) acesso a força de trabalho relativamente estável e barata. Logo à partida, existe o problema da falácia da agregação. Ou seja, a expansão da empresa original mais a entrada de novas empresas no mercado aumentavam em cerca de dez vezes tanto a procura de matéria-prima de qualidade como a oferta de produto para exportação, como a procura de financiamento subsidiado e de força de trabalho. Isto é, o que não era restritivo para uma pequena empresa passava a sê-lo quando essa empresa crescia e outras tentavam entrar na indústria, ou seja, quando a indústria tentava crescer (Castel-Branco, 2002a, 2003a, 2003b). A expansão da indústria impôs, portanto, mudanças estruturais significativas no modelo de produção. As empresas industriais começaram a investir em pomares de cajueiros para dar resposta ao aumento da procura de castanha de qualidade, mas esta resposta precisava de um lapso de tempo de cerca de três a cinco anos entre o investimento e o início da colheita de castanha. Para responder a este lapso de tempo, foram formadas microempresas de compra e descasque inicial da castanha. Estas microempresas passaram a assumir a despesa de procurar e seleccionar a castanha dos camponeses e a fazer o primeiro descasque. Posteriormente, tinham de vender a castanha a empresas maiores, que faziam o processamento final, o empacotamento, a certificação da marca e da qualidade, e a exportação. O mercado das muitas microempresas eram as poucas empresas maiores, e as microempresas não podiam exportar directamente. Portanto, os custos das empresas maiores eram minimizados à custa das microempresas, e os benefícios das mais pequenas eram minimizados a favor das maiores. Adicionalmente, começaram a aumentar as pressões para reintroduzir restrições na exportação de castanha em bruto.

Além disso, nem o financiamento subsidiado nem a força de trabalho estavam disponíveis para a rápida expansão das empresas maiores, pelo que os custos iniciais começaram a aumentar. Este problema restringiu a entrada de novas empresas, mas aumentou as oportunidades para a expansão da escala de produção das empresas já estabelecidas. As empresas maiores começaram, também, a dar crédito comercial às microempresas, o que criou laços de dependência e subordinação, reforçando as ligações produtivas subordinadas estabelecidas. Sem outras fontes de

financiamento e mercados, e apenas com a força de trabalho familiar, as microempresas transformaram-se em satélites das empresas maiores.

Com a expansão da produção, as empresas maiores foram obrigadas a introduzir alguma diversidade no produto, os mecanismos de exportação tiveram de se tornar mais comerciais, favorecendo as empresas já estabelecidas, com ligações e com rendimento, e dificultando a entrada de novas empresas.

Na prática, os processos económicos e institucionais de reestruturação da indústria criaram estruturas diferenciadas de produção, comércio e financiamento, restringiram a entrada de novas empresas, formaram novas médias e grandes empresas, cuja base de rentabilidade se transformou. Se, no início, as pequenas empresas dependiam de subsídios de instalação e funcionamento (incluindo o acesso aos mercados de matérias-primas, mercados de exportação e mercados financeiros de força de trabalho), com o tempo cresceram e começaram a obter rendas através da terceirização, para microempresas, das actividades em que se centram os custos e perdas – a comercialização da castanha, a selecção e a primeira fase de descasque – e concentraram-se nas actividades em que centram os ganhos e o controlo da fase final da actividade industrial – a diversificação e o aprimoramento do produto, o empacotamento, a certificação da qualidade e da marca, a negociação dos mercados e preços, a exportação, o financiamento, a crédito comercial, de algumas das actividades das terceirizadas (como o crédito de campanha).

A escala da indústria aumentou e formou-se uma associação, com natureza oligopolista, que presta serviços industriais e financeiros básicos. Assim, as fronteiras das empresas expandiram-se para um conjunto de ligações hierarquicamente subordinadas montadas através da terceirização, da associação, dos clientes e dos prestadores de serviços. Ainda que as empresas maiores possam ser classificadas como «médias», do ponto de vista estático, o importante é que resolveram, pelo menos a curto prazo, o seu problema de expansão e eficácia industrial, expandindo as fronteiras de cada empresa, num ambiente oligopolista e hierarquicamente construído, para abarcarem a rede de ligações de que fazem parte. Na prática económica, «empresa» deixou de ser a firma A ou B, para incluir a sua rede de ligações a montante e jusante, em que o controlo sobre essas ligações estabelece a escala e as possibilidades de operação.

Este exemplo mostra três pontos importantes. Primeiro, a luta por rendas improdutivas não é necessariamente evitada pelas empresas menores (ou maiores), e pode ser resolvida com reestruturação industrial que permita a expansão da indústria – por outras palavras, nem sempre essas rendas são improdutivas. Na verdade, uma estratégia clara para apoiar a integração vertical e os empresários prósperos em troca de penetração agressiva e bem-sucedida em mercados externos pode acelerar a criação de emprego, o crescimento das exportações e a construção de eficácia industrial e minimizar a necessidade e a oportunidade de lutar por rendas improdutivas. Segundo, crescimento industrial envolve algum tipo de falácia de agregação, no sentido em que o que é verdadeiro para uma pequena-média empresa pode não o ser para empresas que expan-

dem ou para novas empresas que se juntam à indústria. Assim, se a escala de operações não aumentar – quer através da integração vertical quer através de alguma outra forma de associação industrial, rede de parceria, terceirização e subcontratação, etc. –, podem desenvolver-se ineficácias industriais e, com elas, a luta por rendas improdutivas pode aumentar e o carácter improdutivo destas rendas pode consolidar-se. Terceiro, política pública e estratégia empresarial fazem sentido quando são orientadas para a expansão e/ou reestruturação das empresas ou indústrias, e para o desenvolvimento industrial contínuo (incluindo o desenvolvimento de redes, regulação de subcontratos e promoção de integração vertical), ou as empresas poderão não sobreviver e a reestruturação industrial poderá produzir um alto custo social através de falências e desemprego. O exemplo da indústria do caju mostra que a expansão dinâmica da escala nem sempre tem de ser feita ao nível de cada firma, podendo ocorrer ao nível da indústria como um todo, através do alargamento das fronteiras da firma por via das redes, subcontratações, relações com clientes, fornecedores e prestadores de serviços (Castel-Branco, 2002a, 2003a).

Assim, a questão não é se as pequenas e médias empresas são apoiadas como tal, mas se são capazes de crescer e reestruturar indústrias inteiras no processo. Em termos mais genéricos, a questão não é se as empresas no início são grandes ou pequenas, nem se cada operação industrial está organizada numa grande ou pequena escala. A literatura sobre Taiwan e Coreia do Sul, por exemplo, mostra que a industrialização e o desenvolvimento tecnológico podem ser igualmente bem-sucedidos, independentemente de as estratégias económicas favorecerem o desenvolvimento de corporações maiores (Coreia do Sul) ou menores (Taiwan). É claro que a escala não é apenas uma questão técnica. Também é política, social e económica, e depende de como os grupos de interesse se relacionam entre si e com o Estado. Contudo, o que mais importa é que a organização das indústrias e economias tenha na base uma escala suficientemente grande para gerar dinâmica de crescimento, inovação, transformação e ligações – seja através de uma chaebol altamente internalizada e verticalmente integrada (como na Coreia do Sul), seja através de indústrias altamente estruturadas, seja através de associações industriais e das suas redes externas (como em Taiwan) (Amsden, 1989; Chang, 1996; Wade, 1990). Além disso, o crescimento das empresas pode incluir uma componente internacional. Realmente não importa se a fábrica A, pertencente à empresa Z, é pequena. É pequena a empresa Z? Estará a empresa Z a operar como empresa pequena?² Não será que a fábrica A, pertencente à empresa Z, beneficia de produção, comércio, rede financeira e escala da empresa Z? (Fine & Murfin, 1984; Chang, 1998).

² Em linguagem económica tradicional, opera como uma pequena empresa que toma como adquiridas as condições de concorrência na indústria. As empresas que internalizam as operações industriais chave integram verticalmente, associam e/ou desenvolvem diferentes tipos de redes e parcerias, são empresas que alteram as condições de concorrência e as definem (ou tentam fazê-lo). Independentemente de qualquer definição subjectiva de escala, estas empresas não operam como pequenas empresas, e, portanto, não podem ser tidas como PME. Um exemplo prático pode ajudar a clarificar este ponto: será uma fábrica de engarrafamento da *Coca-Cola*, em qualquer lugar do mundo, pequena (mesmo que o tamanho da unidade seja pequeno de acordo com o número de empregados ou qualquer outra definição arbitrária)?

CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DE CAPITAL COMO PRODUTOS DO MODELO EXTRACTIVO DE ACUMULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Desde finais dos anos 1980, os programas do GdM enfatizam o papel das PME e a imperiosidade de as promover (GdM 1992, 1997, 1998, 2000a, 2000b, 2011, 2015; GdM & UNIDO, 1993). Esta secção demonstra que esta prioridade discursiva difere substancialmente do rumo e das tendências globais da economia, e argumenta que esse afastamento entre discurso e prática é explicável pela lógica do sistema social de acumulação de capital em Moçambique, predominantemente extractivo. A acumulação de capital não se restringe ao crescimento económico e às suas estruturas, mas refere-se à relação dialéctica entre o desenvolvimento das forças produtivas, isto é, das capacidades, logística, de tecnologias e de técnicas de produção, e as relações sociais de classe, que evoluem com o desenvolvimento das forças produtivas e estruturam a produção, distribuição e utilização do excedente. Portanto, a acumulação capitalista diz respeito à expansão do modo capitalista de produção para todas as esferas da sociedade e, por consequência, à expansão da produção de mercadorias, da mercantilização de novas áreas de actividade económica e social e de proletarianização da força de trabalho (Marx, 1976; Luxemburg, 2003).

EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS E COMERCIAIS DA ECONOMIA NACIONAL

Desde início dos anos 1990, o Produto Interno Bruto (PIB) real de Moçambique cresceu cerca de 5,7 vezes, a uma taxa média anual de 7,2%, e o PIB real *per capita* aumentou 3,3 vezes, a uma taxa média anual de 4,9%. Portanto, a taxa de crescimento da economia foi não só comparativamente elevada (duas vezes superior à média mundial, 50% superior à média da África Subsaariana e alinhada com a média das economias emergentes) como permaneceu elevada ao longo de mais de duas décadas, resistindo a duas crises financeiras internacionais (a crise asiática de 1997 e a global iniciada em 2007-10) (DNEAP, 2009, 2010; GdM, 2010, 2011a; INE, 1990-2013).

No entanto, apesar da rápida expansão da economia, no mesmo período a base produtiva, comercial e de emprego foi afinada, tendo reduzido o número e variedade de produtos e actividades, em particular os de substituição de importações, aumentando a concentração em torno de produtos primários, minerais, energéticos e florestais, e diminuindo o potencial de articulação e de ligações domésticas da produção.

Desde o fim da guerra, em 1992, a produção do sector agrícola cresceu a uma média anual de 6% (tendo acelerado para 8% desde 2005), mas com enfoque na produção de mercadorias semiprocessadas para exportação (açúcar, algodão, tabaco, madeira, bananas). Entre 2002 e 2012, a produção *per capita* de culturas alimentares para o mercado doméstico diminuiu a uma média de 0,5% ao ano, e o rendimento por hectare, nestas culturas, decresceu a uma taxa média anual de -2,7% (DNEAP, 2010; GdM, 2010; BdM, 1995-2013). A produção alimentar para o mercado doméstico recebeu apenas 1% do investimento privado total da última década,

tendo o investimento em mercadorias semiprocessadas absorvido acima de 90% de todo o investimento no sector agrário (CPI, s.d.; Castel-Branco, 2010). De toda a terra alocada a grandes projectos agrícolas na segunda metade da década de 2000, mais de 90% foi para produção florestal, de biocombustíveis e outras mercadorias primárias agrícolas para exportação, somente 6% foi destinado à produção alimentar e metade desta área foi para produtos agrícolas alimentares para exportação (The Oakland Institute, 2011). Por conseguinte, não é surpreendente que os custos de sustento da força de trabalho tenham aumentado substancialmente, e que isso se reflecta nas lutas sobre a rentabilidade das empresas, relações de trabalho e condições de emprego, e nos níveis de pobreza e desigualdade social (Wuyts, 2011a, 2011b). No que diz respeito ao sector industrial, o afunilamento da produção, em torno de um pequeno número de produtos primários, foi dramático. Assim, enquanto em princípios da década de 1990 dez produtos industriais (de entre os quais se destacavam o vestuário e os têxteis, a moagem de cereais, bebidas e produtos químicos diversos) representavam cerca de 50% da produção da indústria transformadora, já em finais da década de 2000, 67% desta produção era gerada por apenas um produto: o alumínio (envolvendo duas empresas – a fundição de alumínio Mozal, e a Motraco, que lhe fornece energia eléctrica – de capitais multinacionais, empregando pouco menos de 2000 trabalhadores e gerando um produto primário com limitadas ligações internas). Entre 2005 e 2013, incluindo alumínio e gás natural, a produção industrial aumentou a uma taxa média anual de 4,3% (2% anual *per capita*). Excluindo o alumínio e o gás, o crescimento médio anual da produção industrial foi de 2,8% (ou 0,5% *per capita*). Portanto, o crescimento industrial foi largamente determinado por dois produtos primários para exportação: alumínio e gás (Castel-Branco, 2003a, 2010; BdM, 1995-2013; INE, 1990-2013).

Desapareceram praticamente dez indústrias (processamento de chá, castanha-de-caju, sisal, copra e derivados de petróleo, produção de cerâmicas, de vidro e produtos de vidro, ferro e aço, equipamento eléctrico e não eléctrico), metade das quais de substituição de importações. Nas restantes, o grau de concentração da produção num pequeno leque de produtos (quatro ou menos tipos de produtos) aumentou para 70% em três indústrias [alimentar, bebidas e tabaco; têxteis, vestuário e produtos de pele; e minerais não metálicos (cimento)], para 80% em duas indústrias [metalomecânica; químicos e derivados de petróleo (gás natural)] e para 99% em uma indústria [metalurgia (alumínio)]. Em todos os casos, a redução do número de produtos por subsector industrial foi feita por via da concentração em empresas maiores e em produtos primários e/ou apenas semiprocessados – como o descaroçamento e fiação do algodão, na indústria têxtil; lingotes de alumínio, na metalurgia; cimento, nos minerais não metálicos; gás natural, nos químicos e derivados; cerveja e refrigerantes, tabaco e moagem de cereais, na indústria alimentar; bebidas e tabaco (Castel-Branco, 2010: 38).

Entre 1994 e 2004, cerca de 40% das pequenas e médias empresas privadas domésticas encer-

raram ou foram transformadas noutros tipos de unidades económicas, geralmente comerciais. Este desaparecimento de empresas, empregos e especializações industriais foi tanto uma consequência como uma contribuição para o afunilamento da base produtiva industrial (Banco Mundial, 1996b; UTRÉ, 1996, 1999; Cramer, 2001; Castel-Branco, 2002a; Castel-Branco & Cramer, 2003).

Entre 2005 e 2013, os sectores com taxas de crescimento médias anuais mais altas que a do PIB foram a indústria extractiva (21%), os transportes e comunicações (12%), os serviços financeiros (10%), a agricultura (8%) e a construção (8%). Outro serviço vital para expansão económica, electricidade e água, cresceu a uma taxa média anual inferior à do PIB (6%). Em média, os cinco sectores com taxas de crescimento mais altas contribuíram com cerca de 70% da taxa média anual do crescimento do PIB (BdM, 1995-2013; INE, 1990-2013). Portanto, o crescimento da economia tem estado claramente focado em actividades extractivas (indústria extractiva e mercadorias primárias agrícolas) e serviços associados e adjacentes (transportes e comunicações, finanças e construção).

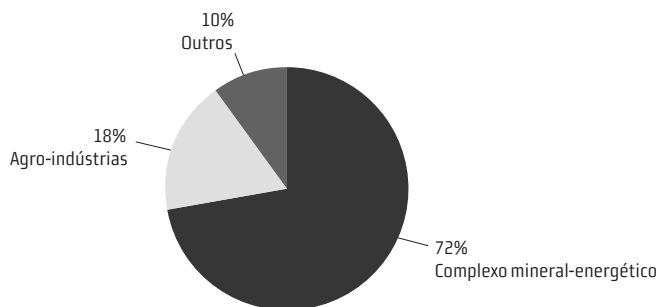
Esta estrutura produtiva, dominada por grandes empreendimentos extractivos, reflecte-se na estrutura do comércio externo de Moçambique. Nas duas décadas pós-guerra, o valor das exportações de Moçambique aumentou dez vezes, à média anual de 12,5%, atingindo cerca de 3,5 biliões de dólares americanos (USD). Comparativamente, as importações aumentaram apenas cinco vezes, à média de 8% ao ano, chegando a pouco mais de 6,2 biliões USD. O défice comercial aumentou de 850 milhões USD para cerca de 2,7 biliões USD, mas o seu peso na economia diminuiu de 200% para 77% das exportações, e de 60% para 21% do PIB, ao longo do período em análise. O peso do comércio externo total no PIB subiu de 66% para 78%, com o rácio exportações/PIB a subir de 16% para 28%, e o das importações/PIB a manter-se por volta de 50% do PIB (BdM, 1995-2013, 2003-2010; INE, 1990-2013). Estes dados necessitam de ser contextualizados para que as suas implicações possam ser mais bem entendidas. A melhor forma de fazer essa contextualização é analisando os padrões de comércio que têm emergido ao longo do período.

Primeiro, as exportações aumentaram a uma taxa 75% mais rápida do que a taxa de crescimento do PIB. Esta dinâmica é compreensível devido a dois factores, nomeadamente: o ponto de partida (em 1994, o nível de exportações era muito baixo, situando-se em cerca de 350 milhões USD, ou cerca de 25 USD *per capita*) e o domínio das exportações pelo núcleo extractivo orientado para a produção e a exportação de larga escala. Pode, também, ser uma dinâmica desejável para fazer face à dependência externa, aos compromissos da dívida e à sustentabilidade do investimento necessário ao desenvolvimento nacional. No entanto, a estrutura das exportações concentrou-se em torno dos sectores extractivos dominantes, ligados a investimento directo estrangeiro (IDE) de grande escala. Assim, 90% das exportações provêm de nove produtos primários, nomeadamente, e por ordem de importância, alumínio, carvão,

areias pesadas, energia, gás natural, tabaco, banana, açúcar e madeiras. O complexo mineral-energético (alumínio, carvão, areias pesadas, energia e gás) representa 72% das exportações, enquanto as exportações agrícolas fundamentais (tabaco, banana, açúcar e madeiras) representam 18% (gráficos 1a e 1b). Portanto, há quatro conclusões preliminares decorrentes da análise destes dados: as exportações estão a crescer, mas (i) com uma base afunilada; (ii) especializadas em produtos e processos primários; (iii) determinadas por IDE; e (iv) em resposta aos interesses de uma economia crescentemente extractiva.

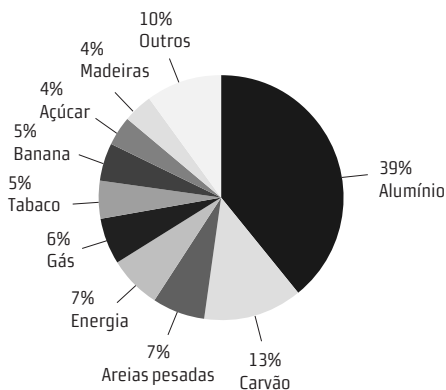
Segundo, as importações também cresceram, em linha com a taxa de crescimento do PIB e, portanto, menos do que as exportações. Naturalmente, à semelhança das exportações, também as importações reflectem os padrões de produção dominantes. Assim, 66% das importações de bens são máquinas, peças sobressalentes, produtos metálicos, combustíveis e materiais de construção, essencialmente relacionados com as obras de construção e com a operação de grandes projectos do complexo mineral-energético. O sector dos veículos (11% das importações) é uma amálgama que inclui meios de produção (veículos industriais, tractores, camiões, transportes colectivos de passageiros, entre outros) e viaturas pessoais. A componente «alimentos» tem aumentado e adquiriu um peso significativo, com os cereais a representarem um pouco mais de um terço das importações de alimentos (Gráfico 2). O aumento das importações alimentares, em especial de cereais, não é surpreendente por três motivos: (i) a redução da produção alimentar *per capita* e da rentabilidade por hectare das culturas alimentares para o mercado doméstico (discutida anteriormente); (ii) a crise internacional de alimentos e o seu impacto nos preços, o que afecta o valor total das importações (o Gráfico 3 capta tanto a flutuação dos preços no período como a expansão da quantidade importada); e (iii) o aumento da procura dada a expansão da economia. Nas importações de serviços, o destaque vai para construção, o transporte e os serviços empresariais, todos directamente relacionados com o IDE, em especial, mas não exclusivamente, com os megaprojectos (Gráfico 4). À medida que acelera a implementação de projectos de grande envergadura, sobretudo ligados ao complexo mineral-energético (gás, carvão e outros), e muda o ciclo dos projectos, o peso relativo das rubricas que compõem os serviços vai-se alterando. Assim, entre 2008 e 2012, o peso da rubrica «transportes», tradicionalmente dominante em serviços, diminuiu de 53% para 12%, enquanto o peso da importação de serviços de construção aumentou de 4% para 60%. O Gráfico 4 apresenta o peso médio de cada rubrica ao longo do período (BdM, 1995-2013).

GRÁFICO 1a. ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES POR GRANDES UNIDADES AGREGADAS (MÉDIA DE 2005-2013), EM % DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS



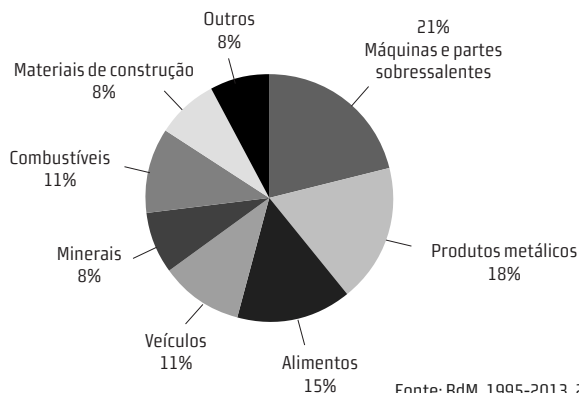
Fonte: BdM, 1995-2013, 2003-2010; INE, 1990-2013.

GRÁFICO 1b. ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES DE MOÇAMBIQUE POR PRINCIPAIS PRODUTOS (MÉDIA 2005-2013), EM % DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS



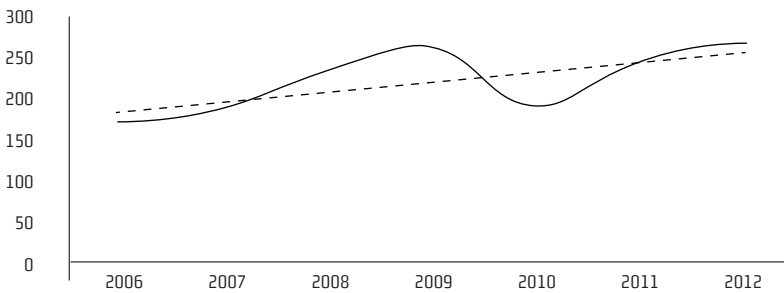
Fonte: BdM, 1995-2013, 2003-2010; INE, 1990-2013

GRÁFICO 2. COMPOSIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES POR PRODUTOS PRINCIPAIS (MÉDIA DE 2005-2013), EM % DAS IMPORTAÇÕES TOTAIS



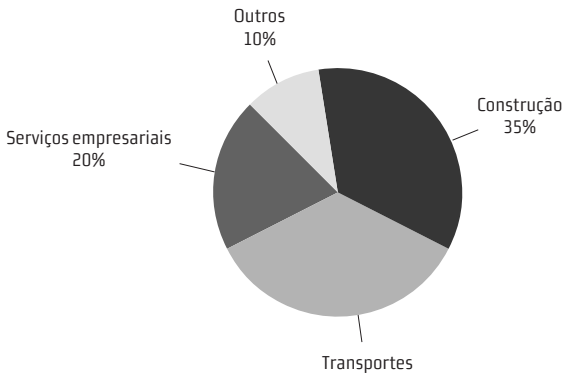
Fonte: BdM, 1995-2013, 2003-2010; INE, 1990-2013.

GRÁFICO 3. IMPORTAÇÕES DE CEREAIS (EM MILHÕES USD)



Fonte: BdM, 1995-2013, 2003-2010; INE, 1990-2013.

GRÁFICO 4. ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES DE SERVIÇOS (MÉDIA DE 2008-13), EM PERCENTAGEM DO TOTAL



Fonte: BdM, 1995-2013, 2003-2010

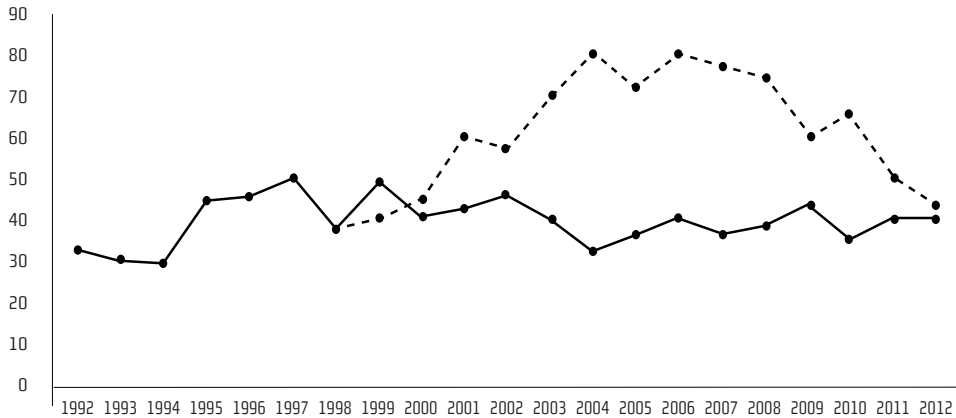
Portanto, a estrutura e as dinâmicas das importações captam e são consistentes com as dinâmicas de produção, investimento e crescimento económico anteriormente discutidas, pois estão focadas no aprovisionamento e na logística dos grandes projectos, no consumo durável das classes médias emergentes com poder de compra e na mitigação dos efeitos da deterioração da capacidade de produzir comida comercializável a baixo custo. Reflectem, assim, a dependência da expansão da economia extractiva em relação a importações tanto da capacidade produtiva e serviços adjacentes como dos meios de subsistência.

Terceiro, as dinâmicas e estruturas de importações e exportações revelam algumas das vulnerabilidades fundamentais da base produtiva, que resultam do enfoque nas dinâmicas extractivas da economia e se transformam em obstáculos estruturais para o desenvolvimento de um leque amplo de PME, nomeadamente a incapacidade de substituir importações e de

alimentar o aumento de capacidade produtiva e de consumo, e as implicações que essa incapacidade tem no potencial de crescimento de longo prazo e no endividamento público. Tanto as exportações como as importações são dominadas pelas dinâmicas de acumulação dos grandes projectos e pelo seu impacto na economia, sendo residualmente afectadas pelas PME. Dadas as estruturas produtivas e comerciais dominantes, a aceleração do crescimento económico tende a revelar e expandir essas vulnerabilidades.

O Gráfico 5 ilustra essas vulnerabilidades, tais como o afunilamento da estrutura de exportação em torno de grandes projectos de recursos naturais (complexo mineral-energético, florestal e de outras mercadorias primárias agrícolas), a incapacidade de efectivamente substituir importações e alimentar as necessidades de expansão da base produtiva e de bens básicos de consumo, e a vulnerabilidade a que a economia fica sujeita ao adoptar uma base produtiva e comercial extractiva. O gráfico descreve a relação entre exportações e importações de bens e serviços na economia de Moçambique, mostrando a capacidade de pagar as importações usando apenas as exportações. No fim da guerra (1992), as exportações conseguiam comprar apenas 32% das importações, sendo a diferença, 68%, financiada pela ajuda externa e o endividamento. Nas duas décadas seguintes, a taxa de cobertura de importações, excluindo os megaprojectos, flutuou à volta dos 40%, tendo o défice comercial passado de 200% para 150% das exportações. Sem megaprojectos, a capacidade de pagar importações melhorou apenas oito pontos percentuais nos primeiros 20 anos pós-guerra. Incluindo os megaprojectos, a taxa de cobertura das importações aumentou muito rápida e acentuadamente a partir de 1999, quando a Mozal entrou em funcionamento, chegando a atingir 80% em 2004 e 2006. Isto significa que o défice comercial passou de 200% para 25% das exportações. No entanto, depois de 2006 houve uma rápida deterioração desta relação, baixando a taxa de cobertura de importações, para 60% em 2009 e 40% em 2012. A primeira fase da queda deve-se, quase inteiramente, à brusca redução do preço internacional do alumínio, que contribuiu para que as exportações totais do País caíssem em mais de 16% (sinal de afunilamento e vulnerabilidade). A segunda fase da queda, a partir de 2010, é devida ao efeito combinado da contínua deterioração do preço de alumínio com o rápido crescimento das importações destinadas à fase de construção dos megaprojectos energéticos, carvão e gás natural (sinal de incapacidade de substituição de importações, estratégia económica intensiva em importações de capital e, ironicamente, de energia, e vulnerabilidade dado o afunilamento da base produtiva e comercial).

**GRÁFICO 5. TAXA DE COBERTURA DAS IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS
(COM E SEM MEGAPROJECTOS, EXPORTAÇÕES COMO PORCENTAGENS DAS IMPORTAÇÕES)**



Fonte: BdM, 1995-2013, 2003-2010; INE, 1990-2013.

Esta análise aponta para dois assuntos relacionados, no que diz respeito a PME. Por um lado, é a estruturação das oportunidades, opções e limites no que toca a ligações produtivas. Por outro lado, as dinâmicas produtivas são adversas à formação de uma economia intensiva em trabalho, pois a economia não está focada em gerar e distribuir bens e serviços básicos de consumo a baixo custo, que, reduzindo o custo de subsistência da força de trabalho, contribuam para tornar o emprego mais competitivo e, também, substancialmente mais decente.

No modelo económico em Moçambique, os custos de subsistência (ou de reprodução social) da força de trabalho são tratados como residuais, isto é, dadas as condições de produção e de competição, são as condições de trabalho e salários que são espremidos tanto quanto possível para garantir os lucros do capital. A casualidade, insegurança e precariedade do emprego, a redução acentuada dos salários reais, a repressão das demonstrações laborais que não sigam regras estritas e rígidas, a deterioração dos serviços públicos e das condições de financiamento da segurança social, são parte deste processo de tornar o trabalho tão residual e irrelevante quanto possível no que diz respeito à dimensão social dos seus custos de reprodução. Por isso, uma economia de mercadorias primária para exportação não pode criar os exércitos de trabalhadores qualificados necessários à rápida expansão e diversificação da base produtiva e do emprego, tornando-se mais um obstáculo estrutural para a proliferação de ligações e de PME. Por outro lado, uma economia com limitadas pressões domésticas, derivadas do limitado e concentrado rendimento do trabalho e do consumo a ele associado, tem tendência a tornar-se extractiva ou a consolidar-se como tal, gerando dinâmicas cumulativas adversas a diversificação e articulação internas e a PME (O'Laughlin, 1981, 1996, 2016; O'Laughlin & Ibraímo, 2013; Ibraímo, 2013).

Em conclusão, o exame das estruturas reais da economia, de produção e comércio, revela que as PME não são uma força motriz do crescimento e da transformação da base produtiva em Moçambique e que foram perdendo relevância dentro do modelo de crescimento económico das últimas duas décadas e meia. Se esta é a situação actual, o que se espera num futuro breve? O exame das dinâmicas de investimento revela as tendências de evolução das estruturas produtivas e comerciais no futuro.

INVESTIMENTO PRIVADO: RUMO E TENDÊNCIAS DA ECONOMIA

A base de dados do Centro de Promoção de Investimento (CPI) sobre intenções de investimento privado revela que nas últimas duas décadas foram aprovados mais de 3400 projectos de investimento, num valor superior a 35 biliões USD, a uma média anual superior a 1,6 biliões USD, com significativa aceleração na última década, tornando Moçambique um dos três países da África Subsaariana mais apetecíveis para investidores privados, em conjunto com a Nigéria e a África do Sul. Deste montante, 37% são financiados por IDE, 6% por investimento directo nacional (IDN) e 57% por empréstimos do sistema bancário. Embora a informação do CPI não identifique a origem dos «empréstimos», o cruzamento desta informação com dados sobre os empréstimos do sistema bancário nacional permite concluir que cerca de 38% do investimento privado aprovado total é financiado por empréstimos da banca comercial externa e 19% pela banca comercial doméstica. Logo, do investimento privado aprovado total em Moçambique, 75% é financiado por fluxos externos de capital (CPI, s.d.; Amarcy & Massingue, 2011; Massingue & Muianga, 2013).

«Investimento aprovado» é um *proxy* para análise das tendências e dinâmicas de investimento, que é usada em consequência da dificuldade de acesso a dados sistemáticos e de longo prazo sobre o investimento de facto realizado, desagregado por projecto, por tempo, por região e por fonte de financiamento. Este *proxy* pode induzir em erros de análise de dois tipos, nomeadamente exagero do padrão de descontinuidade do investimento e sobrestimação ou subestimação da concentração do investimento nos grandes projectos minerais e energéticos. Embora seja importante ter cuidado com as análises e conclusões que se fazem com estes dados, a análise do investimento aprovado é consistente com o comportamento da economia, discutido na secção anterior, e com os fluxos reais de IDE por ano, no período 2006-2012 (Tabela 1). Além disso, os dados do CPI dão informação útil sobre as intenções de investimento, sobre as implicações dessas intenções para os padrões de produção e comércio futuros, e sobre as fontes de investimento e motivações, capacidades e dinâmicas de mobilização de recursos. Finalmente, a Tabela 1 ilustra também o peso que o IDE tem na estabilização da conta financeira da economia, pelo menos nos períodos anteriores ao repatriamento de lucros e outras transferências financeiras dos grandes projectos.

TABELA 1. IDE EM MOÇAMBIQUE E O SEU IMPACTO NA CONTA FINANCEIRA³

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo da conta financeira total	-1502	447	728	863	1131	2781	5044
Saldo da conta financeira excluindo grandes projectos	na	na	1.000	936	1239	1562	2083
IDE em Moçambique	154	427	592	893	989	2663	5218

Fonte: BdM, 1995-2013.

A Tabela 1 indica que os influxos reais de capitais privados externos aumentaram mais de 30 vezes entre 2006 e 2014 e que nos últimos quatro anos, 2011-2014, o valor total de influxos reais de capitais privados externos foi superior ao que ocorreu nos 15 anos anteriores. Este súbito aumento de influxos de IDE foi determinado pela corrida aos hidrocarbonetos, carvão e outros minerais, bem como pelo investimento em infra-estruturas associadas a tais projectos (BdM, 1995-2013), confirmando as tendências que a análise do investimento aprovado revela. Portanto, a economia de Moçambique é atraente para o capital financeiro externo, e a atracção aumentou significativamente. Que tipo de estruturas, capacidades e dinâmicas poderá ter no futuro? Que factores, de facto, atraem o capital financeiro? Estará o investimento a ser concretizado em benefício da economia como um todo? Será que as PME são privilegiadas? Para responder a estas e outras perguntas, é necessário prestar atenção às tendências e aos padrões do investimento privado em mais detalhe.

Primeiro, o investimento é concentrado num número reduzido de megaprojectos em sectores e actividades primários, virados para a exportação de mercadorias primárias ou semiprocessadas para exportação, com limitadas ligações domésticas. Os treze megaprojectos da lista do CPI representam 0,4% do total dos projectos aprovados, prevêem o emprego directo de não mais de 20 mil trabalhadores, equivalem a 58% do montante do investimento privado aprovado entre 1990 e 2012 (20,2 biliões USD). Deste montante, 42% pertencem a quatro projectos industriais [fundição de alumínio (fases I e II), fundição de ferro e aço, e petroquímica], 25% a três projectos florestais, 14% a dois projectos mineiros (areias pesadas e carvão), 9% a uma barragem hidroeléctrica, e 10% são divididos entre um projecto turístico e dois projectos de transportes e comunicações (um porto para escoamento de minerais e um projecto de telefonia móvel). Portanto, 95% do valor de intenções de investimento em megaprojectos destina-se directamente ao núcleo extractivo da economia (complexo mineral-energético e florestal) ou à sua rede de serviços (CPI, s.d.).

Do total de intenções de investimento aprovadas nas últimas duas décadas, 30% destinam-se a recursos minerais e a energia, 25% a indústrias de fundição e petroquímica e 20% a florestas e

³ Os dados sobre o IDE, constantes nesta tabela, são insuficientes para estudar padrões de investimento, pois não estão desagregados por sector e projecto, nem contêm informação sobre outras formas de financiamento do investimento aprovado, como investimento directo nacional (IDN) e empréstimos. Por isso, apesar da existência destes dados reais, esta secção do artigo vai também continuar a fazer uso, cauteloso, da base de dados do CPI.

tabaco. Ou seja, 75% das intenções totais de investimento privado aprovado são para o núcleo extractivo da economia destinado a exportações de produtos primários, e pouco mais de metade do restante é alocado à rede de serviços e infra-estruturas que o serve. Logo, a distribuição do investimento ao longo do tempo, por sectores e pelo território nacional, é desigual e descontinuada, dependendo dos megaprojectos (CPI, s.d; Castel-Branco, 2010; Massingue & Muianga, 2013).

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

Sem mais investigação sistemática, não é possível padronizar as causas dos cancelamentos ou os atrasos na execução de projectos de investimento privado aprovados, no entanto, a informação disponível permite formular algumas hipóteses. A crise internacional constitui um obstáculo à mobilização de finanças, sobretudo para grandes projectos de investimento em mercadorias primárias intensivos em capital, por causa da contracção ou do crescimento lento dos seus mercados mundiais, tendo paralisado investimento em biocombustíveis, florestas e no ambicioso programa de liquefacção de gás. Outro factor são os estrangulamentos nas infra-estruturas, nos serviços, na logística e no acesso a força de trabalho qualificada, que encarecem e atrasam projectos. Por exemplo, a falta de energia eléctrica é uma das causas da transição lenta entre a aprovação de projectos e a sua execução nos parques industriais, do mesmo modo que o mau estado operacional e a baixa capacidade das linhas férreas afectam o ritmo da extracção/exportação do carvão, e os altos custos envolvidos na sua reabilitação favorecem a privatização da gestão e a utilização destas infra-estruturas e a limitação do acesso a elas pelas PME.

Além disso, os mercados financeiros domésticos, postos sob pressão pelo endividamento público (Massarongo, 2010, 2013; Massarongo & Muianga, 2011; Castel-Branco & Massarongo, 2015; Castel-Branco, Massarongo & Muianga, 2015), focam-se no núcleo extractivo da economia, na especulação com a dívida, no consumo de bens duráveis e de luxo e no grande negócio imobiliário, não tendo interesse nem capacidade para expansão no sentido do financiamento do resto da economia real, em especial das PME. A desarticulação das estruturas e actividades produtivas, que fragmentam mercados, infra-estruturas e linhas de abastecimento, dificulta a implementação de projectos ou torna-os inviáveis e de alto risco. A competição oligopolista entre investidores encoraja-os a obterem recursos e a mantê-los inactivos, ainda que protegidos dos seus concorrentes, à espera de melhores momentos nos mercados financeiros ou de mer-

cadorias primárias. A especulação entre multinacionais, com os recursos nacionais, permite às corporações realizar rendas significativas como intermediários na transferência de propriedade pública para o mercado mundial de recursos, nas concessões de gás natural, carvão, terras e outros – a Autoridade Tributária anunciou ter tributado ou estar a resolver processos de tributação de mais de duas dezenas de casos destes (Catembe.com, 2014). Obtendo concessões para áreas muito superiores ao que pretendem explorar, estas companhias usam a especulação dos activos para se autofinanciarem, mas garantindo o controlo de quantidade significativa de acções nos recursos naturais a baixo custo. Corrupção, incompetência ou decisões irregulares por parte de decisores políticos também podem afectar a implementação de projectos. Todas estas hipóteses são explicações possíveis, mas somente investigação mais sistemática poderá confirmá-las e esclarecer o grau de relevância de cada uma delas e como se combinam.

Terceiro, a dependência do financiamento externo contribui para que o padrão de investimento seja definido pelas corporações multinacionais e que os seus interesses corporativos dominem os interesses do capital doméstico e da banca. Assim, o IDE está concentrado (81%) no núcleo extractivo da economia, em que são também aplicados 69% dos empréstimos bancários e 58% do IDN. O capital privado doméstico é particularmente activo em quatro outros sectores: financeiro, turismo, transportes e comunicações e construção, que, no seu conjunto, absorvem 37% do IDN, 15% do IDE e 30% dos empréstimos. Ou seja, 96% do IDE, 95% do IDN e 98% dos empréstimos estão concentrados nos sectores nucleares da economia extractiva e nos serviços e infra-estruturas associados e adjacentes. O IDE marca o ritmo e a direcção do investimento privado em Moçambique, as multinacionais definem a direcção do IDE e os empréstimos e o IDN complementam ou operam nas áreas de oportunidade em torno do IDE, em que haja espaço para acumulação privada.

Quarto, as dinâmicas e o papel do IDN são interessantes. Sendo mínimo (apenas 6% do investimento privado total), é aplicado predominantemente em áreas de retorno seguro, nomeadamente na margem do núcleo extractivo e nos serviços e infra-estruturas adjacentes. O núcleo extractivo é atractivo pela possibilidade de controlar e renegociar a exploração dos recursos naturais e de, por via de ligações com o Estado, ter acesso a expropriações a baixo custo e à estrutura accionista e directiva das grandes empresas do complexo mineral-energético. Os serviços e infra-estruturas adjacentes são atractivos devido aos clientes seguros, ao controlo do acesso a infra-estrutura pública, às parcerias público-privadas (PPP) e ao financiamento público, por via da dívida, de parte substancial da infra-estrutura económica – isto explica, por exemplo, o papel destacado do IDN no sector financeiro (compra e gestão da dívida pública e outros fundos do Estado, bem como o negócio imobiliário), na construção (sobretudo a participação em obras públicas e logística dos hidrocarbonetos) e nos transportes e comunicações (com duas vertentes dominantes, nomeadamente telefonia móvel e gestão privada do sistema ferro-portuário ligado às explorações mineiras). O controlo dos serviços também afecta o poder negocial com o

grande capital investido nos sectores extractivos nucleares. Finalmente, a concentração do IDN nestes sectores influencia o foco da política pública, pois uma parte dos investidores nacionais constitui o grupo e a dinâmica de interesse nacional mais influentes sobre o Estado e a sua política económica. Portanto, mesmo sendo pequena, a participação do IDN nestes sectores garante a sua rápida reprodução, a penetração no mundo do grande negócio multinacional, a consolidação da sua relação e do seu controlo sobre a política pública e a aprendizagem sobre as dinâmicas do grande capital global (financeiro e de mercadorias primárias).

Quinto, influxos de capital externo, em condições de porosidade económica, são acompanhados por saídas de capital na forma de repatriamento de lucros, serviço de dívida, serviços de investimento, entre outros. Enquanto a economia recebe quantidades maciças de capitais externos, os saldos da balança financeira e de capitais ficam positivos, mas, assim que abranda o influxo de capital externo, ou quando os projectos começam a gerar rendimentos repatriáveis, os saldos de capitais e financeiros tornam-se negativos. Fluxos tão maciços de capital externo relativamente ao tamanho da economia podem conduzir à formação de uma bolha económica, isto é, expansão com dinâmicas especulativas. Dada a presença desta bolha, que se manifesta na especulação imobiliária, financeira e com recursos naturais estratégicos, as oportunidades e os incentivos para a expansão de desenvolvimento de uma base alargada de PME são escassas (Castel-Branco, 2014, 2015a, 2015b).

De todo o modo, será que, apesar destas dinâmicas, estruturas e padrões de produção e de investimento, uma base alargada de PME pode desenvolver-se através de ligações com os grandes projectos?

LIGAÇÕES ENTRE EMPRESAS DOMÉSTICAS E GRANDES PROJECTOS

Dadas as tendências de crescimento industrial, as oportunidades de articulação e desenvolvimento de ligações giram em torno dos grandes projectos. Além disso, devido à intensidade de capital, generosos incentivos fiscais e orientação para exportação com limitada absorção doméstica da moeda externa gerada, a esperança de promoção de ligações entre os grandes projectos e o resto da economia recai nas ligações produtivas com empresas domésticas.

As ligações a jusante – em que os produtos dos megaprojectos, como gás, carvão, metais diversos, são usados como insumos de outros projectos, na indústria química, siderúrgica, metalúrgica, metalomecânica, etc. – não foram ainda desenvolvidas, em grande medida por causa da divisão de trabalho prevalente nas cadeias internacionais de produto e valor, carácter oligopolista dos mercados mundiais dos produtos industriais ligados ao complexo mineral-energético, intensidade de capital do investimento requerido, défice de infra-estruturas e qualificações, limitado mercado doméstico, entre outros. As ligações a montante, com empresas domésticas fornecedoras de bens e serviços, foram desenvolvidas, especialmente, em áreas de subcontratação de serviços, como *catering*, limpeza, segurança, manutenção das infra-estru-

turas, serviços de manutenção industrial (metalomecânica, electrotecnia, electrónica e segurança no trabalho), transporte, entre outros. No que diz respeito à obtenção dos principais insumos (equipamento e tecnologia, matérias-primas e auxiliares), as ligações a montante estão limitadas à extracção de recursos naturais, nos casos de projectos com base em recursos naturais locais, como, por exemplo, carvão, gás natural e areias pesadas. Equipamento, tecnologia, peças, energia (eléctrica e combustíveis) e matérias-primas não existentes localmente (como bauxite, para a Mozal) são importados (GdM, 2011a; Langa, 2015; Langa & Mandlate, 2013, 2015; Langa & Massingue, 2014; Mandlate, 2015).

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

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

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

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

Oitavo, dada a volatilidade dos mercados internacionais de mercadorias primárias e a porosidade da economia, os choques dos mercados internacionais são internalizados pela economia nacional através das ligações entre grandes projectos e empresas domésticas. Nos períodos de alta de preços, o mercado para empresas domésticas não aumenta significativamente, porque há limites tecnológicos – o megaprojecto pode comprar mais matéria-prima e energia, mas, a não ser que aumente a escala de actividade, não precisa de mais electricistas, pessoal de limpeza ou motoristas. Nos períodos de baixa de preços, os megaprojectos cortam os custos mais fáceis e de menor impacto, que são as actividades menos nucleares e mais simples, ou os futuros contratos, com as empresas domésticas. Embora os megaprojectos planifiquem com base em acordos com clientes e mercados futuros, crises nos preços de mercadorias primárias continuam a afectá-los.

Estas questões particulares das ligações em economia extractiva têm origem nas características dinâmicas estruturais da economia, e não apenas nas características específicas de cada empresa ou megaprojecto. A política pública poderia contribuir para a correcção ou o alívio de alguns destes problemas. A redução da porosidade económica poderia ajudar a construir capacidades que reduzissem o custo de investimento para todas as empresas e a tornar o sistema financeiro mais capaz e interessado em apoiar o desenvolvimento de uma base económica ampla. A informação sobre os megaprojectos que o Estado tem poderia ser usada para promover estratégias industriais específicas e auxiliar as empresas a desenvolver as suas estratégias de negócio e a

garantir continuidades no investimento, modernização, produção e vendas com base numa escolha de actividades que maximizem complementaridades. Os megaprojectos podem ser obrigados a revelar informação sobre as suas necessidades regulares de bens e serviços, de modo a fornecer uma base empírica para estratégia pública e para planos de negócio das indústrias e firmas individuais a médio prazo. Estas acções, quando enquadradas no âmbito de uma política industrial estrategicamente coordenada entre diferentes actores públicos e privados, não eliminariam a predominância de uma economia extractiva, mas poderiam ajudar a torná-la menos extractiva e mais útil para impulsionar o desenvolvimento alargado da base produtiva.

Em qualquer dos casos, a simples promoção de ligações, dentro das dinâmicas estruturais pre-valetentes, tenderá a consolidar a economia extractiva e a enfrentar novas barreiras à industrialização criadas pela natureza extractiva da economia. Uma política económica alternativa precisará de um enfoque deliberado e específico na transformação da economia extractiva e porosa para dinâmicas de industrialização alargada, diversificada e articulada, que preste atenção à substituição efectiva de importações, satisfação das necessidades básicas da economia, da sociedade e das famílias e diversificação das exportações. Portanto, o debate sobre ligações industriais em Moçambique, tal como qualquer outro debate sobre a economia, não pode limitar-se a discutir as quantidades de firmas, de investimento, de compras, etc., pois tais quantidades fazem parte de estruturas e padrões económicos e produtivos concretos.

Em conclusão, as dinâmicas actuais da economia de Moçambique tendem para o afunilamento em torno de actividades primárias para exportação, e não para a diversificação, as ligações e a articulação, e esta tendência estrutura as oportunidades, opções e limites para o desenvolvimento das PME. Embora o contributo directo da indústria extractiva para o crescimento global da economia continue a ser pequeno, o peso do sistema extractivo de acumulação no crescimento da economia como um todo é claramente dominante. A Figura 1 retrata a estrutura da economia nacional construída em torno das (e de acordo com) dinâmicas do seu núcleo extractivo.

O QUE EXPLICA AS TENDÊNCIAS DE CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DE CAPITAL?

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

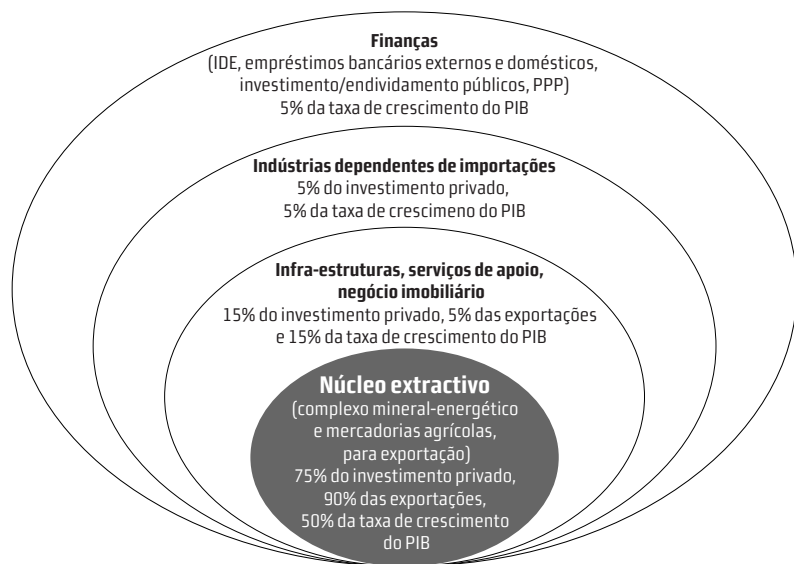
permanente nos grandes pólos de emprego dentro da economia (plantações, caminhos-de-ferro, serviços comunitários e aparelho do Estado) e das condições comerciais e dos termos de troca ao longo das fronteiras. As opções políticas do primeiro Governo moçambicano pós-independência, anticapitalista no sentido de se focar na construção do aparelho de Estado de direcção da economia e na estatização da propriedade, assim como o bloqueio económico de que Moçambique foi alvo pelo regime do apartheid na África do Sul – que afectou o recrutamento de força de trabalho migratória e os níveis de emprego no porto de Maputo e nos caminhos-de-ferro da zona sul, na época os maiores empregadores de força de trabalho moçambicana – desencorajaram ou impediram o desenvolvimento de uma classe de capitalistas moçambicanos com base produtiva, mas encorajaram a emergência de acumulação especulativa, particularmente no que diz respeito ao comércio rural, que na época era dominado por moçambicanos de origem asiática.

A introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987, foi a primeira oportunidade sistemática e em grande escala para o desenvolvimento de classes capitalistas nacionais, através da privatização maciça de activos do Estado, na medida em que mais de 1200 empresas públicas e acções do Estado noutras tantas foram privatizadas. As empresas maiores e mais viáveis foram negociadas directamente com potenciais investidores estrangeiros, de modo a relançar a produção em áreas-chave da economia, geradoras de receita fiscal (como as cervejas e os tabacos) e de moeda externa (açúcar e camarão), empregadoras (como as açucareiras e as têxteis) e produtoras de bens para apoio à expansão e viabilização da comercialização agrícola (pneus, utensílios agrícolas, vestuário e têxteis). Firmas mais pequenas e obsoletas, que representavam cerca de 80% dos activos privatizados, foram vendidas, a baixo custo, a um grupo de empresários moçambicanos emergentes, que, na sua quase totalidade, era formado por gestores de empresas públicas, veteranos da luta de libertação nacional e comerciantes. O processo de privatização para este grupo de pequenos capitalistas nacionais emergentes foi subsidiado pelo Estado, utilizando três formas: os preços dos activos eram baixos; a maioria dos compradores pagou não mais do que 20% do valor negociado pelos activos adquiridos; e um grupo específico de compradores, veteranos da luta de libertação nacional, beneficiou de fundos públicos concessionais para estas aquisições (Cramer, 2001; UTRE, 1996, 1999). No mesmo período, a reestruturação e a privatização aceleradas da banca pública, em nome da eficiência e da eficácia económicas, encorajaram uma fraude financeira maciça, que foi mais tarde coberta pelo Estado com dívida pública contraída junto do FMI.

No entanto, além dos subsídios implícitos da privatização, do acesso a fundos públicos e do «assalto» aos resíduos da banca estatal, não havia estratégias, políticas e mecanismos específicos para apoiar a reabilitação e o desenvolvimento das firmas privatizadas – o Estado privatizou rendas e activos seus e absorveu custos, mas sem uma contrapartida produtiva. Assim, cerca de 45% das firmas privatizadas faliram nos primeiros anos pós-privatização, e mais de metade

das restantes foram transaccionadas por dinheiro ou acções em novas firmas, ou transformadas em armazéns. Naturalmente, o Estado não conseguiu nem mobilizar recursos financeiros (da venda dos activos e do potencial fiscal que existiria se as firmas tivessem sido desenvolvidas), nem gerar emprego produtivo, nem reabilitar a base produtiva. Combinada com a fraude bancária, a privatização de activos do Estado a aspirantes a empresários moçambicanos foi, sobretudo, uma estratégia para acomodar pressões sociais crescentes de elites económicas e políticas em emergência, de modo a promover a formação de novas classes nacionais de proprietários privados de activos económicos. Portanto, esta privatização maciça de activos produtivos e financeiros do Estado, com enormes perdas sociais e alguns ganhos privados, foi a primeira onda sistemática, e em grande escala, de expropriação do Estado para benefício especulativo privado (Castel-Branco, 2015a, 2014).

FIGURA 1. ESTRUTURA DA ECONOMIA MOÇAMBICANA DOMINADA PELO SEU NÚCLEO EXTRACTIVO



Nos princípios dos anos 1990, o colapso do regime de *apartheid* conduziu à remoção das sanções económicas contra o capitalismo sul-africano, que, dada a oportunidade, se lançou num esforço de globalização. A interacção entre as economias de Moçambique e África do Sul começou a transformar-se: Moçambique deixou de ser uma economia predominantemente fornecedora de serviços de transporte e força de trabalho migrante, para se tornar predominantemente receptora de investimento directo estrangeiro, através do sistema financeiro sul-africano, ligado ao complexo mineral-energético; e a África do Sul tornou-se o maior parceiro comercial de Moçambique (Castel-Branco, 2002b). Esta transformação da integração económica de Moçam-

bique no chamado «espaço económico sul-africano» representou dois importantes desafios para os capitalistas moçambicanos emergentes. Por um lado, passaram a enfrentar uma competição intensa e crescente dos bens e serviços disponibilizados por firmas sul-africanas em Moçambique, que eram geralmente mais baratos e de melhor qualidade, tinham melhor reputação, eram fornecidos com maior fiabilidade e beneficiavam de melhores serviços aos clientes. Por outro lado, a penetração do capital sul-africano, via IDE e investimento de agências públicas sul-africanas, em todas as esferas da actividade económica – no complexo mineral-energético (com os grandes investimentos na fundição de alumínio Mozal, na sua fornecedora de energia, Motraco, nas reservas de gás natural de Pande e Temane), nos portos e caminhos-de-ferro, em sectores industriais com características oligopolistas na região e com grandes economias de escala (açúcar, cimento, bebidas, moagens de cereais, entre outros), construção, comércio retalhista, turismo e finanças –, tornou-se rapidamente muito significativo. Além disso, o sucesso do IDE sul-africano encorajou investimento externo adicional de outras origens, inicialmente associado a empresas e capital financeiro sul-africanos, que se expandiu em linha com as expectativas de um *boom* de recursos em Moçambique – terra e água para a expansão da produção de açúcar e biocombustíveis e, mais tarde, minerais e energia (carvão, hidrocarbonetos, areias pesadas, fosfatos e outros). Relacionadas com estes desenvolvimentos expandiram-se as ligações com firmas sul-africanas fornecedoras de bens e serviços para os grandes empreendimentos e, onde as economias de escala fossem pouco significativas e as vantagens locais mais importantes, surgiu investimento estrangeiro na base logística orientada para os grandes projectos de IDE. Portanto, objectivos oligopolistas internacionais, concretizados por via de IDE e de outras formas de financiamento externo, estruturaram a economia nacional, formando as bases de uma economia extractiva como modo de acumulação de capital (Castel-Branco, 2010).

Porém, estes objectivos e processos também se tornaram uma ameaça para as oportunidades e para o espaço de expansão de uma classe de aspirantes a capitalistas nacionais, sem capital, proprietários de activos obsoletos e sem experiência empresarial. De modo a transformar estes desafios e ameaças em oportunidades para capitalistas nacionais emergentes, o Governo lançou a segunda onda de expropriação do Estado, visando maximizar influxos de capital externo privado, nomeadamente a aceleração da disponibilização de reservas de recursos minerais, carvão e hidrocarbonetos no mercado; a adjudicação de enormes concessões destes recursos para empresas multinacionais; a privatização da gestão de algumas infra-estruturas públicas para reduzir os custos marginais dos grandes investidores e criar novas oportunidades de lucros, mercantilizando áreas de serviços públicos; a introdução e manutenção de um sistema de benefícios fiscais para grandes corporações, redundantes em termos de atracção e alocação de investimento mas importantes como moeda de troca, para garantir acesso à estrutura accionista e a lugares nos conselhos de administração das corporações para representantes da elite económica e política nacional; a aceleração e utilização da dívida pública e de parcerias

público-privadas para financiar grandes projectos de infra-estruturas e serviços, gerando oportunidades de negócios para facções de capitalistas domésticos, reduzindo custos marginais para o grande capital e comprometendo os hipotéticos fluxos de rendimentos dos hidrocarbonetos no futuro com o financiamento do investimento e subsídios implícitos de curto prazo.

A segunda onda de expropriação do Estado alterou quatro factores fundamentais na estratégia de formação das classes capitalistas nacionais. Primeiro, focou-se na formação de oligarquias financeiras nacionais, concentrando e centralizando o processo de acumulação de capital à custa da contracção da base social de acumulação e afunilamento da base produtiva e comercial. Segundo, estabeleceu ligações directas entre o capital oligárquico doméstico em emergência e o capital multinacional, com o patrocínio do Estado, endogeneizando o financiamento desse processo de acumulação. Terceiro, tornou a economia mais especulativa e focada no rendimento financeiro das transacções, transformou activos reais em financeiros, deu primazia à acumulação de capital fictício sobre a acumulação de capital real e fez do endividamento público uma fonte auxiliar fundamental para manter altas as expectativas dos especuladores financeiros e os fluxos de capital internacional. Quarto, associou, em alguns casos, a acumulação de capital financeiro a capacidades empresariais corporativas reais, como a capacidade de organizar a produção, escolher tecnologia, decidir sobre investimento e aceder a mercados oligopolistas globais (por exemplo, nos casos da Mozal, da Sazol e da Kenmare). O Estado jogou um papel vital nas duas ondas de auto-expropriação. Na primeira, permitiu a emergência de pequenos burgueses, facilitando o acesso a propriedade e fundos do Estado. «Vendendo» a imagem de pobreza como se fosse um recurso natural, o Estado mobilizou mais de vinte biliões de dólares americanos em ajuda externa, que financiou programas e serviços públicos e projectos de acumulação privada. Na segunda onda, o Estado seleccionou, de entre as elites criadas na primeira fase, as que ofereciam mais garantias políticas e qualificações para a formação de oligarquias nacionais. Nesta fase de concentração e centralização, foi o IDE e o sistema financeiro comercial internacional que assumiram a liderança na estruturação das opções económicas, tendo o Estado «vendido» expectativas de rendimentos futuros dos recursos naturais reais e oportunidades de especulação com esses recursos a curto prazo para minimizar a incerteza e o risco e garantir os lucros dos accionistas nacionais e internacionais. Em ambos os períodos, a expropriação a baixo custo e a socialização dos custos (por exemplo, por via do endividamento do Estado e dos subsídios fiscais para o capital multinacional) formaram a base fundamental da acumulação de capital fictício.

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

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

De facto, a palavra de ordem da III República, liderada por Guebuza, «combater o deixa andar», pode ser mais bem entendida neste contexto – se não for possível acumular sem fortes ligações e dependência em relação ao capital multinacional, é melhor chamar as grandes corporações, para grandes projectos, de preferência caros, e juntar-se a elas para extrair uma proporção dos lucros para «capitalizar o capitalismo doméstico». Assim, o «deixa andar» foi combatido no que diz respeito à promoção da emergência de classes capitalistas oligárquicas nacionais, por via da facilitação, pelo Estado, das suas ligações ao capital multinacional, fazendo uso da privatização do bem público e da política pública.

A economia que resulta deste processo é extractiva, afunilada e porosa, expande-se rapidamente, mas com base especulativa, precisa da dívida pública para manter as expectativas do capital internacional elevadas, é incapaz de lidar com a questão do emprego e da qualidade de vida da grande maioria da população, é concentrada e centralizada e inadequada para a expansão de uma rede ampla, diversificada e articulada de PME.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo defendeu-se que a definição arbitrária e estática de escala é inadequada como abordagem dinâmica de construção de capacidades empresariais e desenvolvimento produtivo. Não se argumentou contra ou a favor das PME, mas que a escala, as interações, as oportunidades, os limites e as opções dinâmicas das empresas dependem dos padrões de acumulação económica, e que a política pública deve centrar-se nesses padrões e não na romantização estática e arbitrária da noção de empresas, indústrias, capacidades e ligações dentro da economia

Explorando o caso de Moçambique, descreveram-se dois processos relacionados: a dinâmica de transformação e ressurgimento de uma indústria, a do caju, com base na hierarquização das relações entre empresas, em que as maiores expandiram as suas fronteiras para além dos limites da firma para abrangerem a totalidade da indústria; as dinâmicas mais globais de acumulação de capital; e as dinâmicas mais globais da economia, descritas como sistema social de acumulação, que determinam as opções, oportunidades e o ambiente mais geral em que se situa o desenvolvimento empresarial e as ligações entre elas.

Na indústria do caju, a escala, numa perspectiva industrial dinâmica, foi atingida por via da construção de relações e de divisão de trabalho subordinadas e hierarquizadas entre empresas. Este exemplo descreve a problemática de desenvolvimento empresarial, o sentido dinâmico de escala, e um dos vários possíveis modelos de construção industrial, ilustrando, num caso concreto, a irrelevância do foco em PME *per se*. Foi concentrando-se nas questões industriais concretas que permitem às firmas prosperar e resolvendo novos problemas que a indústria se reconstruiu. Neste caso, a definição de PME faz pouco sentido, porque o que importa para a análise é o contexto em que a firma opera, sobretudo quando a organização da firma inclui as suas redes e relações subordinadas, com integração vertical informal, indo para além das suas fronteiras tradicionais. A discussão do exemplo da indústria do caju nada tem que ver com a noção de este ser ou não o melhor modelo; simplesmente demonstra quais as questões reais à volta das quais as lutas e as ações acontecem.

O sistema social de acumulação privada de capital, visando a formação de oligarquias financeiras nacionais, construído em torno da relação de dependência entre o capital financeiro nacional emergente e capital multinacional com base na expropriação do Estado, fez emergir uma economia com elevados níveis de concentração e centralização de capital, afunilada e especializada em produtos primários para exportação, e especulativa, limitando, assim, as oportunidades, opções e incentivos para o alargamento e a articulação da base produtiva, para a expansão do mercado de trabalho decente e para a multiplicação de pressões e ligações desenvolvimentistas a partir do mercado doméstico.

Estratégias públicas ou corporativas para desenvolvimento industrial e empresarial têm de responder a desafios concretos revelados pela análise realizada, nomeadamente diversificação e articulação da base produtiva, desenvolvimento do mercado doméstico, internacionalização dos processos económicos e aprendizagem acelerada. Estes desafios ocorrem num contexto em que a economia moçambicana tem mais desvantagens do que vantagens competitivas (possuir recursos, em si, não é uma vantagem competitiva). A partir da análise feita neste capítulo, colocam-se questões-chave para consideração no desenho de política pública e estratégia industrial e empresarial, pública ou corporativa.

Primeira questão, vão nascer indústrias e mercados (*sunrise*) e outros vão desaparecer ou precisar de ajustamentos significativos (*sunset*). *Sunrise* (literalmente, nascer do Sol ou, neste caso, indústrias/mercados/tecnologias que começam a despontar, ou na madrugada do seu desenvolvimento) e *sunset* (pôr do Sol, ou indústrias/mercados/tecnologias no seu ocaso) são momentos no ciclo de desenvolvimento de cada indústria, empresa, mercado e tecnologia. As intervenções e estratégias para cada um destes momentos diferem, desde o apoio à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico e inovação, expansão dos mercados, aprendizagem, criação das redes e ligações, e construção de economias de escala (por via de integração vertical, expansão à escala industrial, eliminando as fronteiras tradicionais da firma, até à promoção do

consumo), para os sectores e actividades em fase de *sunrise* do seu ciclo; até ao apoio ao ajustamento, requalificação, reabilitação e realocação da força de trabalho e do capital, no caso dos sectores que estejam a atingir o ocaso, ou *sunset*, do seu ciclo. O ciclo – e, por consequência, a adequação das intervenções públicas ou corporativas às fases do ciclo – é muito mais importantes do que a escala definida num sentido estático e arbitrário.

Segunda, se é importante apoiar a emergência e o surgimento de empresas, mais importante é garantir que tenham sucesso como entidades produtivas economicamente úteis e sustentáveis. Logo, as intervenções públicas ou corporativas para fazer nascer empresas têm de ter suporte em, e ser consistentes com, intervenções que apoiem o seu desenvolvimento. Por exemplo, eliminar o licenciamento tecnológico pode reduzir o tempo de formação de empresas, mas, também, elimina um factor vital para o seu sucesso, que ajuda na adopção de *standards* tecnológicos e de produção e qualidade que tornem as empresas competitivas e capazes de desenvolver ligações. O que ajuda as empresas a tornarem-se competitivas e a prosperarem num mundo económico e tecnológico complexo não pode ser visto como barreira a eliminar. Barreiras são as inutilidades burocráticas que não servem para nada, não funcionam e só gastam recursos, promovem corrupção e empoderam burocratas.

Terceira, as intervenções têm de ser coerentes. Por exemplo, a introdução de *standards* tecnológicos tem de ser acompanhada pelo necessário apoio para a pesquisa, desenvolvimento, selecção, formação e adopção de tecnologia, por sistemas de informação de mercados e suas regras, e por condições financeiras que permitam entrar num processo produtivo real e competitivo para mercados específicos; ou cada um destes factores, isoladamente, representa apenas uma perda para a economia.

Quarta, a possibilidade de construção e economias de escala e diversificação de mercados é vital, pelo que a compreensão das dinâmicas dos mercados é central na estratégia pública ou corporativa. Por exemplo, a construção de economias de escala na indústria gráfica nacional depende do livro escolar, de que são feitos milhões de exemplares anualmente; as outras publicações são complementos. O desenvolvimento de ligações industrializantes com base nos megaprojectos requer a garantia de mercados contínuos, o que só pode ser conseguido por via da extensão do mercado de cada empresa para além do megaprojecto – como é que uma empresa que produza rolamentos para a Mozal, por exemplo, pode penetrar no mercado da indústria açucareira, de máquinas e equipamentos agrícolas, etc.? A informação sobre os megaprojectos que o Estado tem poderia ser usada para promover estratégias industriais específicas e ajudar as empresas a desenvolver as suas estratégias de negócio e a garantir continuidades no investimento, modernização, produção e vendas com base numa escolha de actividades que maximize complementaridades. Os megaprojectos podem ser obrigados a revelar informação sobre as suas necessidades regulares de bens e serviços, de modo a fornecer uma base empírica para estratégia pública e para planos de negócio das indústrias e firmas individuais a

médio prazo. O ponto-chave aqui são as «complementaridades» em duas dimensões: com megaprojectos e com o resto da economia. Se as complementaridades com megaprojectos, que permitem as ligações, forem expandidas para outros sectores da economia em expansão, as empresas podem diversificar os mercados e criar economias de escala que justifiquem investimentos significativos com efeitos multiplicadores. Caso contrário, podem entrar em processos de desindustrialização e perda de especialidade, como foi discutido anteriormente. Quinta, como foi demonstrado pelo exemplo do caju, economias de escala podem ser criadas pela expansão das fronteiras tradicionais das firmas à totalidade de uma indústria específica, por via de integração hierárquica, divisão de trabalho e especialização, e formação de associações empresariais para fins industriais e económicos, não apenas para lutar, politicamente, por rendas. Este processo não é pacífico, porque envolve perdas e ganhos assimétricos nas relações entre empresas, resultado de assimetrias de poder. O ponto a reter, no entanto, é que economias de escala podem ser obtidas por grandes empresas integradas verticalmente ou por indústrias organizadas hierarquicamente.

Sexta, nas escolhas de opções é necessário combater o pressuposto de que o custo de reprodução da força de trabalho é residual. A manutenção desta abordagem impõe restrições ao avanço das forças produtivas e da produtividade, e gera pobreza. O aumento da produtividade de trabalho, que resulta das condições de produção e do empoderamento da força de trabalho, em vez da sua marginalização e da crítica à «cultura negativa de trabalho» (O’Laughlin, 2016), e a redução dos custos sociais de reprodução da força de trabalho (Wuyts, 2011a, 2011b) são as vias pelas quais os processos de industrialização e expansão económica se tornam simultaneamente consistentes com a melhoria significativa do nível de vida das classes trabalhadoras. Sétima, as empresas a despontar (*sunrise*) na economia moçambicana são geralmente maduras e estandardizadas nas economias mais avançadas, na região e no mundo, por causa das assimetrias dos níveis de desenvolvimento e etapas nos ciclos industriais. Competição directa, sem claras barreiras proteccionistas, implicará elevados custos de falência, desemprego e perda de capital. É possível, no entanto, adoptar quatro possíveis respostas, dependendo dos casos: inovação nos produtos que os tornem particulares; aprendizagem acelerada, que reduz o tempo de protecção requerido (o que envolve forte investimento em capacidades e instituições de ensino/aprendizagem industrial com uma base selectiva e focada); penetração em cadeias de produção e valor; e investimento público que reduza os custos marginais e os riscos para o investimento privado emergente para a economia como um todo (por exemplo, nas instituições e capacidades de ensino/aprendizagem industrial, em infra-estruturas de base alargada, em sistemas de apoio directo à produção e comércio, etc.).

Oitava, aproveitamento de dinâmicas e estruturas existentes para gerar capacidades que permitam fazer mudanças nas dinâmicas e estruturas económicas. Há várias vias para atingir este objectivo. A mais importante é a tributação dos grandes empreendimentos, em que reside o

grosso da capacidade fiscal ociosa, e a reorientação do investimento público dos megaprojectos para a construção de uma base alargada e articulada de produção, comércio e transporte, assim as pressões da dívida sobre o orçamento do Estado e o sistema financeiro, aumentando a disponibilidade financeira para investimento alargado e reduzindo os custos e riscos marginais do investimento privado. As outras duas vias são o aproveitamento das possibilidades de servir a logística industrial da região, através do sistema de transportes, e de desenvolvimento de ligações efectivas com os megaprojectos (tem discutido anteriormente).

Nona, o desenvolvimento de opções e oportunidades pan-africanas e regionais para a exploração de recursos naturais para processos de industrialização e transformação económica, em vez de apenas os exportar, em bruto, para as economias capitalistas mais avançadas, em troca de rendas.

Concluindo, do ponto de vista de política económica, focarmo-nos em PME ou definir PME como a base da abordagem é não só inadequado como irrelevante. A questão central reside em identificar os desafios-chave e concentrarmo-nos neles, para transformar a economia de natureza extractiva, usando as suas dinâmicas de acumulação, num processo de industrialização da economia que empodere e melhore as condições de vida dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- Amarcy, S. & Massingue, N. (2011). Desafios da expansão de serviços financeiros em Moçambique. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 185-205.
- Amsden, A. (1985). The state and Taiwan's economic development. In P. Evans *et al.* (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Aoki, M. & Dore, R. (eds.) (1996). *The Japanese Firm: Sources of Competitive Strength*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- BdM (Banco de Moçambique) (1995-2013). *Relatório Anual*. Maputo: BdM.
- BdM (2003-2010). *Balança de Pagamentos*. Maputo: BdM.
- Banco Mundial (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: A Plan for Action*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990a). *Mozambique Restoring Rural Production and Trade*. Volumes I and II (Report 8370-MOZ). Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990b). *Mozambique: Industrial Sector Study. Report*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (Policy Research Report)*. Oxford e Washington DC: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead (Policy Research Report)*. Oxford e Washington DC: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1995a). *Bureaucrats and Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1995b). *Mozambique: Impediments to Industrial Sector Recovery*. Report. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1996a). *World Development Report: From Plan to Market*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1996b). *Moçambique: Avaliação do Impacto e Eficiência do Programa de Reestruturação de Empresas*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bayliss, K. & Fine, B. (1998). Beyond bureaucrats and business: a critical review of the World Bank approach to privatization and public sector reform. *Journal of International Development*, 10, 841-55.

- Biggs, T., Nasir, J. & Fisman, R. (1999). *Structure and Performance of Manufacturing in Mozambique. Regional Program and Enterprise Development (RPED)*. Washington: Banco Mundial.
- Castel-Branco, C. (2002a). *An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the case of Mozambique*. Unpublished PhD Thesis. Londres: School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres.
- Castel-Branco, C. (2002b). *Economic Linkages between South Africa and Mozambique*. Research report for the Department of International Development of the British Government. Pretória e Maputo.
- Castel-Branco, C. (2003a). Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. *I Quaderni della Cooperazione Italiana*, 3/2003. Maputo.
- Castel-Branco, C. (2003b). *Support to Building Capacity in Investment and Development Strategy and Articulation in the Province of Nampula*. Relatório de investigação.
- Castel-Branco, C. (2010). Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, 41:sup1, S26-S48, DOI: 10.1080/03056244.2014.976363.
- Castel-Branco, C. (2015a). «Capitalizando» o capitalismo doméstico – porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique, 2015*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2015b). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma «bolha económica» em Moçambique? In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique, 2015*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. & Cramer, C. (2003). Privatization and economic strategy in Mozambique. In T. Addison (ed.). *Conflict and Recovery in Africa*. Oxford e Helsínquia: Oxford University Press.
- Castel-Branco, C. & Massarongo, F. (2015). Acumulação especulativa e sistema financeiro em Moçambique. *Boletim IDELAS*, 74. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., Massarongo, F. & Muianga, C. (2015). Dívida pública, acumulação de capital e a emergência de uma bolha económica. *Boletim IDELAS*, 73. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., Massingue, N. & Muianga, C. (2015). Padrões de investimento privado e tendências especulativas na economia moçambicana. *Boletim IDELAS*, 75 (23 de Junho). Maputo: IESE.
- Catembe.com (2014). Fazenda pública encaixa mais de USD1,3 mil milhões. Edição n.º 7, p. 5, 2 de Abril.

- CEA (Centro de Estudos Africanos) (1979a). *Os Mineiros Moçambicanos na África do Sul*. Maputo: UEM.
- CEA (1979b). *O Desemprego e a Sua Ligação com o Campo*. Maputo: UEM.
- CEA (1983). *Famílias Camponesas da Angónia no Processo de Socialização do Campo*. Maputo: UEM.
- Chandler Jr., A. (1990). *Scale and Scope: the Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge (Mass.) e Londres: Harvard University Press.
- Chandler Jr., A., Amatori, F. & Hikino, T. (eds.) (1997). *Big Business and the Wealth of Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chang, H.-J. (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. Londres e Nova Iorque: MacMillan.
- Chang, H.-J. (1998). Globalisation, transnational corporations and economic development – can developing countries pursue strategic industrial policy in a globalizing world economy? In R. Kozul-Wright & R. Rowthorn (eds.). *Transnational Corporations and the Global Economy*. Londres e Nova Iorque: MacMillan (com UNU/WIDER).
- Cornia, G., & Helleiner, G. K. (eds.) (1994). *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?* Londres: Macmillan.
- Cornia, G., van der Hoeven, R. & Mkandawire, T. (eds.) (1992). *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development*. Londres: St. Martin's Press.
- Cornia, G. R., Joly, R., & Stewart, F. (eds.) (1987). *Adjustment with a Human Face (Volume 1): Protecting the vulnerable and promoting growth*. Nova Iorque: Clarendon Press.
- Cornia, G. R., Joly, R., & Stewart, F. (eds.) (1988). *Adjustment with a Human Face (Volume 2): Ten Country Case Studies*. Nova Iorque: Clarendon Press.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento) (s.d.) *Base de Dados do Investimento Privado Aprovado, 1990-2012*. Maputo: CPI.
- Cramer, C. (1999). Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. *World Development*, 27(7), 1247-66.
- Cramer, C. (2001). Privatisation and adjustment in Mozambique: a «hospital pass»? *Journal of Southern African Studies*, 27(1), 79-103.
- Delloite & Touche Ltd. (1997). *Cashew Market Liberalisation Impact Study. Ministry of Industry, Trade and Tourism*. Maputo: (MICTUR).
- Deyo, F. (ed.) (1987). *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política) (2009). *Quadro Macro-Revisto para Proposta do Cenário Fiscal de Médio Prazo*.
- DNEAP. (2010) *3.ª avaliação da pobreza: análise e resultados principais*. Apresentação em PowerPoint.

- Fine, B. & Murfin, A. (1984). *Macroeconomics and Monopoly Capitalism*. Nova Iorque: St.Martin's Press.
- Fine, B. (1997a). Privatization and the restructuring of state assets in South Africa: a strategic view. *NIEP Occasional Paper 7*. Joanesburgo: National Institute for Economic Policy.
- Fine, B. (1997b). *Interrogating the Long-Run: or to What Is the IMF/World Bank Adjusting*. Londres: School of Oriental and African Studies (Universidade de Londres).
- Fine, B. & Polleti, C. (1992). Industrial policy in the light of privatization. In J. Michie (ed.) *The Economic Legacy, 1979-1992*. Londres: Academic Press.
- Fine, B. & Rustomjee, Z. (1996). *The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization*. Londres: Westview Press.
- GdM (Governo de Moçambique) (1992). *Reflexão sobre a Situação da Indústria e o Seu Enquadramento no Ambiente Económico Nacional*. Relatório do ministro da Indústria e Energia (MIE). Maputo.
- GdM (1997). *Política e Estratégia Industrial*. Resolução do Conselho de Ministros 23/97, de 19 de Agosto. Maputo.
- GdM (1998). *Proposal to Develop a Linkage Programme in Mozambique. Draft report for discussion*. Maputo: CPI (Centro de Promoção de Investimento).
- GdM (1999-2012). *Relatórios da Dívida*. Maputo.
- GdM (1999a). *Legislação sobre Investimentos em Moçambique*. Maputo: CPI.
- GdM (1999b). *Linkage Division – Report on Six-Month Pilot Programme*. Maputo: CPI.
- GdM (1999c). *Política e Estratégia Comercial*. Maputo: MICTUR.
- GdM (2000a). *Reestruturação da Direcção Nacional da Indústria: Relatório*. Maputo: Direcção Nacional da Indústria (DNI) do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) .
- GdM (2000b). *Reestruturação da Direcção Nacional da Indústria: Entrevistas*. Maputo: Direcção Nacional da Indústria (DNI) do Ministério da Indústria e Comércio (MIC).
- GdM (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005)*. Maputo: MPF (Ministério do Plano e Finanças).
- GdM (2010). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo.
- GdM (2011a). *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Aprovado na 15.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros. Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- GdM (2011b). *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020*. Aprovado na 5.ª Sessão do Conselho de Ministros. Maputo: Governo de Moçambique (GdM).GdM & UNIDO (1993). Orientações para o desenvolvimento industrial de Moçambique. Relatório preliminar do projecto DP/MOZ/86/014. Ministério da Indústria e Energia (MIE): Maputo.
- GdM (2000-2011) *Conta Geral do Estado*. Maputo.

- GdM (2015). Programa Quinquenal do Governo para 2015-2019. *Boletim da República*, I Série, Número 29, 2.º Suplemento.
- Gomez, E. & K. S., Jomo (1999). *Malaysia's Political Economy – Politics, Patronage and Profits*. (2.^a ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Heisenberg, W. (1930). *The Physical Principles of the Quantum Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Hirschman, A. (1981). *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven e Londres: Yale University Press.
- Ibraímo, Y. (2013). Expansão da produção de produtos primários, emprego e pobreza. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco & F. Salvador, (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (1990-2013). *Anuário Estatístico*. Maputo.
- Jomo, K. S. & Rock, M., (1998). *Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South East Asian newly industrializing countries*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Disponível em: unctad.org/en/docs/dp_136.en.pdf (consultado a 20 de Junho de 2012).
- Jones, L. P. & Sakong, Il (1980). *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Harvard, Cambridge, Massachusetts e Londres: Universidade de Harvard.
- Khan, M. & K. S., Jomo (eds.) (2000). *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, Eun Mee (1997). *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. Albany: State University of New York Press.
- Kohli, A. (1994). Where do high growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's «developmental state». *World Development*, 22(9), 1269-93.
- Krueger, A. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64(3), 291-310.
- Krueger, A. (1990). Government failure and economic development. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3).
- Krueger, A. (1998). Why trade liberalisation is good for growth? *The Economics Journal*, 108, 1513-22.
- Lall, S. (1992a). Technological capabilities and industrialisation. *World Development*, 20(2), 165-86.
- Lall, S. (1992b). Structural problems of African industrialization. In F. Stewart, S. Lall & S. Wangwe (eds.) *Alternative Development Strategies in Sub-Saharan Africa*. Londres: MacMillan.

- Lall, S. (1993a). *Trade policies for development: a policy prescription for Africa Development Policy Review*, 11(1), 47-65.
- Lall, S. (1993b). Understanding technology development. *Development and Change*, 24(4).
- Lall, S. (1999a). Promoting industrial competitiveness in developing countries: lessons from Asia. *Economic Paper*, 39. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Lall, S. (ed.) (1999b). *The Technological Response to Import Liberalization in Sub-Saharan Africa*. Londres e Nova Iorque: MacMillan (com UNU/INTECH).
- Langa, E. (2015). «Ligações minadas»: o caso dos fornecedores nacionais da Vale e da Rio Tinto em Moçambique. In L. de Brito et. al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). Questões à volta de ligações a montante com a Mozal. In L. de Brito et. al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Langa, E. & Massingue, N. (2014). Indústria extractiva e desenvolvimento local: o papel da responsabilidade social empresarial. In L. de Brito et. al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2015). Ligações entre grandes projectos de investimento estrangeiro: promessa de desenvolvimento. In C. Castel-Branco, N. Massingue & Muianga, C. (orgs). *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Luxemburg, R. (2003). *The Accumulation of Capital*. Nova Iorque: Routledge.
- Mandlate, O. (2015). Capacitação das empresas nacionais e conteúdo local de megaprojectos em Moçambique. In L. de Brito et. al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE.
- Marx, K. (1976) *Capital: a Critique of Political Economy, vol. 1*. Londres: Penguin Classics.
- Massarongo, F. (2010). A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental? *Boletim IDELAS*, 30. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf (consultado a 12 de Junho de 2013).
- Massarongo, F. (2013). Porque é que os bancos privados não respondem à redução das taxas de referência do Banco de Moçambique? Reflexões. In L. de Brito et. al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). Financiamento do Estado com recurso à dívida – problemas e desafios. In L. de Brito et. al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 161-184.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In L. de Brito et. al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.

- Michie, J. & Smith, J. (eds) (1996). *Creating Industrial Capacity: Towards Full Employment*. Oxford: Oxford University Press.
- Michie, J. & Smith, J. (eds.) (1998). *Globalisation, Growth and Development: Creating an Innovative Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nasir, J. *et al.* (2002). *Mozambique Industrial Performance and Climate Assessment*. Maputo: Banco Mundial, RPED e CTA.
- O’Laughlin, B. & Ibraímo, Y. (2013). A expansão da produção de açúcar e o bem-estar dos trabalhadores agrícolas e comunidades rurais em Xinavane e Magude. *Cadernos IESE*. Maputo: IESE.
- O’Laughlin, B. (1981). A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3. Maputo: CEA/UEM, 9-32.
- O’Laughlin, B. (1996). Through a divided glass: dualism, class and the agrarian question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 23(4), 1-39.
- O’Laughlin, B. (2016). Produtividade agrícola, planeamento e a «cultura do trabalho» em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco. *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE.
- 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 *Ensaíos em Homenagem a Francisco Pereira de Moura*. Lisboa: ISEG (Instituto Superior de Economia e Gestão).
- Pereira Leite, J. (1999). A guerra do caju e as relações Moçambique-Índia na época pós-colonial. *Documento de Trabalho*, 57. Lisboa: CEsA (Centro de Estudos Africanos).
- Portes, A. *et al.* (eds.) (1989). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore e Londres: John Hopkins.
- Roberts, S. (2000). *The Internationalisation of Production, Government Policy and Industrial Development in South Africa*. Unpublished PhD Thesis. Londres: Birkbeck College (Universidade de Londres).
- Schumacher, E. F. (1975). *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered*. Nova Iorque: HarperPerennial.
- The Oakland Institute (2011). *Understanding Land Investment Deals in Africa: Mozambique. Country Report*. The Oakland Institute. Disponível em: http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OI_country_report_mozambique_0.pdf (consultado a 26 de Março de 2014).
- Tirole, J. (1997). *The Theory of Industrial Organization* (ninth printing). Cambridge (Mass.) e Londres: The MIT Press.
- UNCTAD (1999a). *World Investment Report: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. Genebra e Nova Iorque: Nações Unidas.

- UNCTAD (1999b). *The Least Developed Countries Report*. Genebra e Nova Iorque: Nações Unidas.
- UNCTAD (1999c). *Trade and Development Report*. Genebra e Nova Iorque: Nações Unidas.
- UNCTAD (1999d). *Foreign Direct Investment in Africa – Performance and Potential*. Genebra e Nova Iorque: Nações Unidas.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) (1987). *Situação da Indústria em Moçambique – Volumes I e II*. (Projectos DP/MOZ/85/014 e UC/MOZ/85/260). Maputo: UNIDO.
- UNIDO (1999). *Integrated Industrial Development Programme to Facilitate Private Sector Development in Mozambique*. Programme document. Maputo e Viena: UNIDO.
- UNIDO (2000). *African Industry: The Challenge of Going Global*. Viena: UNIDO.
- UTRE (Unidade Técnica de Reestruturação Empresarial) (1996). *Mozambique: Evaluating the Impact and Effectiveness of the Enterprise Restructuring Program*. Maputo: Ministério do Planeamento e Finanças de Moçambique.
- UTRE (1999). «Privatisation in Mozambique», *Maputo: Technical Unit for Enterprise Restructuring*. Maputo: Ministério do Planeamento e Finanças de Moçambique.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. Princeton: Princeton University Press.
- Weeks, J. (1994). *Fallacies of competition: myths and maladjustment in the «Third World»*. Inaugural Lecture. Londres: School of Oriental and African Studies (Universidade de Londres).
- Weiss, J. (1985). Manufacturing as an engine of growth – revisited. *Industry and Development*, 3, 39-62.
- Weiss, J. (1992). Industrial policy reform in Mozambique in the 1980s. In R. Adhikari, C. Kirkpatrick & J. Weiss (eds.). *Industrial and Trade Policy Reform in Developing Countries*. Manchester e Nova Iorque: Manchester University Press.
- White, O. & Bhatia, A. (1998). *Privatisation in Africa*. Washington DC: Banco Mundial.
- Wuyts, M. (1981). Camponeses e Economia Rural em Moçambique. *Relatório 81/8*. Maputo: CEA (Centro de Estudos Africanos).
- Wuyts, M. (2011a). Será que crescimento económico é sempre redutor da pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. *Boletim IDELAS*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias.
- Wuyts, M. (2011b). *The working poor – a macro perspective*. Valedictory Address as Professor of Applied Quantitative Economics delivered on Thursday 8 December, 2011 at The Institute of Social Studies. Hague, Holanda.

PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA, PLANEAMENTO E CULTURA DO TRABALHO EM MOÇAMBIQUE

Bridget O’Laughlin

RESUMO

Uma preocupação constante da planificação do desenvolvimento em Moçambique, incluindo o último Plano Quinquenal do Governo (PQG), é o aumento da produtividade na agricultura. Como o Governo já não é produtor agrícola (embora tenha acções em diversas empresas agrícolas de grandes dimensões), não pode planificar directamente a produção. Pode, porém, planificar como usar os seus recursos e o seu poder regulamentar para combater as causas da baixa produtividade agrícola em Moçambique. As políticas têm-se preocupado com a baixa produtividade do trabalho agrícola, tanto entre os pequenos produtores (camponeses, «sector familiar») como entre os trabalhadores manuais em empresas agrícolas de grandes dimensões. Tem-se afirmado que há, em ambos os casos, uma falta de cultura do trabalho.¹ Esta expressão tem sido repetida por doadores, e os investigadores do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) têm-na encontrado em conversas com gestores de empresas agrícolas, sindicalistas e funcionários das autarquias. O objectivo deste artigo é mostrar por que razão a falta de uma cultura do trabalho é uma explicação muito enganadora das causas da baixa produtividade do trabalho na agricultura moçambicana. Em primeiro lugar, o artigo questiona o significado de cultura do trabalho, localizando o conceito na dinâmica da produtividade na História de Moçambique. Em seguida, questiona os pressupostos sobre a produtividade agrícola que subjazem à utilização do conceito de «falta de cultura do trabalho», indo buscar exemplos à pesquisa rural em Moçambique. O artigo defende que o próprio conceito bloqueia a identificação de formas de intervenção governamental que possam promover a produtividade do trabalho nas diversas formas de produção agrícola em Moçambique.

¹ Disponível em: <https://globalvoices.org/2010/08/15/mozambique-discussing-culture-of-work-in-africa/> (consultado a 7 de Dezembro de 2015).

INTRODUÇÃO: PLANIFICAÇÃO, PRODUTIVIDADE E CULTURA DO TRABALHO

Uma preocupação do PQG é o aumento da produtividade na agricultura, incluindo tanto a familiar como a comercial especializada. Embora tenha havido particular incidência nas dimensões sociais da pobreza nos anos que se seguiram à assinatura do Acordo de Paz em 1994, a tónica da política e planificação de desenvolvimento em Moçambique voltou a ser o combate à pobreza através do aumento da produção e da produtividade. O sinal desta mudança no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e no PQG 2010-2014 foi a associação do combate à pobreza com a promoção de «uma cultura do trabalho»; este *slogan* deveria orientar tanto o desenvolvimento económico como o humano e social. Ao longo dos anos, a expressão «promover uma cultura do trabalho», especialmente nas zonas rurais, tornou-se um bordão do discurso da política de desenvolvimento em Moçambique, embora a sua importância tenha diminuído significativamente no PQG 2015.²

Apesar disso, o presente trabalho volta à crítica do conceito, iniciada por Chichava (2009), por duas razões: em primeiro lugar, porque, em pesquisa rural recente para o IESE, ouvimos a expressão usada frequentemente na linguagem do dia-a-dia por gestores de empresas e líderes sindicais, e também por funcionários do Governo; em segundo lugar, porque incorpora pressupostos sobre a natureza dos obstáculos à produtividade na agricultura rural e sobre a sua relação com a pobreza rural que são ao mesmo tempos incorrectos e prejudiciais. No artigo discute-se, primeiro, a forma como o conceito de «cultura do trabalho» tem sido usado recentemente em Moçambique, com base em documentos de políticas e exemplos de pesquisa rural. Mostra-se como o conceito está relacionado com as afirmações, também frequentemente repetidas, de que, em Moçambique, os camponeses são «produtores de subsistência» que participam no mercado de forma apenas periférica ou que lhes falta iniciativa. Discutem-se, em seguida, os diversos significados de produtividade do trabalho na agricultura, com particular enfoque na agricultura capitalista. Defende-se que a produtividade do trabalho é determinada por resultados colectivos e não pelo esforço individual. Em seguida, discute-se como o conceito do camponês preguiçoso reflecte a organização da mão-de-obra e do investimento, tanto no período colonial como no período socialista, e por que razão os pressupostos que lhe subjazem vêm confundir as discussões da produtividade laboral na agricultura actual.

² Aparece agora como parte de uma acção prioritária (impulsionar e consolidar o diálogo social e a cultura do trabalho) incluída num objectivo estratégico (promover o emprego, a legalidade laboral e a segurança social) da Prioridade III (promover o emprego e melhorar a produtividade e a competitividade).

A CULTURA DO TRABALHO: O CAMPONÊS PREGUIÇOSO, O PRODUTOR TRADICIONAL DE SUBSISTÊNCIA E A MENTALIDADE DE DEPENDÊNCIA

Em sentido estrito, a proposição de que os trabalhadores agrícolas moçambicanos não têm uma cultura do trabalho não é teoricamente defensável em termos de ciências sociais. Todos têm uma cultura do trabalho; ou seja, a maneira como as pessoas trabalham reflecte as normas e as representações culturais relativamente ao trabalho. As pessoas, em geral, também têm concepções sobre a forma como os outros trabalham. Mesmo quando há representações culturais partilhadas no interior de uma sociedade, estas podem ser interpretadas de forma diferente por diferentes grupos sociais. Então, para desconstruir a proposição de que a produtividade agrícola é posta em causa pela ausência de uma cultura do trabalho, temos primeiro de perguntar quem está a falar, o que quer dizer com uma cultura do trabalho e que provas apresenta para ilustrar a sua ausência. Isto é de particular importância neste caso, porque só ouvimos o termo usado por pessoas em posições de autoridade, não por aqueles que são assim descritos. Não romantizamos as formas «tradicionais» de fazer agricultura, nem partimos do princípio de que outras formas de trabalho não possam ser mais produtivas. Nem supomos, por outro lado, que a defesa do lazer deva estar subordinada ao aumento da produtividade do trabalho. Apenas insistimos num princípio metodológico – é preciso localizar sociologicamente o que as pessoas dizem sobre como elas próprias e os outros trabalham.

Quando se afirma que os camponeses moçambicanos não têm uma cultura do trabalho, usa-se geralmente a expressão de modo pejorativo e muitas vezes relacionada com formas de pensar «tradicionais», mas a proposição cobre um leque ambíguo de significados. Há quem afirme que muitos moçambicanos, particularmente os das zonas rurais, não gostam de trabalho árduo, que são preguiçosos ou indisciplinados no modo como trabalham e que não estão habituados às condições do trabalho assalariado. Se têm emprego, chegam tarde, quando chegam, e saem cedo. Como tem sido observado por críticos, a proposição de que «os africanos não têm uma cultura do trabalho»³ é uma reminiscência de velhos estereótipos amplamente utilizados no mundo colonial, e não apenas em Moçambique, para explicar conflitos de trabalho nas plantações (Alatas, 1977).

A ausência de uma cultura do trabalho continua, de facto, a ser usada para explicar conflitos laborais actuais. Ao reflectir sobre queixas dos trabalhadores no Niassa, um relatório de consultoria feito por doadores (PEM Consult, 2011: 29) afirmava o que também ouvimos muitas vezes no Niassa:

³ Esta proposição tem sido atribuída, talvez apocrifamente, a Mo Ibrahim, o maior empresário africano de informática, que, supostamente, fez esta afirmação no decorrer de uma visita a Moçambique em 2008. Disponível em: <https://globalvoices.org/2010/08/15/mozambique-discussing-culture-of-work-in-africa/> (consultado a 7 de Dezembro de 2015).

A queixa da carga de trabalho tem muito a ver com o facto de a maior parte dos trabalhadores ter pela primeira vez um contrato de trabalho remunerado. Por isso, é um desafio ganhar o hábito de ter um horário fixo de trabalho, em vez de poder planificar o seu próprio trabalho como no caso do trabalho da machamba.

Ao fazermos pesquisa para o IESE no Niassa, ouvimos essas explicações dadas por administradores de plantações para explicar os conflitos que tinham com os trabalhadores. Queixavam-se de absentismo dos trabalhadores, que atribuíam à importância dada a longas cerimónias funerárias na cultura tradicional do Niassa. Os representantes sindicais concordavam, mas diziam que o problema estava a diminuir desde que tinham falado com os trabalhadores sobre como as práticas são diferentes num trabalho assalariado regular. Os gestores diziam que os trabalhadores se queixavam de mudanças de ferramentas e processos de trabalho que aumentavam a produtividade, porque não gostam de trabalhar muito e não estavam dispostos a trabalhar um dia inteiro. Os representantes sindicais concordavam que as novas metas pareciam razoáveis. Os trabalhadores diziam que, de facto, tiravam folgas tanto para funerais como para doenças de familiares, mas que os seus contratos não lhes garantiam um vencimento mensal regular – havia meses em que não tinham trabalho. Os problemas de absentismo estavam a diminuir porque as plantações já não estavam a contratar, dado que as florestas estavam já estabelecidas. Diziam também que as novas tarefas permitiam às empresas contratar menos trabalhadores alargando o dia de trabalho; alguns tinham de trabalhar no dia seguinte para receberem um só dia de trabalho. Outros afirmavam que poderiam cumprir a meta, mas que não tinham força física suficiente para o fazer todos os dias da semana. Os trabalhadores não são necessariamente uma fonte mais fiável do que os gestores, mas o que dizem não se baseia na «tradição»; descrevem a actual natureza do trabalho nas plantações florestais. A expressão «não têm uma cultura do trabalho» pertencia à administração e era usada nas explicações dos maus resultados económicos das plantações florestais, das quais muitas estavam a abandonar a província.

Um segundo significado de não ter cultura do trabalho é os camponeses serem produtores de subsistência que só se mantêm num trabalho assalariado o tempo suficiente, ou só produzem excedentes agrícolas suficientes, para comprar alguns objectos de consumo cobiçados. Esta ideia de que os camponeses vivem eternamente fora do mercado, como sempre fizeram, é outro estereótipo colonial que ainda hoje permanece amplamente divulgado. A teoria da curva reversa da oferta de mão-de-obra era a sua expressão teórica. O campesinato é tratado como grupo homogéneo, sem nenhum reconhecimento de diferenciação, da importância nas comunidades rurais de trocas laborais assentes na jorna paga nem da dependência da participação no mercado para a reprodução de meios de subsistência rurais. O Ministério da Agricultura é realmente um dos principais reprodutores da noção de «produtor de subsistência» em Moçambique e também pode basear-se nas opiniões de investigadores muito competentes:

A participação de pequenos produtores nos mercados agrícolas em Moçambique tem sido historicamente muito baixa. A maioria dos pequenos produtores rurais está orientada para a subsistência, dedica a maior parte do seu trabalho e dos seus bens a actividades agrícolas e mais de dois terços do seu rendimento familiar total assenta na produção agrícola. Os resultados dos inquéritos aos agregados familiares indicam que os 40% mais pobres dos pequenos agricultores vendem muito pouco da sua produção agrícola (Benfica & Mather, 2013).

Não se pode avaliar se os 40% que não vendem a produção agrícola são sempre as mesmas famílias, mas, seja como for, pelo menos 60% vendem a produção agrícola. Os dados que mostram pouco trabalho assalariado rural também não são completamente fiáveis, já que não dão adequadamente conta do trabalho sazonal e eventual (Oya, 2013). Fundamentalmente, é discutível a primeira afirmação de Benfica & Mather, de que a participação dos pequenos agricultores em mercados agrícolas tem sido historicamente muito baixa, como o demonstra a história agrária discutida mais adiante. A pobreza rural pode não ser um reflexo da falta de uma orientação para o mercado, mas sim o que Bernstein (2014) chama o «aperto reprodutivo» (*reproductive squeeze*), dependência dos mercados, mas posições fracas no interior destes.

Aqueles que, no Niassa, continuavam a trabalhar nas plantações, apesar das duras condições de trabalho, esperavam de facto retirar-se desse tipo de trabalho, mas não do mercado: estavam a poupar para comprar bicicletas para comprar madeira e vendê-la em Lichinga. Os cortadores de cana migrantes entrevistados em Xinavane (O'Laughlin & Ibraimo, 2013) não encaravam esse trabalho como o trabalho da sua vida: um esperava ganhar o suficiente para investir em produção agrícola comercial; outros, para comprar um barco de pesca melhor; outro, para tirar a carta de condução e tornar-se motorista. Algumas das capinadoras localmente contratadas que entrevistámos trabalhavam para comprar roupa para si e para os filhos ou para comprar comida. Colmatavam a insuficiência das suas múltiplas fontes de subsistência, não o faziam por aversão ao trabalho. A confiança de que se deve trazer as pessoas para o mercado para promover o crescimento da produtividade em Moçambique parece, pois, estar aqui deslocada, uma vez que elas já estão no mercado.

O terceiro significado implícito da associação da produtividade à promoção de uma cultura do trabalho é os produtores rurais não terem iniciativa, terem, sim, uma cultura de dependência que os faz contar com os outros, o Estado ou um doador, em vez de usarem a sua própria iniciativa para desenvolverem a sua produção. Talvez o melhor exemplo desta posição seja o do ex-Presidente Guebuza, que tanto fez para introduzir o conceito de incentivo a uma cultura do trabalho no discurso político em Moçambique. No seu discurso de investidura, defendeu que este conceito devia estar no cerne da acção governamental de combate à pobreza. Fez uma associação entre cultura do trabalho e ambição individual e considerou que o papel do Governo era ajudar as pessoas a ajudarem-se a si próprias:

Queremos que cada um de nós celebre as pequenas vitórias que vai conquistando, no quotidiano, que lhe permitem identificar como o seu dia de hoje é melhor que o de ontem: seja porque teve melhores notas; seja porque concluiu uma pesquisa académica; seja porque melhorou o aproveitamento dos seus alunos ou estudantes; seja porque atendeu mais cidadãos na sua repartição ou unidade sanitária; seja porque aumentou a sua produção agrícola; seja porque conseguiu melhorar as condições de higiene da sua banca; seja porque adoptou novas tecnologias; seja porque melhorou a sua própria habitação; seja, enfim, porque identificou e explorou novas oportunidades (Guebuza, 2009: 8).⁴

Mesmo tão acérrimos defensores dos pequenos produtores comerciais como Smart & Hanlon (2014) acham que a dependência de doações prejudica a «acumulação a partir da base» em Moçambique, mas localizam as causas na história recente, não na cultura tradicional:

Duas décadas de ajuda, um mercado livre sem restrições e uma política de mecenato criaram um sentido distorcido de agricultura comercial e de contrato. Sementes, equipamentos e até mesmo «empréstimos» são vistos como sendo gratuitos, como presentes de Frelimo, do Governo ou dos doadores. Pode falar-se de reembolso, mas o único pagamento que normalmente é necessário é cantar «Viva a Frelimo» ou cantar louvores ao doador e dizer quanto o doador está a fazer para reduzir a «pobreza absoluta» e elevar o estatuto da mulher. Vem agravar isto a história dos «sete milhões», o dinheiro fornecido para pequenos projectos económicos nas zonas rurais, que era para ser um empréstimo reembolsável, mas que toda a gente sabia que, na realidade, não tem de ser reembolsado (Smart & Hanlon, 2014: 54).

Estas críticas são pertinentes, mas reforçam a ideia enganosa de que se podem forjar profundas alterações na produtividade rural através da promoção de iniciativas individuais. A GAPI tenta há anos seguir esta via, facilitando o investimento de capital criativo de pequena escala, com muitos pequenos sucessos, mas sem melhorias dignas de nota da produtividade agrícola, o que não significa que atrair capital para investimento na agricultura de grande escala seja a melhor resposta. Numa economia capitalista, não é de surpreender que o capital apresente a acumulação como resultado das suas competências empresariais e discuta o seu fracasso como reflexo de falta de cultura do trabalho nas classes trabalhadoras. Se abandonarmos uma perspectiva neoclássica de acumulação de capital e voltarmos à perspectiva marxista do significado de produtividade no capitalismo e das suas limitações (incluindo os problemas específicos da acumulação de capital na agricultura), temos uma base mais sólida para compreender a desigualdade no desenvolvimento da produtividade do trabalho em Moçambique. Também deveríamos ser mais

⁴ Ver também os documentos do terceiro PARP (2011-2014) e o discurso de E. Macuácuca, «A cultura do trabalho», Maputo, 19 de Outubro de 2010, distribuído como documento da Frelimo. Disponível em: <http://macua.blogs.com/files/cultura-de-trabalho-2010.pdf> (consultado a 25 de Janeiro de 2016).

claros sobre o que se deve exigir do uso pelo Estado dos seus recursos e do seu poder no que diz respeito à promoção da produtividade do trabalho na agricultura.

OS DETERMINADORES DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO

A produtividade do trabalho individual é determinada, principalmente, pelo seu contexto social e não pelo esforço individual. As diferenças de produtividade do trabalho de indivíduo para indivíduo resultam de diversos factores: esforço, quanto tempo trabalham, conhecimentos, força e ferramentas que usam. Cada um é afectado pela interacção de processos sociais com características individuais. O esforço pode depender da disciplina externa, por exemplo, ou da responsabilidade que se sente para com a família. Trabalhar mais tempo pode significar fazer mais coisas, mas o cansaço pode pôr em causa a produtividade. Os conhecimentos podem depender da educação ou da experiência de trabalho. A força pode depender da dieta ou das condições de saúde subjacentes. Pode limpar-se mais terra num dia com uma charrua do que com uma enxada, se se tiver tracção animal, mas isso implica que se tenha recursos para investir num arado, em animais de tracção ou num motor. Para o capital, o que conta como produtividade é quanto lucro se obtém no mercado em relação ao lucro de outros produtores concorrentes que oferecem os mesmos produtos. A força da concorrência obriga o capital a procurar reduzir constantemente os seus custos de produção ou a encontrar formas políticas de estabelecer monopólios.

Outra diferença entre o capitalismo e outros modos de produção é que o circuito de produção de mais-valia, e, portanto, o lucro, não depende da cobertura de todas as condições para a reprodução do seu próprio processo de trabalho, incluindo os custos de reprodução dos seus trabalhadores. As empresas capitalistas estão preocupadas com a saúde e a alimentação dos trabalhadores na medida em que estas afectam a sua produtividade imediata, mas não com o pagamento de salários que lhes garantam a saúde de base, ou a das suas famílias. O trabalho que realmente produz cuidado, muitas vezes com implicações de género, não é mensurável, porque o cuidado não é considerado mercadoria. Da mesma forma, as empresas capitalistas estão normalmente preocupadas com as suas necessidades imediatas de energia e de recursos, mas não com a sua sustentabilidade ambiental a longo prazo, que não se pode medir. Na produção rural, fundem-se muitas vezes os dois: a divisão do trabalho por géneros é em si considerada parte da «natureza» das mulheres. Não é que essas coisas não afectem os custos de produção e a sustentabilidade da produção capitalista, mas sim que, em prol da rentabilidade, o capital tenta externalizar o maior número possível de custos (Kapp, 1969).

Assim, por baixo das lutas de concorrência entre capitais no mercado, encontram-se dois conflitos sociais fundamentais que afectam a produtividade do trabalho na produção capitalista. Em primeiro lugar, a luta salarial. O capital tenta reduzir o custo da força de trabalho através

da redução dos salários, obrigando os trabalhadores a trabalhar mais (intensificando o seu trabalho) ou mais tempo pelo mesmo salário (alargando o seu dia de trabalho). Os trabalhadores protestam, abrandando o ritmo ou interrompendo o trabalho, mas as empresas capitalistas mais fortes podem investir uma parte do seu excedente na mecanização (incluindo agora a informatização) de partes do processo de produção, causando o despedimento de muitos trabalhadores, mas ao mesmo tempo aumentando a produtividade dos trabalhadores restantes, fazendo assim baixar o custo relativo da força de trabalho. Ironicamente, então, a intensificação do esforço individual tem mais probabilidade de ser uma estratégia de rentabilidade para as empresas tecnologicamente atrasadas do que para as que são inovadoras tecnológicas.

Em segundo lugar, a fronteira entre os custos de produção absorvidos pelo capital e os custos públicos explicitamente pagos pelo Estado (através da tributação), por organizações privadas sem fins lucrativos ou pelas famílias (onde a divisão do trabalho por sexo muitas vezes privilegia os homens), é uma área de constante contestação política. Nestas lutas, não pode contar-se nem com o capital nem com o trabalho para representar os interesses da sociedade no seu todo, nem sequer os seus interesses de classe a longo prazo. Embora alguns tenham que ver com custos sociais e ecológicos que afectam a produtividade do trabalho a longo prazo, são investimentos infra-estruturais com impacto imediato na produtividade. Ambas as áreas são afectadas pela forma como o Estado intervém para tributar, regulamentar e gastar os seus recursos.

A premissa de que as pessoas não têm cultura do trabalho tem sido, na maior parte dos casos, aplicada a pessoas que vivem em zonas rurais, a maioria em Moçambique, têm acesso à terra e têm no exercício da agricultura uma das práticas mais importantes no seu pacote de actividades de subsistência, que podem incluir trabalho agrícola, pesca, fabricação de cerveja, pecuária, curas, fabricação de cerâmica e de cestos, construção, apanha de verduras silvestres e ervas, etc. A baixa produtividade da maioria dos produtores agrícolas de pequena escala em Moçambique é uma das principais provas da também baixa produtividade do trabalho, inferindo-se daí que a causa é a ausência de uma cultura do trabalho. São ignorados os determinadores estruturais da produtividade do trabalho. A produtividade agrícola enfrenta, na verdade, alguns obstáculos particulares. Os mesmos se aplicam aos produtores agrícolas de praticamente qualquer escala, e não se explicam nem pela ausência de cultura do trabalho nem por nenhuma característica inerente ao produtor de pequena escala.

A PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NA AGRICULTURA: O EQUÍVOCO DEBATE SOBRE ESCALA

As discussões sobre a produtividade agrícola são dominadas pelo debate interminável, e em grande parte infrutífero, sobre a superioridade de propriedades agrícolas de grande escala

relativamente às machambas familiares de pequena escala. Há, com efeito, algumas particularidades da agricultura que podem limitar as economias de escala, mas que criam, fundamentalmente, problemas de produtividade para os produtores de qualquer escala.

Em primeiro lugar, a terra é um meio de produção particularmente irregular. Os proprietários e utentes de terra e água têm muitas vezes relutância em entregar ao mercado os seus direitos de uso. Além disso, há diferenças na fertilidade e na adequação de diferentes tipos de terra a diferentes culturas, que não podem ser ultrapassadas simplesmente com a aplicação de fertilizantes. A água nem sempre está disponível onde e quando poderia ser mais produtiva, e os cursos de água nem sempre podem mudar-se para responder às exigências da produção agrícola. Um produtor agrícola que trabalhe numa terra cansada será, sempre, menos produtivo do que um produtor que ponha muito menos esforço numa terra fértil bem regada.

Em segundo lugar, a sazonalidade e o dia natural afectam o calendário das tarefas e, por conseguinte, a produtividade do trabalho agrícola nos campos, seja ele de grandes empresas capitalistas seja de agricultores de pequena escala. As variações climáticas e o ciclo de crescimento das plantas dão à agricultura um ritmo sazonal, ao passo que o ciclo diário de noite e luz limita o tempo que se pode passar a trabalhar no campo. Embora os pequenos produtores usem os períodos obrigatórios de inactividade para outras coisas – descanso, divertimento, outros tipos de trabalho –, para os agricultores capitalistas, a sazonalidade e os dias de trabalho curtos significam que as máquinas não estão a trabalhar no pleno da sua capacidade e que o capital não está a circular. Os capitalistas não querem pagar salários a empregados que não trabalham. O professor Sidney Mintz (1978), num texto sobre a agricultura de plantação nas Caraíbas, sublinhou que o problema central da agricultura capitalista é ter mão-de-obra quando precisa dela e deixar de a ter quando não precisa.

Outro aspecto da sazonalidade e irregularidade climática é que a programação das tarefas afecta o rendimento das colheitas. Se chover constantemente logo após a conclusão da sementeira, os agricultores não têm de voltar a semear. Se se capinar mesmo no momento ideal, a produção por hectare será maior se isso for feito mais tarde. Para resolver este problema, os agricultores capitalistas contratam mão-de-obra temporária, o que implica que haja uma reserva de mão-de-obra à qual possam ir buscar esses trabalhadores sazonais. Caso contrário, podem ser forçados a contratar empregados numa altura em que o trabalho não é tão produtivo como poderia ser. O problema do trabalho temporário foi uma grande questão para as explorações agrícolas estatais em Moçambique no período socialista.

Além disso, a agricultura confronta-se com a variabilidade climática, particularmente na altura de queda da chuva, que afecta os rendimentos, independentemente do esforço que os trabalhadores agrícolas tenham posto nas suas tarefas. Como apontou Sen (1981) na sua análise da fome na Índia, os trabalhadores manuais temporários também tendem a não ter a alimentação

assegurada pelos salários em caso de más colheitas, porque os seus serviços para capinar e fazer a colheita serão dispensados.

Os pequenos produtores agrícolas também enfrentam estes obstáculos da sazonalidade e a insegurança da variabilidade climática. Quando o trabalho aperta, podem chamar os filhos para ajudar, mas isso significa que irão menos à escola. Era habitual chamar um grupo de trabalho colectivo para ajudar com tarefas como capinagem ou colheita, mas havia normas de reciprocidade que limitavam as vezes que isso se podia fazer. Os agricultores com mais posses, que têm rendimentos de actividades não agrícolas ou melhores rendimentos da sua produção comercial, podem contratar trabalhadores temporários locais num esquema de «ganho-ganho», pagando em dinheiro ou em espécie. Outros produtores podem concordar em fazer esse trabalho porque houve um problema de saúde na família ou porque não conseguem ganhar dinheiro suficiente para bens de consumo básicos, nem produzir alimentos suficientes nos seus próprios terrenos. As mulheres que são chefes de família têm particular tendência para trabalhos ocasionais em agricultura, o que pode resultar numa espiral negativa, porque, se estiverem a trabalhar nos campos de outra pessoa na altura ideal, sacrificam a produtividade das suas machambas.

Há outra questão de produtividade específica dos trabalhadores manuais da agricultura capitalista. Na produção industrial mecanizada, o ritmo e a velocidade do trabalhador podem estar subordinados ao ritmo de uma máquina. Todos os trabalhadores têm de seguir o ritmo, mas, se os capatazes tentarem forçá-lo demasiado, os trabalhadores começarão a cometer erros ou terão acidentes, e as máquinas pararão. Há diferenças físicas de resistência e de força entre muitos trabalhadores, o que significa que alguns simplesmente trabalham mais depressa do que outros. Para lidar com esta variação em tarefas não mecanizadas, quem recruta trabalhadores manuais temporários, tanto os produtores agrícolas mais prósperos como as grandes empresas pagam por unidade (por exemplo, pesam o saco de algodão ou de chá que o trabalhador apanhou) ou à empreitada (por exemplo, uma determinada área para limpar, ou uns tantos sulcos para capinar, tantas fileiras de cana-de-açúcar para cortar). Quando terminam a tarefa, os trabalhadores podem ir-se embora. Ou seja, quem trabalha mais lentamente, nalguns casos as crianças, os idosos ou as mulheres acompanhadas de crianças pequenas, pode trabalhar mais horas, mas os governos geralmente regulam o número de horas laborais. Se os trabalhadores não terminarem a sua tarefa, podem, por vezes, fazê-lo no dia seguinte. Não é uma questão de escala: agricultores sob contrato ou agricultores comerciais especializados que contratam trabalho de «ganho-ganho» também usam este sistema de cálculo do pagamento.

Muitas vezes, há conflitos entre trabalhadores e capatazes sobre as dimensões da tarefa. É difícil regular salários mínimos neste sistema. Algumas das grandes plantações introduziram a conversão de «à tarefa» para «à peça» quando a tarefa não era concluída (Schaedel, 1984), no fim

do período colonial. Actualmente, a regulamentação em Moçambique é que nenhum trabalhador contratado deve ser penalizado por não ter terminado uma tarefa, mas o regulamento pode ser contornado pela subcontratação de uma área a alguém que organize recrutamento e formas de pagamento sem inspecção estatal. Isto é feito com frequência em silvicultura (pesquisa IESE no Niassa 2015 e Pons-Vignon, 2006). No Niassa, alguns trabalhadores florestais preferiam o sistema usado pelos empregadores, porque as tarefas podiam ser prolongadas por mais de um dia. Assim, tinham mais controlo do ritmo de trabalho e traziam membros da família, incluindo crianças, para os ajudar a terminar a tarefa.

Por fim, muitos produtos agrícolas estão integrados no processamento agro-industrial. A produtividade depende, pois, da coordenação das diferentes etapas do processo e da eficiência das componentes industriais. Para dar o exemplo do açúcar, a produtividade dos cortadores de cana depende em parte da sua destreza e rapidez, mas também da ferramenta de corte que utilizam, da densidade de plantação, da qualidade do solo e da altura em que se fez a irrigação, a velocidade com que a cana chega ao moinho, a coordenação da fila de espera na moagem e a qualidade das moageiras.

Assim, é digno de nota, na produção agrícola, a maneira como a produtividade do trabalho varia em função de diferentes escalas, técnicas e formas e relações de produção, consoante a cultura e o contexto.⁵ A produtividade do trabalho é o resultado de técnicas de gestão organizacional e padrões de investimento (também infra-estruturais) não mensuráveis pelo esforço individual dos trabalhadores.

PRODUTIVIDADE E DUALISMO NO MOÇAMBIQUE COLONIAL

A noção de que há um sector dominado por valores tradicionais e a que falta cultura do trabalho e um sector agrícola moderno, mais produtivo e norteado por normas de eficiência capitalista, desenvolveu-se no período colonial, juntamente com as instituições políticas do dualismo que separavam a sociedade em súbditos e cidadãos (Mamdani, 1996). O mercado do trabalho e dos bens de consumo juntou cidadãos, colonos e súbditos colonizados num sistema económico unificado que resolveu as questões específicas da produtividade agrícola de uma forma original: o uso sistemático do poder político para organizar o trabalho forçado e as culturas obrigatórias.

Para entender o apelo da proposição de que os moçambicanos das zonas rurais não têm cultura do trabalho, deve voltar-se aos estereótipos da história do trabalho forçado. Na história colonial,

⁵ Ver Smalley (2013) para uma boa análise das vantagens de plantações, esquemas de contratos e explorações agrícolas em África.

a ideia de que os moçambicanos eram avessos ao trabalho foi utilizada como justificação para a legislação que permitia o recurso ao trabalho forçado, tanto para garantir que os camponeses produziam certas culturas de rendimento, como o algodão, independentemente do preço por elas pago, como para recrutar trabalhadores com salários baixos para plantações, quintas de colonos, construção de estradas, serviços de saneamento urbano e estiva. Na sua visão do trabalho rural, as mentes coloniais moçambicanas consideravam que o trabalho manual pesado executado em condições extremas de sol e calor era adequado para os africanos, embora o considerassem perigoso para a sua saúde. Também construíram uma imagem do campesinato colonizado como produtores intemporalmente orientados para a subsistência que só faziam trabalho assalariado até verem satisfeitas as suas necessidades de subsistência; por conseguinte, pagar fosse o que fosse acima de um salário de subsistência era contraprodutivo e era necessária força para garantir o acesso à mão-de-obra necessária no momento certo.⁶ O salário de subsistência podia ser muito baixo (na verdade, o suficiente para pagar impostos e comprar alguns bens ambicionados), porque as famílias de camponeses podiam manter-se com a sua própria produção nas reservas. As mulheres faziam a maior parte do trabalho de cultivo, e a legislação controlava o movimento de entrada e de saída no emprego urbano e na agricultura comercial dos habitantes das zonas rurais.

Certamente que, em meados do século XIX, os meios de subsistência das populações rurais estavam muito menos integrados nos mercados do que hoje, mas a evidência histórica mostra que o trabalho forçado veio afectar a dinâmica dos mercados de trabalho e de bens comerciais. Há agora uma literatura histórica rica que mostra que o trabalho forçado foi usado para manter os salários e os preços dos produtos agrícolas baixos. Já não era uma maneira de trazer pessoas para o mercado, mas sim de diminuir os salários e os preços no produtor. Estas provas foram resumidas em O'Laughlin (2002), mas vale a pena apresentar aqui alguns exemplos. Harries demonstrou que os trabalhadores estavam a emigrar para trabalhar em minas e quintas da África do Sul quando da ocupação colonial efectiva do Sul de Moçambique. Foram estabelecidos oligopólios de recrutamento regulados pelo Estado para reduzir os salários nas plantações. Uma das tarefas do Grémio do Chá na Alta Zambézia, por exemplo, era disciplinar as plantações mais pequenas que tinham contratado os trabalhadores que fugiam das quintas maiores. A obra de Isaacman & Chilundo (1995) sobre a resistência à produção forçada de algodão em Nampula mostra como os camponeses encontravam formas de subverter os baixos preços pagos pelo seu algodão, recusando-se a separar diferentes qualidades de fibra ou misturando cascalho ou pedras nas balanças. Interessava-lhes que a sua zona fosse reclassificada como inadequada para a produção de algodão, o que lhes permitiria cultivar outros produtos. Houve

⁶ Não se tratava de uma inovação teórica exclusivamente portuguesa. O conceito de curva reversa da oferta de mão-de-obra estava muito difundido na economia do desenvolvimento. Para uma discussão crítica, ver Arrighi (1973).

repetidos exemplos de pequenos produtores comerciais moçambicanos que aproveitavam os mercados para desenvolver novas culturas, aplicar novas técnicas e explorar novos mercados. Allina-Pisano (2003) descreve camponeses de Manica que investiram em bois e ferramentas para produzir para os mercados regionais de géneros alimentícios nos primeiros anos do século XX, quando ainda estavam sob administração da Companhia de Moçambique. Essas experiências encaixam mal na imagem do camponês preguiçoso ou do produtor orientado para a subsistência.

Como podem explicar-se, então, os hiatos de produção e de produtividade registados nas estatísticas coloniais entre o sector A, plantações e quintas comerciais pertencentes a colonos, e o sector B, que até aos anos 1960 designava os regimes de trabalho e culturas forçados do *indigenato*? A primeira resposta é que o hiato não era tão grande como por vezes se postula. Quando Marc Wuyts sistematizou os dados do Inquérito Agrícola de 1970, descobriu que as contribuições de plantações, quintas de colonos e camponeses para a produção comercializada eram aproximadamente iguais, cada um destes grupos produzindo cerca de um terço da produção comercializada, embora com especializações diferenciadas por região (ver Wuyts, 1989: 27, Quadro 1.2). Os camponeses produziam importantes culturas de exportação, especialmente algodão e caju, e alimentos para o mercado local.

Ambos os sectores eram também diferenciados. Ao discutir experiências de agricultura de plantação e de larga escala em África, Gibbon (2011) põe em causa o «mito da estagnação retrógrada e da baixa produtividade na produção em larga escala». Usando como exemplo a produção de açúcar em Moçambique e baseando-se no trabalho de Vail & White (1980) sobre as plantações da Zambézia, observa que houve grandes alterações nos anos 1950 e 1960 com a introdução de adubos sintéticos, escavação mecânica de valas, sistemas de irrigação e plantio mecânico de cana-de-açúcar em partes das propriedades. As inovações técnicas foram, porém, muito irregulares, sendo a mão-de-obra utilizada para muitas tarefas de cultivo e colheita.

Schaedel (1984: 253 e seguintes) sublinha que a agricultura capitalista em Moçambique era muito heterogénea em 1961; esta irregularidade aumentou com a chegada de novos colonos durante a fase final do domínio colonial. Além das plantações que se iam lentamente modernizando, havia uma série de novas empresas técnica e organizacionalmente semelhantes às plantações tradicionais, um sector de complexos agro-industriais modernos e um grande número de quintas de colonos relativamente modernas, com proprietários e gestão independentes, que produziam principalmente para o mercado interno. Este último grupo era também altamente diversificado, em termos de escala e de técnicas de produção, formas de gestão e organização da mão-de-obra. Esta nova heterogeneidade incluía tanto colonatos para camponeses portugueses pobres como plantações de algodão de empresas que usavam pulverização aérea. Houve um aumento considerável do cultivo de algodão pelos colonos de Nampula na década de 1970, mas é difícil avaliar a sua produtividade. Numa pesquisa para o

Centro de Estudos Africanos (CEA) em Nampula, foi-nos dito que os novos colonos compravam semente de algodão aos pequenos produtores locais a um preço mais elevado do que pagava o comprador autorizado.

Como mostra o Quadro 1, relativo a 1970, esta diferenciação nas propriedades agrícolas capitalistas pode observar-se na distribuição de propriedades fundiárias registadas nas estatísticas coloniais.

QUADRO 1. DISTRIBUIÇÃO DAS PROPRIEDADES FUNDIÁRIAS NO SECTOR A, 1970

Tamanho da Quinta (Ha)	Número de Unidades	Percentagem de Unidades	Superfície Total	% da Área Possuída
0,5-5	141	3	432,2	0
5-20	291	6	3074,1	0
20-50	1733	37	61 321	2
50-100	290	6	18 961,9	1
100-200	609	13	71 727,3	3
200-500	788	17	25 890,1	9
500-1000	285	6	189 538	8
1000-2500	270	6	402 840	16
2500+	219	5	113 769,2	61

Fonte: Inquérito Agrícola 1970

Trinta e sete por cento de todas as empresas capitalistas tinham, portanto, entre 20 e 50 hectares, mas essas quintas detinham apenas 3% das terras do sector capitalista. Sessenta e um por cento das terras estavam ocupadas por unidades de 2500 ou mais hectares, embora estes constituíssem apenas 5% de todas as unidades agrícolas. Muitos agricultores usavam tractores para trabalhar a terra, mas apenas 42% os possuía de facto, e a maioria dependia do trabalho manual em fases posteriores do processo de produção. No total, o sector capitalista tinha apenas 107 ceifeiras mecânicas, ou ceifeiras-debulhadoras, nove máquinas de cortar cana-de-açúcar, 213 distribuidores de adubo e 257 debulhadoras. A peça de equipamento agrícola mais comum eram os 5374 pulverizadores de insecticida, pertencentes a 51% do total de unidades agrícolas. A agricultura dos colonos estava desigualmente distribuída em termos regionais, concentrada em Maputo, Gaza, Manica e Sofala (Schaedel, 1984: 95), o que reflectia a existência de mercados urbanos e de exportação em Maputo e na Beira.

Gibbon (2011) pode, pois, ter razão ao apontar as melhorias de produtividade do trabalho nas plantações de açúcar no final do período colonial, mas essas mudanças foram muito desiguais e não vieram alterar a base política da rentabilidade na agricultura capitalista no seu todo. Muitas quintas continuaram a depender do trabalho forçado, especialmente para tarefas sazonais. Todas as formas de pagamento utilizadas eram em função não do dia do trabalho propriamente dito, mas sim da quantidade total produzida ou da tarefa cumprida no campo. As empresas de algodão, com garantias estatais de rentabilidade e monopólio nas respectivas áreas de compra demoraram a modernizar se. Uma vez bem estabelecida a sua indústria têxtil, Portugal começou

a ir buscar o seu algodão fora das suas colónias a preços mais baixos e com melhor qualidade. A rentabilidade das novas quintas de algodão dos colonos vinha do esquema preferencial de comercialização, que lhes permitia vender o seu algodão a preço especial depois do descarregamento, não de maior produtividade do trabalho.

A diferenciação era menos pronunciada entre os produtores classificados como Sector B. Embora houvesse machambeiros espalhados por todas as províncias, os principais centros eram Maputo, Gaza e Manica/Sofala, Inhambane e Tete (principalmente Angónia). Em parte, esses pequenos produtores comerciais foram fomentados pelo interesse, no fim do período colonial, em promover cooperativas de comercialização (Adam, 1987), pela abertura de sistemas de irrigação para pequenos produtores (Hermele, 1986) e por planos de crédito para produção comercial de cereais por pequenos produtores promovidos pelo Instituto de Cereais (Mackintosh, 1987). Também surgiram a partir do investimento e dos conhecimentos adquiridos por migrantes que regressavam de quintas e minas ao redor da região. O que entravou a sua produção comercial foram as vantagens concorrenciais das plantações e quintas de colonos, resultantes de políticas coloniais de distribuição de terras ao longo das principais estradas e cursos de água comerciais, a organização de extensão agrícola, a fixação de preços oligopolistas, esquemas dirigidos de crédito subsidiado e recrutamento administrativo de trabalhadores com salários baixos. Os custos da produção agrícola internalizados pelas empresas também eram definidos de forma muito restritiva. A versão colonial da naturalização do trabalho das mulheres era restringir a maior parte do recrutamento de mão-de obra migrante aos homens e definir áreas alvo inferiores para as mulheres nas culturas obrigatórias (tanto algodão como arroz). O trabalho de Head (1980) sobre a Sena Sugar Estates descreve os problemas de saúde – malária, parasitas, desidratação, exaustão – que caracterizavam o trabalho nas plantações. O tratamento médico e a experimentação de novos regimes de rações destinavam-se a assegurar que os trabalhadores se mantinham suficientemente saudáveis para trabalhar, mas não se alargavam à sua saúde ou à das suas famílias. Não havia contribuição para um sistema abrangente de segurança social nem saúde pública geral, nem educação além do ensino primário rudimentar nas zonas rurais, direitos que eram garantidos apenas a «cidadãos» na legislação colonial.

A cultura do trabalho que prevalecia na agricultura comercial colonial era, pois, uma cultura que não dava emprego regular fixo, horário de trabalho fixo, salário regular nem regalias sociais aos trabalhadores rurais. No entanto, dava todas as indicações de que os colonos agricultores comerciais deviam esperar benefícios fiscais, uma regulamentação laboral fraca e acesso à melhor terra comercial, garantias de crédito e acesso a tractores. Em suma: o que criou a cultura do trabalho não foi a iniciativa, a disciplina e o trabalho esforçado de cada um, se bem que muitos possam ter tido estas características, mas as condições estruturais, em particular as condições políticas, que levaram as empresas e os mercados a funcionar da maneira como funcionavam nas zonas rurais.

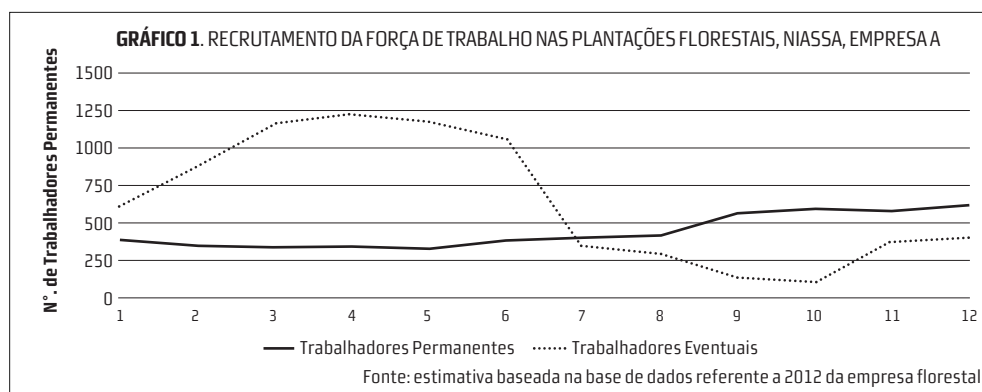
A PRODUTIVIDADE DA MÃO-DE-OBRA NA AGRICULTURA NO PERÍODO SOCIALISTA

Na altura da independência, a Frelimo confrontou directamente um aspecto da economia colonial – a definição dualista e discriminatória dos custos sociais da produção. Tanto a educação como a saúde foram nacionalizadas e melhorou-se o acesso a estes serviços nas zonas rurais, pelo menos até à guerra prolongada da década de 1980. Houve pouca preocupação em regulamentar os danos ambientais provocados pela produção em larga escala, embora tenha havido alguns esforços para seguir os regulamentos coloniais que limitavam as queimadas por parte de pequenos produtores e que regulamentavam a caça e a manutenção de áreas de reflorestamento – esforços esses que diminuíram durante os anos de guerra.

As limitações de uma análise dualista da economia colonial foram discutidas muitas vezes (O’Laughlin, 1981), mas há um aspecto que é de particular relevância para este ensaio. Como nas estatísticas do fim do período colonial, a produção agrícola em larga escala era considerada tecnologicamente moderna e mais produtiva que a produção familiar de pequena escala, que era considerada homogeneamente tradicional na tecnologia e orientada para a subsistência. A Frelimo nacionalizou as explorações agrícolas de grande escala, partindo do princípio de que, uma vez reorganizada em moldes socialistas, poderiam ser um modelo para a transformação da produção dos camponeses. Este ponto de vista foi apoiado politicamente pela prioridade dada à colectivização na União Soviética, em Cuba, na China, no Vietname e nos regimes pós-II Guerra Mundial nos países da Europa do Leste. As plantações e as grandes quintas dos colonos tornaram-se machambas estatais e as quintas mais pequenas foram convertidas em cooperativas, cujos membros conservavam as suas próprias machambas dispersas noutros lugares. O investimento e a produção de excedentes agrícolas deviam estar concentrados nas machambas estatais e, em segundo lugar, nas cooperativas.

A estratégia também incluía a externalização contínua dos custos sociais da produção nas áreas rurais. Como o campesinato tinha acesso à terra e se dava por adquirida a disponibilidade do trabalho de cuidados e de produção de alimentos das mulheres, esperava-se que o campesinato pudesse assegurar a sua subsistência fora do mercado. Os institutos de produtos agrícolas coloniais foram integrados em ministérios. Pensava-se que o superior conhecimento técnico das machambas estatais lhes permitiria assumir um papel de extensão centrado em cooperativas e não em produtores individuais. A transformação essencial era considerada cultural, a construção do «homem novo». Havia, portanto, uma grande dependência de experiências-piloto ou modelares subsidiadas para a organização de cooperativas e da primeira vaga de aldeias comunais. Esperava-se que estas convencessem os camponeses da superioridade da vida e da produção colectivas; os aumentos de produtividade financiariam os custos de mais transformação. Acontece que os desejados progressos e a superioridade da produção e de vida colectivas não vieram a verificar-se.

Sem uma verdadeira crítica dos pressupostos subjacentes à abordagem colonial da agricultura comercial nem uma estratégia para a transformação estrutural, a produção agrícola debateu-se com uma persistente e devastadora crise de produtividade. A resolução da questão da sazonalidade nas machambas estatais continuou, no período socialista, a depender da contratação de mão-de-obra temporária, muitas vezes migrante. A Figura 1, adaptada do relatório do CEA (1983) sobre o Caia (Angónia), mostra quantos trabalhadores eram necessários e quantos realmente foram contratados nos diversos meses do ano agrícola. Em Novembro foram empregados muito menos trabalhadores do que o necessário e muito mais do que o previsto em Abril e Maio. Assim, as tarefas não foram concluídas no momento ideal, o que reduziu a produtividade do trabalho, apesar da mecanização de algumas partes do processo de produção. Também resultou numa maior despesa com salários do que o planeado. A crise da produtividade do trabalho reflectia as técnicas de gestão e as formas de resistência dos trabalhadores, típicas de sistemas de trabalho eventual.⁷



Tão desastrosas como políticas laborais assentes na noção do camponês subempregado, eram as políticas de comercialização assentes na ideia de que os camponeses não estavam a comercializar a produção, porque eram produtores de subsistência. Como já referido, cerca de um terço dos produtos comercializados em 1970 era produzido por camponeses; no caso das culturas alimentares, algodão e caju, as percentagens eram maiores. A crise de produção nas machambas estatais e cooperativas produtoras de alimentos fez com que a comercialização dos camponeses se tornasse ainda mais importante em canais do mercado formal. Os números registados pela Agricom em 1987-88, quando os zimbabueanos patrulhavam o corredor da Beira, mostram a percentagem que comprava em Manica às diversas propriedades, mesmo em plena guerra. É claro que nem toda a produção das machambas estatais passava pela

⁷ Para uma análise mais completa dos problemas laborais em machambas estatais, ver O'Laughlin (2015).

Agricom; as machambas estatais e as plantações faziam trocas entre si, e o Exército fazia requisições directas.

QUADRO 2. MILHO COMERCIALIZADO REGISTADO PELA AGRICOM EM MANICA, 1987-30/09/881930

SECTOR	TONELADAS	%
Estatal	1445	15%
Cooperativo	88	1%
Privado	2126	23%
Familiar	5683	61%

Fonte: CEA (1988). A CUSO/SUCO em Manica, Anexo 2.

O facto de os pequenos agricultores e os lendários pequenos produtores privados empresariais de Manica estarem ainda a produzir excedentes comercializados é particularmente digno de nota, já que, nessa altura, lhes era muito difícil comprar insumos. Os ferreiros locais usavam sucata para reparar pás de charrua, mas vimos muitas charruas penduradas em traves do tecto, que não se podiam utilizar, por falta de uma mola que os ferreiros não conseguiam fazer e que já não se encontrava nem nos mercados locais nem na Beira.

Em muitas outras áreas privilegiadas de comercialização dos pequenos proprietários, particularmente Nampula, o cultivo do algodão decaiu e os cajuais deixaram de ser podados, colhidos e replantados. Em 1986, quando a Renamo ampliou as suas operações em Nampula, o governo provincial fez uma tentativa desastrosa, corajosamente documentada por Salomão Moyana em *Tempo*, para reinstaurar as concentrações algodoceiras do período colonial ao longo das estradas. O governador apelou às pessoas para que acordassem aos primeiros alvares do dia para ir para a machamba e continuarem a trabalhar até à noite.⁸ Sugeriu a introdução do sistema de caderneta da época do trabalho forçado. Essas mudanças não chegaram a dar-se, mas essa regressão à visão colonial de um campesinato preguiçoso assinalou uma mudança mais generalizada no sentido do «Estado contra o campesinato» (Bowen, 2000) dentro de certas partes da Frelimo. Como a escassez de produtos alimentares se agravou e se desenvolveram mercados paralelos na década de 1980, o Estado introduziu o sistema de «vinculação». Os bens de consumo só podiam ser vendidos em troca de quantidades equivalentes de produtos agrícolas, ambos avaliados a preços oficiais. Como boa parte deste comércio se fazia por intermédio de retalhistas privados, a ligação dava amplo espaço para especulação com os preços e acumulação privada. Os anos da guerra exacerbaram a crise do «aperto reprodutivo» (Bernstein, 2011) com que se defrontava a reprodução comercial dos pequenos produtores: dependentes da participação no mercado, através das vendas de produtos agrícolas ou do trabalho assalariado, ou de ambos,

⁸ Para uma boa análise descritiva de Nampula neste período, ver Dinerman (2001).

para a reprodução dos seus modos de vida, mas cada vez mais impedidos de aceder a esse mercado.

No que diz respeito ao terceiro elemento do mito do camponês preguiçoso, a cultura de dependência em relação à assistência do Estado, é certamente verdade que a cultura política da época pôs o Estado a dirigir as operações, regulou os mercados e deu incentivos às pessoas para as atrair para formas colectivas de produção e de vida. Nesse contexto, era razoável exigir que o Estado fornecesse o que prometia. O socialismo não conseguiu, porém, dar esses incentivos em grande escala nas zonas rurais nem defender o seu progresso na saúde e na educação rural durante o período de guerra. O mais importante é que a incapacidade da produção agrícola em larga escala de produzir os aumentos previstos na produtividade do trabalho foi atribuída, em parte, a faltas de assiduidade dos trabalhadores e à orientação tradicional dos camponeses.

PLANIFICAÇÃO PARA PROMOVER A PRODUTIVIDADE DO TRABALHO

Como é que esta análise do passado e as familiares críticas do dualismo se relacionam com o presente e, sobretudo, com o ponto fulcral deste volume, os desafios enfrentados pelo processo do PQG de 2015? Como Mogues *et al.* (2015) apontam, o PQG é uma espécie de planificação estratégica: estabelece prioridades e define os objectivos estratégicos centrais para os cinco anos seguintes, define áreas estratégicas e programas governamentais relevantes, muitas vezes exigindo acção complementar entre os diversos ministérios. A maior componente do orçamento agrícola é para o OCPQG: «combater a pobreza e promover a cultura do trabalho – crescimento económico» (*ibid.*: 21). Este tipo de planificação estratégica é ao mesmo tempo indicativo e normativo. Não pode planear-se directamente o que pode a produção privada fazer, seja ela de empresas de grande ou de pequena escala. Por isso se usam tanto palavras como «promover». No máximo, o plano aconselha como podem ser usados os recursos do Governo – serviços de investimento e de apoio – e os seus poderes regulamentares para promover objectivos particulares.

Menos ainda pode o PQG planear directamente o esforço individual ou como os indivíduos gerem o trabalho alheio; nem sequer pode definir planos de produção como o Ministério da Agricultura tentou no período socialista. O PQG pode, contudo, planificar como o Governo utiliza os seus recursos e o seu poder regulamentar para afectar os determinadores estruturais da produtividade do trabalho: tais como a atribuição e os preços de concessões de terras estatais, regulamentação das condições do uso da água e de condições de emprego, localização de investimentos em infra-estrutura, garantias de empréstimos, organização de extensão agrícola, tipos de investimento e localização das instituições de saúde e de ensino nas zonas rurais. A

importância do PQG para promover o aumento da produtividade do trabalho na agricultura não é, pois, definir simplesmente as actividades do Ministério da Agricultura – isso é um problema de todos os ministérios.

Outro ponto que distingue a planificação indicativa para aumentar a produtividade do trabalho numa economia de mercado é que se confronta com diferenças, muitas vezes controversas e conflituosas, de interesses e de poder: entre as diferentes fracções do capital, entre trabalhadores e empresas, entre diferentes camadas do campesinato. Trata-se de conflitos sobre condições de trabalho e sobre a forma como os custos sociais de produção são definidos e pagos. Se os planificadores partirem do pressuposto que a produção agrícola se divide entre dois sectores, um de alta produtividade e um que não tem cultura do trabalho, isso encobrirá estes conflitos e privilegiará as reivindicações da agricultura em grande escala, o que, como vimos, tanto na época colonial como no período socialista, foi uma estratégia económica e politicamente fracassada em Moçambique.

Assim, o processo do PQG deve ser algo mais do que o documento final negociado, no que diz respeito à promoção da produtividade do trabalho. Esse processo deve abordar debates essenciais em torno da produtividade agrícola no Moçambique actual. As posições assumidas por organizações de empregadores como a CTA, as organizações sindicais – a OTM e os sindicatos agrícolas Sintia e Sintaf – e a união nacional de camponeses (UNAC) não serão forçosamente as mesmas. Os exemplos que se seguem, extraídos de uma pesquisa recente, não são exaustivos; antes ilustram como subjazem abordagens diferentes da produtividade do trabalho agrícola às actuais controvérsias sobre como devem ser atribuídos os recursos estatais e como devem funcionar os processos de regulação

CONCESSÕES DE TERRA PARA ESQUEMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE GRANDE ESCALA

A política agrícola em Moçambique tem um longo historial de lançamento de projectos de grande escala, muitas vezes com investimento estrangeiro, com base na avaliação da arabilidade da terra sem ter em conta as pessoas que lá vivem nem a viabilidade comercial. Estes projectos têm normalmente incluída a reserva de grandes áreas com infra-estrutura estabelecida para produção em larga escala para exportação, relegando os pequenos produtores para áreas periféricas, um pouco segundo o modelo da «reserva indígena» colonial, ou para zonas de agricultura sob contrato. As plantações agro-florestais do Niassa são um exemplo recente, publicitado como «verde», porque prometeram replantar florestas em áreas de solo exausto, o que foi, porém, posto em causa quando passaram a ocupar precisamente as melhores áreas ao longo dos corredores de transporte, onde já estavam estabelecidos pequenos proprietários.

O exemplo mais amplamente discutido, porém, é o projecto tripartido Moçambique/Japão/Brasil, o ProSavana, que se pretende que integre grandes áreas das províncias de Nampula, Niassa

e Zambézia, no Norte do País. A sua promessa não foi revitalizar solos esgotados, mas sim tornar mais produtivas terras não utilizadas ou subutilizadas. O plano é a produção mecanizada de soja em larga escala em grandes propriedades agrícolas, semelhante ao programa Proceder no Cerrado brasileiro, combinada com um sistema inovador de extensão baseado no modelo brasileiro da Embrapa de agricultura familiar para pequenos produtores. O cultivo de soja no Cerrado é conhecido por ter deslocado muitos produtores do sector familiar, oferecendo em troca apenas alguns empregos sazonais, eventuais e mal pagos (Wolford, 2015; Søndergaard, 2013). A área em que se centra o ProSavana é o corredor de Nacala, aproveitando assim a infra-estrutura de transporte existente, incluindo condições para exportação e a promessa de melhoramentos. É uma área onde já estão estabelecidos muitos pequenos proprietários e pequenos produtores comerciais, um facto certamente bem conhecido dos planificadores moçambicanos do projecto. Zanella & Milhorange (2016) sugeriram que o que atrai o Governo de Moçambique na política agrária brasileira é a solução política dualista entre o grande capital agrário dominante e um sector de agricultura familiar politicamente importante, mas economicamente subordinado. Essa solução em Moçambique não se basearia, contudo, no que já existe: o grande capital agrário é, em grande parte, estrangeiro, e a presença política do movimento camponês é fragmentada. Trata-se antes de um retorno ao conhecido sonho dualista de criação de um sector agrícola comercial moderno, altamente produtivo, com mão-de-obra barata fornecida por um sector de subsistência que vai gradualmente desaparecendo. O que a história agrária recente de Nampula mostra, pelo contrário, é uma grande camada de pequenos produtores vítimas de uma crise reprodutiva, com muito pouca esperança de obter de qualquer produção de soja em larga escala ou dos modelos de extensão da Embrapa os postos de trabalho ou os rendimentos de vendas de que precisam para recuperação e expansão da produção comercial. Zanella & Milhorange (2016) observam que, até agora, a Embrapa tem-se preocupado, em grande medida, com a importação de maquinaria agrícola brasileira, concebida para a maior escala da agricultura familiar no Brasil e não para os pequenos produtores comerciais de Nampula. O crescimento do Porto de Nacala e o da indústria de mineração têm estimulado a procura local de produtos alimentares, mas o ProSavana projecta, por enquanto, o deslocamento dos pequenos produtores comerciais de produtos alimentares e o predomínio da produção agrícola para exportação.

REGULAMENTAÇÃO LABORAL EM EMPRESAS AGRÍCOLAS

Uma segunda área política controversa é a regulamentação do trabalho em empresas agrícolas: concretamente, a definição dos salários mínimos na agricultura; a regulamentação de formas de pagamento; e a exigência legal de dar contratos de trabalho para desprecarizar o trabalho agrícola e a fiscalização da saúde e segurança no trabalho [ver O'Laughlin & Ibraimo, (2013) para uma discussão deste último aspecto].

Em mercados que funcionem perfeitamente, o salário deve ser igual à produtividade marginal do trabalho. Porém, isto raramente se verifica na produção agrícola, já que a produtividade do trabalho varia em função de muitos factores exteriores ao processo imediato de cultivo. A produção de chá em Moçambique faz-se, maioritariamente, em grandes propriedades com mão-de-obra contratada. Na pesquisa do IESE na Zambézia, os empregadores das explorações de chá referiram que a produtividade do trabalho nas plantações de chá do Malawi é maior do que em Moçambique, ao passo que os seus salários reais são mais baixos. Afirmaram que não podiam produzir chá de forma competitiva se fossem obrigados a pagar o salário mínimo nacional e a contribuir para a segurança social. Ao apresentar este argumento, ignoravam as outras diferenças entre as explorações de chá do Malawi e de Moçambique. A produção de chá no País foi interrompida na Alta Zambézia durante os anos de guerra. As plantas abandonadas cresceram até se tornarem árvores, os solos não foram adubados, as fábricas não foram modernizadas e Moçambique perdeu os seus canais regulares de comercialização. Embora a mão-de-obra constitua uma parte significativa dos custos de produção do chá, salários mais baixos não contrabalançarão estes outros entraves à produtividade do trabalho. O chá para o mercado internacional é classificado e avaliado em Nairobi, de modo que os custos de transporte são elevados. Além disso, disseram-nos, Gurué não tem altitude suficiente para a produção de chá de alta qualidade. Foram dadas concessões favoráveis de terras aos novos investidores, a quem também foram concedidos benefícios fiscais, precisamente porque a renovação da produção de chá exigiria grandes investimentos. Embora alguns novos proprietários estejam a plantar novas variedades e a investir nas suas fábricas, afirmam agora que precisam de regulamentação de salários mais baixos para financiar a inovação competitiva. É um retorno à lógica das plantações coloniais, em que o lucro dependia de salários baixos, em vez de investimentos que promovessem a produtividade do trabalho.

De modo geral, deve examinar-se os pressupostos subjacentes às diferenças de salário mínimo entre a indústria e a agricultura. É verdade que o acesso à terra significa que a produção familiar pode complementar o salário, mas requer intensificação do trabalho por outros membros da família – a terra não trabalha sozinha. As diferenças entre salários agrícolas e industriais são uma expressão do contrato social de género que externaliza parte dos custos de produção para as famílias rurais.

Apesar das suas potenciais vantagens, a legislação do salário mínimo é de difícil aplicação em trabalhos agrícolas, porque a maioria dos trabalhadores manuais agrícolas é paga à tarefa ou à peça e não ao dia de salário. O sistema elimina as diferenças de produtividade entre os trabalhadores, diferenças essas que não derivam forçosamente de preguiça ou incompetência, mas, por vezes, apenas da capacidade física. Nalguns casos, em silvicultura, por exemplo, os trabalhadores levam dia e meio a completar uma tarefa. Este sistema lança os trabalhadores contra a sua própria saúde. Tentam trabalhar o mais depressa possível, sem parar para comer nem

para beber, recusando-se a usar o equipamento de protecção que os retarda, começando a trabalhar cedo, antes de o sol aquecer, tentando terminar a meio do dia. Existe uma vasta literatura sobre desidratação, exaustão, dores nas costas, ferimentos acidentais e as consequências para a saúde mais tarde na vida (O’Laughlin, 2013). Este sistema de pagamento também tende a comprometer a qualidade e tem, por conseguinte, consequências para medidas de produtividade baseada na rentabilidade. Os apanhadores de chá que trabalham o mais depressa que conseguem apanham folhas de qualidade inferior, além das «duas folhas e o botão». Os plantadores de árvores podem não parar para substituir uma muda com um sistema radicular danificado. Os cortadores de cana-de-açúcar podem cortar tão rente ao chão que impedem a planta de voltar a crescer ou manejar a catana tão descontroladamente que se cortem ou cortem os colegas de trabalho. Os sistemas de cultivo assentes na intensificação do trabalho, levando os empregados a trabalhar mais e mais depressa, são conhecidos pelo seu desequilíbrio tecnológico, não pela alta produtividade do trabalho.

A eliminação ou redução do trabalho eventual na agricultura é outra área controversa da regulamentação laboral. Na nossa pesquisa para o IESE, os sindicatos agrícolas com os quais trabalhámos estavam preocupados com a precariedade, bem como com a perda de postos de trabalho em empresas agro-industriais. A legislação estipula agora que, após três contratos temporários consecutivos, os trabalhadores têm direito a contratos permanentes. O problema para a agricultura capitalista é conciliar isso com a variação sazonal da sua necessidade de trabalhadores. As empresas têm resolvido essa questão de diversas maneiras: desafiando a lei e recusando-se a dar contratos permanentes aos trabalhadores do campo; deixando períodos breves entre os contratos, de modo que o trabalhador não tenha três contratos seguidos; subcontratando o recrutamento de mão-de-obra a pequenos empreiteiros, que evitam aplicar qualquer legislação laboral proteccionista; e dando aos trabalhadores contratos permanentes sem garantia de emprego fixo, uma espécie de contrato de zero horas, ou reserva interna.

Esta última solução, que formalmente respeita a lei, embora não o seu espírito, dá aos trabalhadores apenas a garantia de serem preferidos a outros trabalhadores quando houver algo para fazer, ao passo que a empresa usufrui da vantagem fundamental de manter disponível um conjunto de trabalhadores com competências básicas e bom conhecimento de formas de gestão da empresa. As empresas agro-florestais que utilizam este sistema costumam contratar trabalhadores ao mês, dispensando-os durante um período fixo por ano, quando não é possível plantar. As plantações de açúcar faziam a mesma coisa com os cortadores de cana migrantes. Outros trabalhadores manuais eventuais contratados localmente nas plantações de açúcar, muitos deles mulheres, tinham de se apresentar ao trabalho de manhã cedo e depois esperar para ver se eram contratados. Era usado um sistema semelhante por produtores comerciais de arroz no Chokwe, que iam de camião buscar mulheres a locais de recrutamento e as levavam para quintas onde se decidia depois quantas podiam ser necessárias. Esta prática de «contrato de

zero horas» transfere dos empregadores para os trabalhadores todas as consequências em termos de custo da gestão irregular do trabalho: levantam-se antes do nascer do dia, vão até ao local de recrutamento e voltam ao fim do dia, às vezes sem terem recebido qualquer remuneração. A legislação laboral não pode apagar a sazonalidade da procura de mão-de-obra, mas a inspecção do trabalho deve conseguir garantir que um dia passado à espera seja um custo para o empregador e não para o trabalhador, e deve encontrar formas de combater a violação da regulamentação laboral através da subcontratação. No actual estado de coisas, a ficção do contrato permanente permite que as empresas mantenham os padrões sazonais de emprego e minimizem os custos da segurança social para trabalhadores formalmente contratados. Também permite que a segurança social cobre contribuições de trabalhadores que só esporadicamente trabalham por mês o número de dias suficiente para ter direito a regalias.

A CONCEPÇÃO E A GESTÃO DA EXTENSÃO RURAL AGRÍCOLA

Os institutos dos produtos agrícolas do período colonial centravam-se nas necessidades do capital português: os produtores de grande escala e os processadores agro-industriais que usufruíam de direitos monopsonistas de compra.⁹ Outras abordagens da extensão agrícola desde a independência têm sido irregulares e intermitentes. Embora haja desde o fim da guerra um amplo consenso sobre a necessidade de sistemas de extensão, a ausência continuada de um sistema nacional reflecte as reais prioridades da política agrícola. Os esforços de extensão dependiam muitas vezes de financiamento de projectos e reflectiam, portanto, os volúveis pressupostos e prioridades dos doadores; a extensão baseada em projectos foi transitória na sua presença e impacto. Será importante ver como a Embrapa recebe a World Vision na organização da extensão na Alta Zambézia. Investigadores associados ao IESE têm feito trabalho sobre agricultura sob contrato, mas não sobre a extensão propriamente dita. Há, contudo, um ponto importante sobre a relação entre a produtividade do trabalho e a extensão rural que surge em muita pesquisa sobre as relações de género nas áreas rurais (Waterhouse & Vijfhuizen, 2001). Ao promover o aumento da produtividade do trabalho, é importante não se centrar em produtos agrícolas comerciais sem ver como estes se relacionam com o limite instável entre produção comercializada e não comercializada. Nunca estão separadas na vida de quem faz trabalho agrícola: mulheres, homens e crianças.

Pode ser útil ter, como sugerem Benfica *et al.* (2014), sistemas de informação nacional sobre preços dos produtos agrícolas, mas é ainda mais importante ter pessoal permanente para sistemas locais realistas de informação e resposta sobre doenças das culturas e tratamentos disponíveis, sobre os êxitos e dificuldades de novas variedades, técnicas de conservação, etc., para

⁹ Houve um sistema de informação agrícola centrado na FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) que incluía pequenos produtores.

as culturas alimentares locais, bem como os principais produtos alimentares. Actualmente, é difícil distinguir inovações de culturas relativamente pouco importantes, caras ou fracassadas, como a introdução da batata-doce de polpa alaranjada (De Brauw *et al.*, 2015),¹⁰ das que promovem a produtividade do trabalho a longo prazo através de substancial diversidade nutricional.

REGULAMENTAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE ÁGUA E DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO A LONGO PRAZO NA AGRICULTURA

Uma última área de conflito que se observa claramente na pesquisa do IESE tem sido a regulamentação da relação entre os progressos a curto prazo da produtividade do trabalho através da irrigação na agricultura em larga escala e os custos de produção externalizados que comprometem a produtividade da mão-de-obra a longo prazo. O exemplo mais óbvio é talvez o da expansão da produção de cana-de-açúcar em planícies aluviais ao longo do rio Incomati. Olhando para a bacia do Incomati como um todo, ou seja, incluindo a Suazilândia e a África do Sul, bem como Moçambique, Carmo Vaz & Van der Zaag (2003) observaram que, mesmo antes da expansão em Magude e Moamba, cerca de 67% de toda a água usada para irrigação na bacia era para a produção de cana de açúcar. Tanto estes autores como Lorentzen (2009) observaram que a expansão contínua de açúcar e de outras culturas irrigadas em todo o vale do Incomati pode comprometer a existência de água a longo prazo para consumo agrícola, industrial e privado nos três países. Ogtrop *et al.* (2005) também observaram que o cultivo das planícies aluviais de Magude destrói os anteriores sistemas naturais de controlo de inundações, comprometendo os meios de subsistência e a produtividade desses pequenos produtores, sem a protecção de diques.

CONCLUSÃO

Este artigo procurou mostrar que a promoção de uma cultura do trabalho não é um bom guia estratégico para o que o Estado pode fazer para promover a produtividade da mão-de-obra rural. Há duas razões para tal. Em primeiro lugar, toda a gente tem uma cultura do trabalho, mas esta é um reflexo da experiência que é construída socialmente, também por posições de classe. A ideia de que a produtividade dos trabalhadores rurais e dos camponeses está a ser travada pela falta de esforço disciplinado, a orientação para a subsistência e a dependência dos outros é uma perspectiva de gestor de empresa. Os trabalhadores com quem falámos nunca

¹⁰ Um sistema de extensão estabelecido teria identificado quais as limitações da batata-doce de polpa alaranjada como contribuição para a saúde nutricional em Moçambique muito antes de ter sido gasto tanto tempo e tanto dinheiro em ensaios. A diversidade nutricional nos alimentos básicos faz da batata-doce uma importante cultura secundária na maior parte das zonas rurais de Moçambique.

usavam a expressão «cultura do trabalho» e tinham antes outras mais complexas, explicações para exemplos dados pelos gestores para mostrar a ausência de uma cultura do trabalho.

A segunda razão é que, seja qual for a qualidade do esforço, empreendedorismo e desejo de bens de consumos de cada um, os grandes progressos na produtividade resultam de mudanças estruturais complexas, em que as acções de pequenos produtores, trabalhadores, gestores e funcionários públicos, profissionais de saúde, professores e investigadores académicos podem ter, todas elas, um papel a desempenhar. O PQG não pode planificar o que os indivíduos pensam sobre o trabalho, mas pode coordenar a maneira como são utilizados os recursos estatais e como é direccionada a regulamentação estatal. Para tal, deve lidar directamente com os determinadores estruturais da produtividade, reconhecendo que interesses diferentes podem defini-los de formas diferentes e fazer *lobbying* a favor dos seus próprios projectos no conflito. A zona pouco clara da promoção da cultura do trabalho tem sido um desses casos. Outro é o pressuposto de que a produtividade da mão-de-obra é inerentemente maior em empresas agrícolas de grande escala do que noutras formas de produção.

Para o processo do PQG 2015, o desafio de promover a produtividade do trabalho na agricultura exige, pois, a clarificação das implicações para a acção do Estado de uma ampla gama de políticas, incluindo aquelas aqui discutidas: a regulamentação da concessão do direito de uso da terra, a regulamentação de salários e condições de trabalho nas empresas agrícolas, a concepção e gestão da extensão rural e a regulamentação da disponibilidade de água a longo prazo na agricultura. As formulações destas políticas devem ser suficientemente rigorosas para justificar as decisões, com base em processos de discussão e debate.

REFERÊNCIAS

- Adam, Y. (1986). *Cooperativização Agrícola e Modificação das Relações de Produção no Período Colonial em Moçambique*. Tese de licenciatura. Universidade Eduardo Mondlane.
- Alatas, H. (1977). *The Myth of the Lazy Native: A Study of the Image of the Malays, Filipinos and Javanese from the 16th to the 20th Century and Its Function in the Ideology of Colonial Capitalism*. Psychology Press.
- Allina-Pisano, E. (2003). Borderlands, boundaries, and the contours of colonial rule: african labor in manica district, Mozambique, c. 1904-1908. *The International Journal of African Historical Studies*, 36(1), 59-82.
- Arrighi, G. (1973). Labour supplies in historical perspective: a study of the proletarianisation of the African peasantry in Rhodesia. In G. Arrighi & J. Saul (eds.). *Essays on the Political Economy of Africa*, 180-234. Nova Iorque: Monthly Review Press.
- Benfica, R. & Mather, D. (2013). Agricultural marketing and development in Mozambique: research findings and policy implications. *Flash*. Maputo: Ministério da Agricultura.
- Benfica, R., Boughton, D., Mouzinho, B. & Uaiene, R. (2014). Food crop marketing and agricultural productivity in a high price environment: evidence and implications for Mozambique. *Research Paper E*, 76.
- Bernstein, H. (2011). «Farewells to the peasantry?» and its relevance to recent South African debates. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, 75(1), 44-52.
- Bernstein, H. (2014). Food sovereignty via the «peasant way»: a sceptical view. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1031-1063.
- Bowen, M. L. (2000). *The State against the Peasantry: Rural Struggles in Colonial and Postcolonial Mozambique*. Charlottesville e Londres: University of Virginia Press.
- Carmo Vaz, A. & Van der Zaag, P. (2003). Sharing the Incomati waters: cooperation and competition in the balance. UNESCO-IHP Technical Document/PCCP. Paris: UNESCO.
- Chichava, S. (2009). «Por que Moçambique é pobre?» Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza. Artigo apresentado na II Conferência IESE, *Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique*. Maputo.
- De Brauw, A., Eozenou, P., Gilligan, D., Kumar, N. & Meenakshi, J. (2015). Biofortification, crop adoption and health information: impact pathways in Mozambique and Uganda. *HarvestPlus Working Paper*.
- Gibbon, P. (2011) Experiences of plantation and large-scale farming in 20th century Africa. *DIIS Working Paper*.

- Hermele, K. (1986). Contemporary land struggles on the Limpopo: a case study of Chokwe, Mozambique, 1950-1985. University of Uppsala, Working Group for the Study of Development Strategies, Department of Development Studies, AKUT Series.
- Head, J. (1980). *State, Capital and Migrant Labour in Zambesia, Mozambique: A Study of the Labour Force of Sena Sugar Estates Limited*. Doctor of Philosophy. University of Durham.
- Isaacman, A. & Chilundo, A. (1995). Peasants at work: forced cotton cultivation in Northern Mozambique 1938-1961. In A. Isaacman & R. Roberts, R. (eds.). *Cotton, Colonialism, and Social History in Sub Saharan Africa*, 147-179. Portsmouth: N. H., Heinemann
- Kapp, K. W. (1969). On the nature and significance of social costs. *Kyklos*, 22(2), 334-347.
- Lorentzen, J. (2009). Global sugar, regional water, and local people: EU sugar regime liberalisation, rural livelihoods, and the environment in the Incomati River Basin. *South African Journal of Science*, 105(1-2), 49-53.
- Mackintosh, M. (1987). Agricultural marketing and socialist accumulation: a case study of maize marketing in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 14(2), 243-267.
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Oxford: James Currey Publishers.
- Mintz, S. W. (1978). Was the plantation slave a proletarian? *Review (Fernand Braudel Center)*, 81-98.
- Mogues, T., Caceres, L., Fernandez, F. A. & Umarji, M. B. (2015). Reconstructing public expenditure data, use of classification systems to better measure public spending in agriculture – a Mozambique case study. *IFPRI Discussion Papers*. IFPRI.
- O'Laughlin, B. (1981). A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3, 9-32.
- O'Laughlin, B. (2000). Class and the customary: the ambiguous legacy of the Indigenato in Mozambique. *African Affairs*, 99(394), 5-42.
- O'Laughlin, B. (2002). Proletarianisation, agency and changing rural livelihoods: forced labour and resistance in colonial Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 28(3), 511-530.
- O'Laughlin, B. (2013). Land, labour and the production of affliction in rural Southern Africa. *Journal of Agrarian Change*, 13(1), 175-196.
- O'Laughlin, B. (2015). The Politics of Production, Frelimo and Socialist Agrarian Strategy in Mozambique. In A. Shah & S. Feuchtwang (eds.). *Emancipatory Politics: A Critique*, 224-253. Disponível em: <http://openanthcoop.net/press/emancipatory-politics-a-critique/chapter-8/>.
- O'Laughlin, B. & Ibraimo, Y. (2013). The expansion of sugar production and the well-being of agricultural workers and rural communities in Xinavane and Magude. *Cadernos*. Maputo: IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos).

- Ogtrop, F. F., Hoekstra, A. Y. & Meulen, F. (2005). Flood management in the lower incomati river basin, Mozambique: two alternatives. *JAWRA Journal of the American Water Resources Association*, 41(3), 607-619.
- Oya, C. (2013). Rural wage employment in Africa: methodological issues and emerging evidence. *Review of African Political Economy*, 40(136), 251-273.
- PEM Consult (2011). *Estudo sobre a Gestão dos Conflitos de Terra entre as Comunidades e Investidores nas Plantações Florestais da Província de Niassa*.
- Pons-Vignon, N. (2006). Forestry workers buckle under outsourcing pipedream. *South African Labour Bulletin*, 30(2), 27-30.
- Schaedel, M. (1984). *Eingenborenen-Arbeit: Formen der Ausbeutung unter der portuguesischen Kolonialherrschaft in Mozambique*. Colónia: Pahl-Rugenstein Verlag.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Søndergaard, N. (2013). *The Brazilian Soy Boom, An Analysis of the Broader Societal Impacts of the Brazilian soy Expansion from 2000-2012*, MA. Lund University.
- Vail, L. & White, L. (1980). *Capitalism and Colonialism in Mozambique: A Study of Quelimane District*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Waterhouse, R. & Vijfhuizen, C. (eds.) (2001). *Strategic Women Gainful Men, Gender, Land and Natural Resources in Different Rural Contexts in Mozambique*. Maputo: Land Studies Unit, Faculty of Agronomy and Forestry Engineering.
- Wolford, W. (2015). From pangaea to partnership. *Sociology of Development*, 1(2), 210-232.
- Wuyts, M. E. (1989). *Money and Planning for socialist Transition: The Mozambican Experience*. Aldershot, Reino Unido: Gower.
- Zanella, M. A. & Milhorange, C. (2016). Cerrado meets savannah, family farmers meet peasants: The political economy of Brazil's agricultural cooperation with Mozambique. *Food Policy*, 58, 70-81.

EMPREGO E CONDIÇÕES SOCIAIS DE TRABALHO NAS ÁGRO-INDÚSTRIAS

CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

Rosimina Ali e Carlos Muianga¹

INTRODUÇÃO

O crescimento do emprego e a melhoria das condições sociais dos cidadãos são questões centrais no debate sobre políticas públicas de desenvolvimento em Moçambique. O actual Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019 aponta como objectivo principal a «melhoria das condições de vida dos moçambicanos» (GdM, 2015). Para alcançar este objectivo, o PQG aponta o aumento do emprego, da produtividade e da competitividade como «enfoque central». No quadro deste enfoque central, o aumento da produção e da produtividade (em particular na agricultura); a promoção de uma estratégia industrial orientada para modernização da economia e o aumento das exportações; a promoção do emprego, da legalidade laboral e da segurança social; e a promoção de cadeias de valor de produtos primários, integrando o conteúdo local, são apontados como principais linhas estratégicas.

No que respeita à questão laboral, o foco na promoção do emprego, da legalidade laboral e da segurança social é particularmente interessante, dado o tipo de tensões e contradições que emergem da análise do funcionamento das estruturas produtivas. A estratégia do PQG para alcançar este objectivo resume-se à promoção de acções que visem criar mais oportunidades de emprego e melhoria da empregabilidade da força de trabalho; reforçar o controlo da legislação laboral e promover trabalho decente; assegurar o livre exercício do direito sindical e de relações de trabalho favoráveis à melhoria das condições de trabalho; alargar a cobertura do sistema de segurança social obrigatório para diversas categorias e tipos de trabalhadores (incluindo trabalhadores por conta própria e de outrem) e garantir a sua sustentabilidade financeira.

Este artigo discute a problemática do emprego e as condições sociais de trabalho nas agro-indústrias, argumentando que, nos moldes actuais, há uma contradição entre a geração de emprego e a melhoria das condições sociais do trabalho nas agro-indústrias. Esta contradição é explicada pelo tipo de estrutura produtiva extractiva prevalecente, focada na produção primária para exportação, na obten-

¹ Os autores agradecem os comentários e sugestões de Bridget O'Laughlin e Carlos Nuno Castel-Branco.

ção de vastas extensões de terra e no acesso a água a baixo custo, acesso a uma reserva de força de trabalho barata, responsável pelos custos da sua própria reprodução. Este tipo de estrutura produtiva gera uma estrutura de emprego e condições sociais de trabalho não consistentes com os objectivos da legalidade laboral e segurança social. O emprego gerado é essencialmente sazonal, inseguro, mal pago e desenvolvido em condições precárias. Por sua vez, a estrutura de emprego e as condições sociais do trabalho que emergem desta estrutura extractiva têm implicações no tipo de força de trabalho que se cria, na produtividade e no tipo de estrutura económica futura. Este argumento é fundamentado por três estudos de caso de plantações agro-industriais viradas para a produção de produtos primários para exportação, nomeadamente as plantações de cana-de-açúcar em Xinavane (Maputo), de florestas no Niassa e de chá no Gurué (Zambézia).² Embora haja divergências entre os três casos, dado o tipo de cultura, processos produtivos, organização e estrutura da força de trabalho, um aspecto comum é que todos os casos revelam práticas laborais inconsistentes com a legalidade laboral e a segurança social e do trabalho. Tais práticas laborais incluem, entre vários aspectos, as condições de contratação da força de trabalho, as condições de remuneração, as condições de trabalho e de saúde dos trabalhadores, a inscrição e o registo no sistema de segurança social formal, as contribuições e a possível cobertura e benefícios dos trabalhadores.

Este artigo está organizado em quatro secções, incluindo a introdução. A segunda discute as estruturas de emprego que emergem da agro-indústria extractiva, com foco nos processos de organização da produção e do trabalho, e nas práticas laborais nos três estudos de caso. A terceira mostra em que medida as práticas laborais nas plantações agro-industriais de cana-de-açúcar, de florestas e de chá são inconsistentes com a legalidade laboral e a segurança social. A quarta conclui.

EMPREGO E ESTRUTURAS PRODUTIVAS EXTRACTIVAS: O CASO DAS PLANTAÇÕES AGRO-INDUSTRIAIS

As actuais estruturas de emprego nas agro-indústrias são o produto das estruturas produtivas extractivas prevalecentes.³ Os casos das plantações de cana-de-açúcar, de florestas e de chá são

² Os três estudos de caso baseiam-se numa pesquisa levada a cabo pelo IESE entre 2011 e 2015, no âmbito do projecto de investigação sobre «dinâmicas de emprego rural agrícola em Moçambique». No caso da Açucareira de Xinavane (AdX), o foco foi o impacto da expansão da produção de cana-de-açúcar nas localidades de Xinavane e Magude sobre o bem-estar dos trabalhadores agrícolas, das suas famílias e comunidades ao redor. O estudo baseou-se na revisão de fontes históricas, etnográficas e de saúde pública secundárias, análises quantitativas comparativas de censos e dados sobre os pagamentos da AdX, entrevistas preliminares e visitas locais e um mês de trabalho de campo levado a cabo nos distritos de Manhiça e Magude, principalmente na área de operação da AdX. Nos outros dois casos, o foco foi a organização do emprego e trabalho nas plantações de chá e florestais no Gurué e Niassa, respectivamente, e o seu impacto nos modos de vida dos trabalhadores e das suas famílias e em redor. À semelhança do estudo sobre a AdX, os dois casos envolveram um mês de trabalho de campo nas províncias da Zambézia e Niassa. Os estudos basearam-se na revisão de algumas fontes históricas, quantitativas e qualitativas, entrevistas a trabalhadores das plantações e visitas locais.

³ Para uma análise mais profunda da natureza extractiva das estruturas produtivas em Moçambique, ver Castel-Branco (2010).

exemplos de agro-indústria extractiva. O seu foco é a produção de produtos primários para a exportação, com base na obtenção de vastas extensões de terra e acesso a água a baixo custo, gerando emprego maioritariamente sazonal, mal remunerado e em condições precárias. No caso da Açucareira de Xinavane (AdX), a maioria da sua produção é açúcar bruto e melaço para exportação, não havendo uma refinaria (O’Laughlin & Ibraimo, 2013). Nas plantações florestais, o foco é o plantio de eucalipto e pinheiro para produção de polpa de papel para exportação. Nas plantações chazeiras, a base é a produção de chá semiprocessado com cerca de 95% da produção destinada à exportação. As ligações a jusante na economia para os três casos são limitadas, com excepção dos salários. Há algumas ligações a montante nas florestas, mas não estão bem estabelecidas (subcontratação de empresas para prestação de alguns serviços: preparação da terra, derrube de árvores, plantio, etc.).

Embora a natureza da estrutura produtiva seja similar nos três casos, há divergências em termos de sucesso económico. Enquanto a produção do açúcar é um caso de sucesso de como a agro-indústria extractiva funciona em Moçambique, a produção florestal e a de chá enfrentam uma iminente crise de rentabilidade. No caso do açúcar, o sucesso reflecte-se nos níveis de investimento na expansão da produção (de cerca de 6000 hectares (ha) para 17 000 ha) e na modernização dos processos agrícolas, além de beneficiar de acordos preferenciais no mercado internacional e acesso a água e terra a baixo custo.

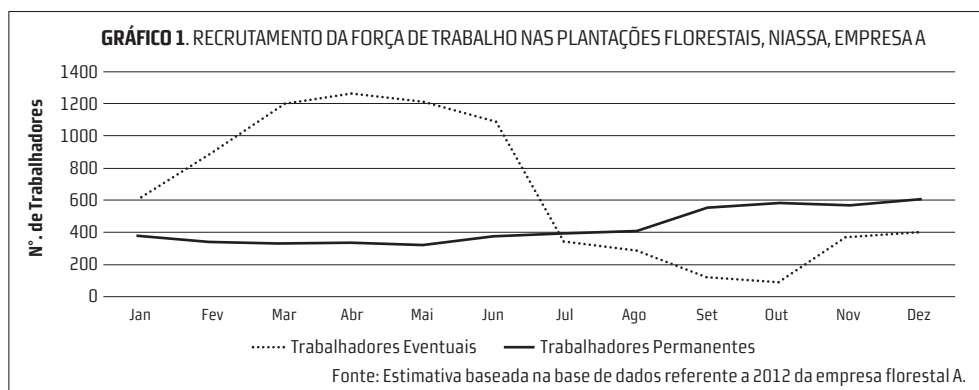
Nas florestas, o insucesso reflecte-se nas dificuldades financeiras e perspectivas de expansão das áreas de plantio e de implantação de uma fábrica de produção de polpa de papel que não está garantida, na redução massiva do recrutamento de força de trabalho e no desaparecimento de mais de metade das empresas florestais existentes em Niassa. Das seis empresas existentes desde 2005, apenas duas se encontram em funcionamento, nomeadamente a Niassa Green Resources e a Florestas de Niassa. Apesar de as empresas requererem mais terra para expansão da produção, estas não ocupam todas as áreas já alocadas. Por exemplo, da área concedida, a Niassa Green Resources só plantou cerca de 27% e a Florestas de Niassa cerca de 14% (MINAG, 2015).

No caso do chá no Gurué, o insucesso reflecte-se na falta de capacidade financeira de as empresas chazeiras expandirem as áreas existentes e modernizarem a produção (por exemplo, aquisição de novas variedades de chá com melhor qualidade e mais produtivas), além do preço desfavorável do chá moçambicano no mercado internacional. Até 2010, as chazeiras ocupavam aproximadamente 10 000 ha de terra. Dessa área, apenas quase 6000 ha estão a ser explorados, com uma produtividade das plantas e qualidade do chá baixas. O rendimento por hectare nesse período não passava de duas toneladas. Algumas empresas [Chazeiras de Moçambique, Sociedade de Desenvolvimento da Zambézia (SDZ) e Chá Magoma] fizeram investimentos com recursos próprios e com recurso a empréstimos comerciais, mas os níveis de produção ainda se mantêm baixos.

QUE EMPREGOS ESTÃO A SER CRIADOS NOS TRÊS CASOS?

Em geral, para os três casos, o padrão de emprego é similar, embora com algumas particularidades. Isto é, o emprego é maioritariamente sazonal, precário e mal remunerado.

Primeiro, quanto à sazonalidade do emprego, a AdX, por exemplo, no período de pico (Outubro a Janeiro) empregou perto de dez mil trabalhadores de 2010 a 2012, mas no ano agrícola 2011-2012, os números variaram com as demandas sazonais da produção de cana-de-açúcar. Existe um grupo principal de trabalhadores, homens e mulheres, que têm contratos fixos, mas também um grupo considerável de trabalhadores que têm contratos sazonais de três meses. Nas plantações florestais, o recrutamento da força de trabalho, com contratos na sua maioria sazonais (de três meses), é igualmente instável ao longo da época agrícola, como mostra a informação obtida dos registos de 2012 de uma das empresas florestais (Empresa A) no Gráfico 1. O perfil da força de trabalho é constituído por homens e mulheres, sendo a maioria homens. A maioria dos trabalhadores é recrutada no período de pico, na fase de plantio, de Novembro a Março. O recrutamento da força de trabalho permanente é, geralmente, estável ao longo do ano, mas neste caso registou um acréscimo na época de plantio. Após este período, há uma redução da força de trabalho casual.



Nas plantações de chá, a maioria da força de trabalho («trabalhadores de campo») é recrutada localmente no período de pico, entre Novembro e Março, sobretudo para as actividades de colheita da folha. Há também trabalhadores que provêm de outros distritos circunvizinhos (por exemplo, Namaroi e Ile). Os trabalhadores de campo, com excepção dos chefes de secção, dos capatazes e dos tractoristas, embora trabalhem numa base sazonal ou eventual (três meses, semanas ou dias), não possuem qualquer tipo de contrato de trabalho. Quase todos os trabalhadores da fábrica de processamento de chá têm contratos permanentes. Contudo, há alguns contratados no período de pico para responder à crescente necessidade de processamento de folha na fábrica.

Segundo, nos três casos, o sistema de pagamento é determinado por empreitada, em que a meta diária é definida por «condições óptimas do melhor trabalhador». As metas variam entre empre-

sas e consoante as actividades de campo. Neste sistema de empreitada, a meta diária deve ser cumprida e o valor é recebido mensalmente. O cumprimento da meta diária equivale a receber um salário mensal aproximado (ou equivalente) ao valor do salário mínimo estipulado para o sector. Entretanto, nem todos os trabalhadores conseguem cumprir as metas diárias ao longo do mês, por várias razões. Nestes casos, o salário auferido não chega ao estipulado. Portanto, uma meta não cumprida equivale a um pagamento parcial, ou não pagamento, dependendo do nível atingido. Há ocorrência de processos de intensificação do trabalho, como forma de garantir o cumprimento das metas. Contudo, a experiência de vários trabalhadores, homens e mulheres, revela dificuldades ou quase impossibilidade, em alguns casos, de cumprimento das metas.

No caso das plantações de cana-de-açúcar, ao longo da campanha agrícola 2011-2012 cerca de 75% dos trabalhadores da AdX foram agrupados em grupos salariais mais baixos: A1A [2554 meticais (MT)], A1 (3246 MT) e A2 (3317 MT). Em geral, estes montantes representam bons salários rurais para os padrões moçambicanos, mas são muito mais baixos do que os salários sul-africanos para o mesmo tipo de trabalho.

Nas plantações de chá, o pagamento dos trabalhadores de campo é feito com base em metas [50 kg de folha verde por dia, no período de pico, ao preço de 2 MT/kg, para os colhedores de chá, 100 MT/dia para os trabalhadores da limpeza, da poda (350 plantas) e da adubação, perante uma determinada área, normalmente correspondente a um certo número de plantas]. No período de pico há uma intensificação do trabalho que resulta da necessidade de rendimento adicional para além da meta diária. Alguns trabalhadores chegam a conseguir mais de 50 kg de folha por dia. No período de pouca folha, que coincide com uma redução na procura e oferta da força de trabalho, os trabalhadores apenas recebem pela quantidade de folha colhida, que normalmente não atinge os 50 kg. Neste período também há uma certa intensificação do trabalho, pelas mesmas razões atrás descritas, mas em geral nunca se atinge a meta diária de 50 kg, mesmo quando os trabalhadores juntam as suas respectivas folhas. As metas são calculadas com base no salário mensal de 3183 MT, que é o valor do salário mínimo estipulado por lei para a agricultura. Este salário é o mesmo para os trabalhadores da fábrica, embora estes tenham certas qualificações (por exemplo, mecânicos, serralheiros, torneiros mecânicos, etc.). Nas plantações florestais, o padrão de salários é também variável. Por exemplo, o salário é determinado com base no salário mínimo em vigor para o sector agrícola. Com a intensificação do trabalho, há um conjunto de actividades que antes era executado por mais de um trabalhador e que passou a ser executado por um único. Assim, dado que a remuneração depende do cumprimento da meta, o salário mensal auferido não chega ao salário mínimo para o sector agrícola.

Entretanto, nos três casos, a combinação de contratos sazonais e baixos salários significa que muitos trabalhadores agrícolas devem ter outras actividades de sustento, como outro trabalho assalariado, comércio e/ou produção familiar (Ali, 2013). Em geral, há um possível conflito entre trabalhar nas plantações e na agricultura familiar, dada a coincidência do trabalho nas

plantações com a época agrícola. Alguns trabalhadores, nesta altura, enfrentam uma pressão na alocação de tempo entre trabalhar nas plantações e na produção familiar (própria ou de outrem – via trabalho casual). Outros optam por continuar a trabalhar nas plantações, contraindo força de trabalho casual adicional para apoiar na produção familiar e/ou têm o apoio de alguns membros do seu agregado. Entretanto, apesar desse possível conflito, a maior parte dos trabalhadores continua a trabalhar durante esses meses nas plantações.

ESTRUTURA DA FORÇA DE TRABALHO

A estrutura da força de trabalho nos três casos reflecte também o tipo de investimento feito pelas empresas nos processos agrícolas e de organização da produção e do trabalho. Na AdX e nas plantações florestais, a estrutura do emprego é polarizada, com um pequeno número relativo de trabalhadores qualificados bem pagos e uma grande componente de trabalhadores sazonais com baixos salários. Nas plantações do chá, a maioria dos trabalhadores são sazonais e mal pagos, incluindo os trabalhadores da fábrica, que têm um certo nível de qualificação. Relativamente ao investimento, a Tongaat-Hulett em Xinavane investiu num sistema sofisticado de irrigação controlado electronicamente, eliminando a dependência de movimento manual de pulverizadores. Grande parte das aplicações de fertilizantes e pesticidas passou a ser feita por pulverização aérea. Estas mudanças reduziram a procura por trabalhadores permanentes com nível de qualificação médio. Contudo, prevalecem algumas tarefas importantes que ainda são feitas manualmente, como é o caso do corte da cana-de-açúcar. A maioria dos cortadores de cana são trabalhadores migrantes, homens jovens recrutados em Gaza, Inhambane e particularmente na Região Centro de Moçambique, com contratos de seis meses. Estes trabalhadores estão alojados em acampamentos localizados perto dos campos de cana. Trabalham em equipas que são pagas na base de empreitada, trabalhando muito intensamente e rapidamente debaixo de sol forte, movendo-se em campos recentemente queimados e relutantes em fazer pausas ou usar equipamento de protecção, que atrasa os seus movimentos. No caso de outras tarefas menos regulares sazonalmente (capina manual, limpeza dos campos, e plantio de cana-de-açúcar), os trabalhadores, na maioria mulheres, são recrutados localmente. Obedecem a um determinado chefe de secção, que decide quantos devem trabalhar, onde devem trabalhar, em cada dia, e quem deve ir para casa no final do dia mesmo que não tenha trabalhado.

Nas plantações florestais tem havido algum investimento na mecanização de alguns processos produtivos, como, por exemplo, na preparação da terra para o plantio. Também prevalecem algumas actividades manuais, como o plantio, a adubação, a limpeza das áreas, entre outros. O emprego é maioritariamente sazonal, com existência de alguns trabalhadores permanentes não qualificados e mal pagos, e uma minoria de trabalhadores qualificados permanentes e bem pagos. O primeiro grupo inclui «serventes florestais» (trabalhadores que realizam actividades nos viveiros, na limpeza e na preparação dos campos, no plantio, nos aceiros, no desrame, entre

outras), guardas, chefes de grupo e supervisores de campo. O último grupo inclui um número reduzido de técnicos e engenheiros florestais qualificados. A maior parte dos trabalhadores nas plantações tem um contrato de trabalho sazonal (geralmente de três meses), ainda que existam trabalhadores contratados por período indeterminado. Um outro aspecto é a utilização de contratadores (empresas ou agentes individuais de prestação de serviços nas plantações às empresas florestais) de força de trabalho. A força de trabalho recrutada pelos «contratadores» é na sua maioria proveniente de outras localidades, distritos e países vizinhos (por exemplo, de Cuamba e Malawi) e, em geral, não possui contratos em forma escrita. As condições e os instrumentos de trabalho são da responsabilidade dos contratadores, dado que estes trabalhadores não fazem parte do quadro pessoal das empresas florestais. Este facto, para além de subestimar o número de trabalhadores recrutados pelas empresas florestais, implica que estas passam a responsabilidade das condições de trabalho, incluindo de remuneração (que tendem a ser mais vulneráveis), aos contratadores de força de trabalho.

Nas plantações de chá em Gurué, a actual estrutura de emprego, para além de reflectir o carácter sazonal da produção, é também reflexo dos níveis de investimento na modernização das empresas que operam actualmente, e das dificuldades financeiras para explorar as áreas disponíveis. Quase todas as actividades nas plantações (desde a colheita, a poda, a limpeza, a adubação, etc.) são manuais, o que requer uma certa quantidade de força de trabalho, sobretudo no campo. Algumas actividades na fábrica são também manuais. No período de pico há uma quantidade significativa de homens e mulheres a trabalhar no campo, sobretudo adultos. Há também recrutamento de jovens estudantes no período das férias escolares, que coincide com o período de pico (Novembro a Março). Em geral, estes jovens conseguem normalmente ultrapassar a meta de 50 kg/dia, o que lhes possibilita ter um rendimento adicional por dia. No período de pouca folha, em termos relativos, existem mais mulheres, sobretudo viúvas e solteiras. Este aspecto é explicado pelo facto de alguns trabalhadores preferirem alocar o seu tempo noutras actividades de geração de rendimento que forem possíveis. Em geral, os trabalhadores laboram em condições precárias, sem direito a alimentação (apenas com direito a água), nem cuidados de saúde. Os trabalhadores da fábrica apenas têm direito a água quente e folha de chá para o pequeno-almoço nas primeiras horas de trabalho. Os trabalhadores do campo, no período de pouca folha, trabalham das seis às doze horas e só têm direito a fazer pausas para beber água.

LEGALIDADE LABORAL, SEGURANÇA SOCIAL E PRÁTICAS LABORAIS NAS PLANTAÇÕES AGRO-INDUSTRIAIS

Esta secção mostra em que medida as práticas laborais nas plantações agro-industriais de cana-de-açúcar, de florestas e de chá são inconsistentes com a (e saem dos limites da) legalidade

laboral e da segurança social e do trabalho. Igualmente, discute como é que uma intervenção mais ampla é necessária para uma melhor protecção social.

No que concerne à legalidade laboral, sob a Lei N.º 23/2007, de 1 de Agosto (República de Moçambique, 2007a), há uma desconformidade com as práticas laborais nas plantações explicada pelas condições: (i) de contratação da força de trabalho, (ii) do salário mínimo e da (iii) protecção da saúde dos trabalhadores. Primeiro, as condições de contratação da força de trabalho nas empresas agro-industriais são instáveis e, em alguns casos, os contratos de trabalho não têm forma escrita. Sendo o trabalho nas plantações agro-industriais baseado no sistema de empreitadas, a lei de trabalho estabelece que o contrato esteja sujeito a forma escrita. Entretanto, a evidência mostra que os trabalhadores casuais das plantações de chá no Gurué e os subcontratados pelos agentes contratadores (que não estão formalmente registados) para as plantações florestais não possuem contratos de trabalho em forma escrita. Mesmo assim, há sempre força de trabalho disponível para as plantações de chá e florestais, dada a escassez de outras alternativas de emprego e dada a redução da procura da força de trabalho feita directamente pelas empresas florestais, por sinal os principais empregadores da força de trabalho no Gurué e Niassa. Entretanto, ter contrato de trabalho em forma escrita não significa ter trabalho todos os dias no período estipulado na duração do contrato. Esta prática sai dos limites da lei do trabalho, que estabelece o direito à estabilidade de trabalho durante o período estabelecido no contrato. Os casos dos trabalhadores das plantações recrutados directamente pelas empresas florestais no Niassa e dos trabalhadores das plantações de cana-de-açúcar em Xinavane ilustram esta questão. Nos dois casos, os contratos de trabalho dão o direito aos empregadores de recrutarem a força de trabalho quando necessitam, mas não garantem ao trabalhador que terá um dia de trabalho, como acontece com os cortadores de cana-de-açúcar em Xinavane. Durante o mês, há dias em que o número de cortadores de cana-de-açúcar é superior às empreitadas existentes. Para outras actividades menos regulares, como a limpeza dos campos, o plantio da cana-de-açúcar e a capina, os trabalhadores devem estar disponíveis para aparecer todos os dias no local de trabalho para um eventual recrutamento, mesmo na incerteza de terem, pelo menos, um dia de trabalho. Em caso de não comparência, os trabalhadores perdem a possibilidade de renovação de seus contratos de trabalho.

Segundo, os salários mensais pagos aos trabalhadores das plantações não chegam ao salário mínimo estipulado por lei para a agricultura (3183 MT). No sistema de empreitada, o salário é pago por meta ou peça cumprida diariamente. Se as metas forem cumpridas diariamente, o salário mensal é aproximado (ou equivalente) ao valor do salário mínimo para o sector. Entretanto, sendo esta meta diária determinada por condições óptimas do melhor trabalhador, nem todos os trabalhadores nas plantações conseguem cumpri-la; havendo uma variabilidade na estimativa dos seus salários mensais. Isto implica que há trabalhadores que não chegam a receber o valor do salário mínimo em vigor para a agricultura. Nos casos de atraso no cumprimento

das metas, dadas pelas condições de trabalho (organização do transporte, alimentação, instrumentos e equipamento de trabalho, entre outras), os trabalhadores só recebem o equivalente à empreitada feita ou não recebem (caso a empreitada seja marcada como uma falta). Há uma intensificação do trabalho para o cumprimento da empreitada na tentativa de assegurar um dia de trabalho registado e um rendimento equivalente.

Terceiro, as normas de protecção da saúde dos trabalhadores são outro factor de inconsistência entre as práticas laborais e a legalidade laboral. Nem todas as empresas seguem estas normas, por várias razões. A Açucareira de Xinavane, por exemplo, fornece os equipamentos de trabalho, enquanto as empresas chazeiras têm deficiências na provisão dos mesmos para os diferentes grupos de trabalhadores, quer na fábrica quer no campo. As empresas florestais têm dificuldades em fornecer os equipamentos de trabalho atempadamente. Por exemplo, a disponibilização das capas de chuva e botas na época chuvosa tem sido feita tardiamente, após o início do plantio. Entretanto, mesmo nos casos em que há uma provisão dos equipamentos de trabalho, a higiene e a segurança no trabalho podem ser postas em causa devido à organização do sistema de empreitada baseado na intensificação do trabalho. O caso das plantações de cana-de-açúcar em Xinavane ilustra esta situação, em que alguns trabalhadores, mesmo com equipamento de trabalho disponível, optam por não o usar como forma de flexibilizar as tarefas e atingir a meta diária rapidamente. A experiência de alguns trabalhadores revela que certos equipamentos e/ou instrumentos de trabalho podem atrasar os movimentos de trabalho, dificultando a execução da empreitada. Adicionalmente, a ausência de facilidades sanitárias nos campos condiciona a higiene e a segurança laboral.

No que respeita à segurança social formal, Lei N.º 4/2007, de 7 de Fevereiro (República de Moçambique, 2007b), há igualmente uma desarmonia com as diferentes práticas laborais nas plantações de cana-de-açúcar, de florestas e do chá, reveladas pelas condições de inscrição e de cobertura (ou não) da segurança social. Formalmente, o sistema de segurança social é obrigatório para todos os trabalhadores assalariados por conta de outrem. As empresas (formais) têm a responsabilidade e a obrigatoriedade de inscrever os seus trabalhadores no sistema de segurança social, que abarca prestações nas eventualidades de doença, invalidez, maternidade, velhice e morte. Há um processo em curso, levado a cabo pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), que visa alargar a cobertura do sistema de segurança social para categorias de trabalhadores casuais e por conta própria (GdM, 2015). Este processo abrange os trabalhadores casuais (incluindo os sazonais) das plantações agro-industriais. Entretanto, as práticas laborais revelam alguns constrangimentos no direito de inscrição, possibilidade de contribuição e cobertura da segurança social.

Um primeiro aspecto refere-se à não inscrição dos trabalhadores no sistema de segurança social. No caso das plantações de cana-de-açúcar e do chá, por exemplo, algumas empresas têm recusado a inscrição dos trabalhadores casuais. As empresas chazeiras alegam custos adminis-

trativos e financeiros adicionais. Nas empresas chazeiras, há trabalhadores com a categoria casual que têm trabalho sazonalmente todos os anos, mas que nunca foram inscritos nem beneficiaram de algum sistema formal de segurança social. Outras empresas, por exemplo algumas produtoras de cana-de-açúcar, atribuem a recusa de inscrição aos próprios trabalhadores. A não inscrição dos trabalhadores no sistema de segurança social constringe a possibilidade de direito ou benefício dos trabalhadores à cobertura da segurança social.

Um segundo aspecto liga-se à falta de cobertura da segurança social, mesmo com contribuição dos trabalhadores inscritos (contribuição sem direito ou benefício). Existe um mínimo de 20 dias de trabalho por mês que os trabalhadores precisam de atingir para que possam beneficiar do sistema de segurança social. Entretanto, os trabalhadores casuais têm geralmente contratos de curta duração (por exemplo, não superior a três meses, semanais ou mesmo eventual de um dia) não contínuos e não registados continuamente ao longo do período de duração do contrato de trabalho. Por exemplo, no caso das empresas florestais em Niassa, o registo não contínuo é explicado pelo sistema de empreitada em que o trabalhador, mesmo com um contrato de trabalho de duração superior a 20 dias, pode comparecer e realizar uma tarefa, mas no caso de incumprimento da meta isto pode significar uma meia jorna de trabalho ou uma falta, dependendo de empresa para empresa. Neste caso, os trabalhadores não têm informação nem controlo sobre o número de dias de trabalho efectivamente contabilizados. Assim, nem todos os trabalhadores casuais inscritos e contribuintes têm efectivamente registados 20 dias de trabalho por mês, dado que o sistema actual não garante que um dia de trabalho seja um dia registado pela empresa e pelo INSS. Este facto põe em causa o direito à segurança social, para a qual o trabalhador faz uma contribuição sem direito a benefícios sociais. Adicionalmente, uma outra prática laboral que coloca em questão a segurança laboral é a reclassificação dos trabalhadores, em particular nas empresas chazeiras. Isto é, no início de uma dada campanha agrícola, alguns trabalhadores passam da categoria de permanentes para sazonais ou eventuais, ou ficam até sem trabalho. Isto tem implicações na segurança social dos trabalhadores, dado o período mínimo de trabalho estabelecido por lei para que o trabalhador possa beneficiar do sistema formal de segurança social. Ainda que os trabalhadores eventuais estejam inscritos no INSS, se os actuais moldes de organização da produção e do trabalho nas empresas agro-industriais e dadas as condições necessárias de registo para uma contribuição com benefícios no sistema formal de segurança social prevalecerem, a possibilidade de os trabalhadores casuais (incluindo os sazonais) beneficiarem da segurança social é reduzida, mesmo contribuindo regularmente.

Como pode constatar-se, a legalidade laboral e a segurança social são interdependentes. As práticas laborais nos três casos, ainda que tenham as suas particularidades, revelam padrões de organização da produção e do trabalho que saem dos limites da legalidade laboral e da segurança social, quer do ponto de vista da lei do trabalho quer de uma perspectiva mais ampla de

emprego decente. Isto constrange as condições sociais e a segurança do trabalho, e tem implicações no tipo de força de trabalho que se cria, na produtividade dessa força de trabalho e dos sistemas de reprodução socioeconómica. Ademais, constatou-se um limitado direito de protestar sobre as condições laborais dada a fraca organização dos trabalhadores e as fracas relações laborais entre trabalhadores-sindicato, sindicato-empresa. Sendo assim, é necessário repensar amplamente a legalidade laboral e a segurança social à luz dos sistemas actuais de organização da produção e do trabalho nas agro-indústrias e as práticas laborais subjacentes a estes. Ao nível da regulação das condições laborais, uma alternativa seria o registo, como empresas, dos subcontratadores das grandes empresas agro-industriais. No que respeita aos benefícios da segurança social, garantir que todos os trabalhadores estejam inscritos e que os dias de trabalho e descontos são registados. Garantir que o sistema de empreitada seja adequado às condições e aos instrumentos de protecção do trabalho e que estes não constituam um entrave à produtividade e à saúde da força de trabalho.

CONCLUSÕES

Este artigo argumentou que há uma contradição entre gerar emprego e melhorar as condições sociais de trabalho nas agro-indústrias, dado o tipo de estrutura produtiva extractiva prevalente. Este tipo de estrutura produtiva, que gera estruturas de emprego e condições sociais de trabalho não consistentes com a protecção social do trabalho, foca-se na produção de produtos primários para a exportação, através da obtenção de vastas áreas de terra e acesso a água a baixo custo e de uma força de trabalho barata, maioritariamente casual e sob condições precárias. Este argumento é sustentado pela análise das práticas laborais em três estudos de caso que exemplificam como a agro-indústria extractiva funciona em Moçambique. São os casos das plantações de cana-de-açúcar em Xinavane, de florestas em Niassa e de chá no Gurué.

Nos três casos, com processos produtivos e laborais relativamente distintos, as práticas laborais, reflectidas nas estruturas de emprego e condições sociais de trabalho, são inconsistentes e saem dos limites da legalidade laboral e da segurança social e de trabalho sugerida no PQG. Esta desconformidade entre as práticas laborais e a protecção social é visível nas condições: (i) da contratação da força de trabalho que não possui uma forma escrita (em alguns casos como o dos trabalhadores subcontratados) e quando possui não tem estabilidade de emprego durante o período designado no contrato escrito; (ii) da remuneração paga que não chega ao salário mínimo para a agricultura; (iii) da higiene e segurança no trabalho frágeis (acampamentos vulneráveis e falta ou atraso na provisão do equipamento ou não uso deste, intensidade do trabalho no sistema de empreitada) que põem em risco a saúde dos trabalhadores; (iv) do limitado direito de protestar sobre as condições laborais dada a fraca organização dos trabalhadores e

as fracas relações laborais entre trabalhadores-sindicato, sindicato-empresa; (v) da limitada inscrição e cobertura (em alguns casos) e da contribuição sem benefícios (noutros casos) da segurança social. Estas condições sociais actuais são incentivadas pelo sistema produtivo prevalecente que se baseia numa organização não produtiva.

Nesta perspectiva, a combinação da irregularidade no recrutamento e nos rendimentos e as condições sociais de trabalho levam a que muitos trabalhadores das plantações agro-industriais tenham fontes alternativas de rendimento e de sustento, tais como formas eventuais de trabalho assalariado (agrícola e/ou não agrícola) e ligação com produção familiar. Isto pode ter implicações no absentismo do emprego e na limitação à agricultura familiar (que nas condições laborais e socioeconómicas prevalecentes subsidia a remuneração paga abaixo dos custos de vida). Assim, gera-se um emprego improdutivo, não especializado e não competitivo e uma força de trabalho diferenciada com limitadas oportunidades de emprego e exíguas opções sociais, reflectindo uma economia improdutivo. Este cenário tem implicações na reprodução da força de trabalho e na sustentabilidade das estruturas produtivas prevalecentes. Portanto, perante estes sistemas de organização, que põem em causa a produtividade do trabalho e da economia em geral, é fundamental pensar em alternativas para a transformação das estruturas produtivas existentes e das condições sociais de trabalho que destas emergem. Ao nível da regulação das condições laborais, uma alternativa seria o registo dos subcontractadores das grandes empresas agro-industriais como empresas ou a avaliação do equipamento de protecção dos trabalhadores de campo das empresas agro-industriais. Adicionalmente, operacionalizando um sistema de segurança social formal que possa servir aos interesses dos trabalhadores, um desafio é garantir que cada dia descontado é um dia registado no INSS.

REFERÊNCIAS

- Ali, R. (2013) Mercados de trabalho rurais: porque são negligenciados nas políticas de emprego, redução da pobreza e desenvolvimento em Moçambique? In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2010) Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- GdM (Governo de Moçambique) (2015). Programa Quinquenal do Governo 2015-2019. *Boletim da República*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 14 de Abril de 2015.
- MINAG (2015). *Plantações Florestais em Moçambique: Desafios*. Maputo: Ministério da Agricultura.
- O’Laughlin, B. & Ibraimo, Y. (2013). A expansão da produção de açúcar e o bem-estar dos trabalhadores agrícolas e comunidades rurais em Xinavane e Magude. *Cadernos IESE*, 12. Maputo: IESE.
- República de Moçambique (2007a). Lei N.º 23/2007. *Boletim da República*, I Série, Número 31. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1 de Agosto de 2007.
- República de Moçambique (2007b). Lei N.º 4/2007. *Boletim da República*, I Série, Número 6. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 7 de Fevereiro de 2007.

PARTE III
SOCIEDADE

ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE DESTA VEZ É DIFERENTE?

António Francisco, Moisés Siúta e Ivan Semedo

INTRODUÇÃO

Qual é a estratégia de crescimento económico prevalecte em Moçambique? Quem procurar na literatura uma resposta simples, resumida e directa a esta pergunta depressa confirmará o que constatamos, que é extremamente difícil encontrar uma.

São várias as razões para tal dificuldade: porque a maioria das pessoas não se dedica ao estudo das questões de crescimento e desenvolvimento económico; e não é fácil obter daqueles que se dedicam ao estudo e à investigação de economia do desenvolvimento uma resposta explícita, simples, directa e satisfatória à questão. Quando falamos de resposta satisfatória, de modo algum temos em mente uma resposta incontestada ou amplamente aceite pelos analistas destas matérias. Mesmo que a resposta se revele totalmente errada, deficiente ou incompleta, o importante, do ponto de vista intelectual e do debate público, é que resulte de uma reflexão cuidada, sistemática e baseada na informação mais representativa e actualizada.

Não obstante estarmos conscientes das limitações de respostas simples, sintéticas e directas, preferimos antes correr o risco da simplificação do que refugiarmo-nos em elaborações vagas, rebuscadas e complicadas, alegadamente porque a pergunta colocada envolve processos demasiado complexos para serem reduzidos a uma expressão sintética. Assim, respondendo à questão inicial e para que o leitor acompanhe o argumento principal deste artigo, adiantamos, desde já, a nossa resposta: «A estratégia de crescimento económico prevalecte em Moçambique é maximizar a substituição da poupança interna pela poupança externa» (Francisco *et al.*, 2016).

Em 2015, Moçambique iniciou uma nova legislatura, com um novo Presidente da República e um novo Governo. Sabemos que, no início de uma nova legislatura, o Governo tem de identificar os desafios e obstáculos que quer ou acha possível enfrentar. Tendo decorrido mais de um ano de exercício do novo Governo, achamos que já é tempo de indagar em que medida a estratégia de crescimento acima referida é similar ou diferente da que foi implementada pelos

anteriores governos. O objectivo deste artigo é fundamentar, de forma analítica e empírica, a resposta à questão atrás referida.

Como primeiro ponto prévio, justifica-se perguntar: «Esta vez é diferente?» Esta interrogação merece uma explicação, em parte porque, de algum modo, se inspira numa expressão que se tornou emblemática e incontornável, na sequência da publicação do livro *This Time Is Different*, de Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff (Reinhart & Rogoff, 2010, 2009). Este verdadeiro *tour de force* empírico e histórico, que cobre oito séculos de delírios financeiros, usa a expressão «esta vez é diferente» como ironia sobre a negação recorrente e teimosa de os fazedores de políticas e profissionais acharem que algo negativo pode estar a acontecer ao ponto de pôr em risco o sistema financeiro. Ironias à parte, o uso da expressão para designar uma espécie de síndrome é útil como caracterização de uma postura muito comum em análises e debates sobre choques cambiais, surtos de alta inflação e de hiperinflação, crises bancárias e crises soberanas, bancarrota de dívida pública externa e interna e a esperança de saída das crises financeiras por via do crescimento; uma síndrome que

(...) se esteia na crença convicta de que as crises financeiras são coisas que acontecem com outras pessoas, em outros países e em outras épocas; as crises não explodem em nossas mãos, aqui e agora. Estamos acertando mais, somos mais inteligentes e aprendemos com os erros do passado. As velhas regras sobre avaliação não mais se aplicam (...). E assim prossegue a história (Reinhart & Rogoff, 2010: 14).

À semelhança do resto do mundo, Moçambique não está imune à síndrome «esta vez é diferente». No espaço de quatro décadas, o País está neste momento na iminência de resvalar para uma terceira quase-falência, por incumprimento das obrigações do Estado para com os credores internacionais. A primeira crise de endividamento internacional que Moçambique enfrentou foi em meados da década de 1980; foi superada com a adesão de Moçambique às instituições de Bretton Woods e com o início de um programa de reformas económicas, sob tutela do Fundo Monetário Internacional (FMI), destinado a reverter o declínio económico-financeiro causado pela política radical revolucionária, implementada desde a Independência de Moçambique, em 1975 (Francisco, 2010; Waty, 2011: 107-112).

A segunda crise de endividamento externo tornou-se iminente no último quinquénio do século XX (1997-98); foi contornada através de um extensivo perdão da dívida internacional, por via da chamada «Iniciativa do Alívio para os Países Pobres Altamente Endividados» (HIPC), conduzindo aos Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), ou, na versão moçambicana, aos PARPA (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta) (Francisco, 2012, 2010, MF, 2010, 2008).¹

¹ «O país foi qualificado, em 1998, para iniciativa HIPC e alcançado o ponto de conclusão em 2001 dentro do HIPC reforçado» (MF, 2008: 3).

A terceira crise de endividamento tornou-se praticamente inevitável nos últimos dois ou três meses, com a revelação na imprensa internacional de um conjunto de operações de endividamento público não reveladas às autoridades monetárias, tanto nacionais (Banco de Moçambique) como internacionais (FMI). Esta situação inesperada, após uma década de verdadeiro delírio financeiro, levou o FMI a cancelar a cooperação com Moçambique e ao cancelamento do pagamento da segunda tranche, no valor de 155 milhões de US dólares, do empréstimo que acordara com o Governo moçambicano, em finais de 2015, no total de 285 milhões (England, 2016; England & Moore, 2016; Pilling, 2016; Waugh, 2016; Wirz & Wernau, 2016).²

Perante este novo panorama, existirá algo na actual estratégia de crescimento económico que justifique a imagem positiva sobre a economia de Moçambique, amplamente difundida pelo FMI (FMI, 2016a, 2015, 2013; Ross, 2014: 1), de estabilidade macroeconómica e crescimento económico robusto e extraordinariamente forte?

No momento em que este artigo foi concluído não foi possível antecipar quando é que o FMI restabelecerá a cooperação com Moçambique, e, em particular, como irá rever a sua avaliação sobre a actual situação e as perspectivas económicas de Moçambique.³ Apesar de os últimos acontecimentos, relacionados com endividamento não revelado publicamente, terem agravado significativamente o crescimento da dívida pública, como se mostra neste artigo, estes problemas fazem parte da estratégia de crescimento com poupança externa, adoptada pelo Governo moçambicano e apoiada pelos seus parceiros internacionais, incluindo o próprio FMI. Justifica-se um segundo ponto prévio, em complemento do anterior, sobre a questão «desta vez é diferente?».

Ao longo dos últimos anos, tornou-se comum, em conferências, seminários ou outros debates públicos, ouvir os vários participantes a insurgirem-se contra a tendência de se identificar os problemas enfrentados, em vez de se concentrarem as atenções na proposta de soluções. Não é por acaso que o tema da conferência em que este trabalho foi apresentado consistiu nos «desafios e propostas» (CIP-IESE-OMR, 2016). Contudo, se Kanitz (2005) estiver certo, a tendência para procurar identificar os problemas ao mesmo tempo que se buscam soluções é um dos maiores erros que podem cometer-se. Um erro típico de culturas subdesenvolvidas e não profissionais, onde é difícil aceitar a identificação de problemas sem apontar também soluções. O risco e o defeito desta postura é encontrar soluções correctas para problemas errados ou mal identificados e definidos. Este risco é particularmente relevante na actual situação crítica de

² Nos últimos dois anos, o descrédito de Moçambique perante os credores internacionais deteriorou-se significativamente, como confirmam as avaliações das principais agências de notação de crédito ou *rating*. O risco de incumprimento de Moçambique aumentou; por exemplo, no caso da Standard & Poor's (S&P, 2016), de B+ (altamente especulativo), em 2012, para SD («*default selectivo*», ou elevado risco de incumprimento de grande parte ou de toda a dívida), no primeiro trimestre de 2016.

³ Aquando do cancelamento da cooperação, a 15 de Abril de 2016, Antoinette Sayeh, directora do Departamento do FMI para África, declarou que os empréstimos que não tinham sido revelados ao Fundo alteraram a avaliação sobre as perspectivas económicas de Moçambique, que este órgão tinha efectuado anteriormente (Guevane, 2016).

Moçambique, em que as soluções que foram encontradas se mostram incapazes de resolver os problemas políticos, sociais e económicos existentes.

No presente artigo tomamos a questão inicial como referência ou guia principal da análise, mas em termos operacionais afigura-se-nos útil desdobrá-la em três questões mais específicas: 1) A estratégia de crescimento económico do Governo do Presidente Filipe Nyusi é igual ou diferente das estratégias dos governos anteriores? 2) Quais as implicações de uma estratégia de crescimento sem poupança interna? 3) Quais as implicações de uma estratégia de crescimento com poupança externa para o Orçamento do Estado e para o recurso ao crédito interno? (Francisco *et al.*, 2016).

Para além da Introdução e das Referências, este artigo divide-se em mais seis secções. A segunda estabelece o enquadramento analítico e metodológico da análise, centrando a atenção em torno de alguns aspectos pouco claros de trabalhos anteriores; por exemplo, as semelhanças e diferenças entre o crescimento e o desenvolvimento económico, a definição de estratégia, as principais relações formais e as bases de dados estatísticas usadas. A terceira secção reúne os principais argumentos e dados empíricos que fundamentam a resposta adiantada na Introdução à questão «Qual é a estratégia de crescimento económico prevalente em Moçambique?». A quarta secção identifica e caracteriza algumas das principais percepções, práticas e atitudes relativamente à poupança interna moçambicana. A quinta secção discute as implicações de uma estratégia de crescimento económica sem poupança interna, e, por outro lado, as implicações de uma estratégia de crescimento com poupança externa para o Orçamento do Estado e para o recurso ao crédito interno. A sexta e última secção apresenta as considerações gerais e a conclusão.

ENQUADRAMENTO ANALÍTICO E METODOLÓGICO

O presente trabalho faz parte de uma pesquisa do Grupo de Investigação Pobreza e Protecção Social (GdI-PPS) do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), com o objectivo de compreender e explicar os alicerces económico-financeiros dos mecanismos de protecção social em Moçambique. Considerando que este artigo se centra na problemática da poupança, sem avançar para as suas ligações com questões da protecção social, no sentido que geralmente aparece na literatura convencional, poderá parecer que aqui existe um desvio ou distanciamento do objecto de estudo inicial. Para quem esteja familiarizado com os nossos trabalhos anteriores, em particular com a abordagem da protecção social, concordará que esta aparente derivação ou desvio era inevitável. Teria pouco sentido continuar a lidar com as questões sobre a protecção social abstraíndo-nos da sua estrutura e organização económica, que acabam por girar, entre outros aspectos, em torno dos incentivos ao consumo, à poupança e ao investimento. Em trabalhos recentes apresentámos o quadro conceptual e metodológico da nossa pesquisa

(Francisco & Siúta, 2015a; Siúta, 2014). Em vez de repetir o referido quadro analítico e metodológico, achamos melhor dedicar o espaço reservado a esta secção ao esclarecimento de alguns aspectos conceptuais relevantes para o foco deste trabalho. Referimo-nos, em particular, à conceptualização do crescimento e do desenvolvimento económico, à definição de estratégia, às principais relações formais e às bases de dados estatísticas usadas.

CONCEPTUALIZAÇÃO: CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO

Os estudiosos do crescimento e do desenvolvimento económico reconhecem a íntima ligação entre estes dois conceitos, mas razões tanto epistemológicas como metodológicas justificam que se identifique o objecto e o âmbito de cada um deles. A este respeito, a literatura convencional disponível não facilita o esclarecimento das dúvidas que provoca, começando pelas divergências entre as definições operacionais de crescimento e de desenvolvimento económico. Não obstante a vasta gama de abordagens teóricas e metodológicas que inspiram uma grande diversidade de definições de crescimento e desenvolvimento económico, existem pelo menos três correntes mais proeminentes. Uma, de inspiração principalmente positivista, considera o crescimento como sinónimo de desenvolvimento e inclui uma vasta literatura, desde artigos académicos e de investigação (Becker, 1992; Blaug, 1994; Bresser-Pereira, 2011a, 2011b; Bresser-Pereira & Gala, 2008; Friedman, 1957; Kohn, 2009; Lucas, 1988; Todaro, 2000) até manuais de ensino convencional (Diniz, 2006; Figueiredo *et al.*, 2005). Um sinónimo que pressupõe fusão, conjugação ou amálgama entre os dois conceitos, mas, em termos operacionais, enquanto o crescimento económico é geralmente considerado quantitativo, o desenvolvimento económico é considerado qualitativo. Ou seja, é uma distinção metodológica artificial e simplista, como é testemunhado no quadro comparativo (Quadro 1.3) do manual de Figueiredo *et al.* (2005: 22).⁴

A segunda corrente, de inspiração empirista, afirma-se mais voltada para a realidade empírica do que para a teoria, porque assume que o conhecimento é «extraído» da experiência sensorial (Bello, 1995; Deutsch, 2013: 15-16, 53; Easterly & Easterly, 2002). Por exemplo, Souza (1999) reconhece que não existe uma definição universalmente aceite de desenvolvimento. Classifica as principais correntes entre teórica e empírica, em que a primeira considera o crescimento como sinónimo de desenvolvimento. «Já a segunda corrente», adianta Souza, «voltada para a realidade empírica, entende que o crescimento é a condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente.»

A terceira corrente afirma-se como realista e falibilista, no sentido de que o universo físico externo existe objectivamente e nos afecta por meio dos nossos sentidos e que os seres humanos podem estar errados sobre as suas crenças, expectativas ou a sua compreensão do mundo

⁴ Apesar de certos autores contemporâneos da escola austríaca se demarcarem do positivismo e objectivismo neoclássico, acabam por contrapor um formalismo verbal ao formalismo matemático e estatístico, não menos exagerado e exclusivamente qualitativo (Soto, 2010: 24-25, 103, 147).

(Barbieri, 2013a, 2013b; Caldwell, 2003; Deutsch, 2013: 54; Powell, 2001; Soros, 2009: 35-100). Perante estas três correntes, o presente trabalho procura contribuir e ser consistente, tanto quanto possível, com a terceira. Reconhecemos a pertinência e a utilidade de se distinguirem, em termos epistemológicos e metodológicos, os conceitos de crescimento e desenvolvimento económico. Sobre o conceito de crescimento económico, consideramos a definição proposta por Simon Kuznets, na sua intervenção por ocasião da recepção do Prémio Nobel em Economia, actual, aplicável e representativa do objecto de estudo da economia:

O crescimento económico de um país pode ser definido como aumento a longo prazo da capacidade de oferecer à população bens económicos cada vez mais diversificados, baseando-se esta capacidade crescente numa tecnologia avançada e nos ajustamentos institucionais e ideológicos que esta exige (Kuznets, 1971).

Segundo Kuznets, qualquer um dos três componentes mencionados na definição é importante, nomeadamente a dinâmica de longo prazo na dimensão temporal; a conjugação da grandeza e diversificação dos resultados do processo produtivo, na relação quantidade-qualidade; as condições de viabilização do processo, através da conjugação do progresso tecnológico e dos ajustamentos institucionais e ideológicos.

Quanto ao desenvolvimento económico, definimo-lo como *o processo histórico de aumento da renda por habitante e da melhoria dos padrões de vida da população, decorrente da crescente utilização dos excedentes gerados pela acumulação de capital e pelo progresso tecnológico na sociedade em geral*; ou seja, pelo processo de aumento da capacidade produtiva, em conformidade com o progresso tecnológico e os ajustamentos institucionais e ideológicos que acontecem no país, conforme a definição de crescimento económico de Kuznets, atrás citada.

A partir das duas anteriores definições operacionais, podemos constatar que ambos os conceitos compreendem aspectos tanto quantitativos como qualitativos. O que os distingue é o objecto e o âmbito analítico de cada um. Enquanto o crescimento económico gira em torno do processo produtivo de bens económicos, o desenvolvimento económico centra-se na relação de interdependência entre a produção, ou o que é e quanto é produzido, e a população, ou quem produz e beneficia do que é produzido.

Do ponto de vista quantitativo, o crescimento económico é geralmente medido através de indicadores sobre níveis e tendências (absolutas e relativas) do produto gerado, tais como: Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto (PNB) ou ainda o Produto Privado Interno Bruto (PPIB), medido em volume e valor absoluto ou relativo, a preços reais ou nominais; taxas de crescimento do volume da produção, entre outros. Por outro lado, a dimensão qualitativa do crescimento económico expressa-se na eficácia e eficiência do processo produtivo, bem como nos modelos e estratégias de crescimento, decorrentes da conjugação dos factores de produção

que determinam a composição e a estrutura dos componentes do agregado produzido. Os padrões de crescimento definidos pela composição, estrutura e dinâmica da acumulação de capital e incorporação de progresso técnico são expressões qualitativas dos processos quantitativos que integram os meios materiais cada vez mais diversificados oferecidos à população.

Em suma, existem pelo menos cinco aspectos essenciais na definição do objecto e do conteúdo do crescimento económico: 1) O aumento da capacidade produtiva, envolvendo uma dupla dimensão: quantitativa e qualitativa; 2) A dimensão temporal como uma dinâmica de longo prazo; 3) Os resultados do processo histórico expressam-se e corporificam-se no aumento da oferta de bens (quantidade e qualidade) e na diversificação produtiva; 4) As condições de viabilização do processo produtivo, determinadas pelo progresso tecnológico e os ajustamentos institucionais e ideológicos, incluindo as diferentes estratégias de crescimento escolhidas; 5) Os indicadores de medida (PIB, PNB, em valor absoluto e relativo; taxas de crescimento, entre outros).

Quanto ao desenvolvimento económico, as medidas quantitativas ou indicadores mais usados que relacionam o produto e a população são, entre outros: a renda por habitante (e.g., PIB/PNB/PPIB *per capita*). Tal como os indicadores do crescimento acima referidos, os indicadores de desenvolvimento também medem os níveis e as tendências, em termos absolutos e relativos, só que neste caso utilizam o padrão médio de vida da população, bem como o ritmo ou as taxas de desenvolvimento económico, em termos reais ou de paridade do poder de compra (PPP) por habitante, assumindo que, desta forma, o rendimento ou o produto do país avalia melhor a capacidade média de consumo da população. Quanto à natureza qualitativa do desenvolvimento económico, um dos avanços que a teoria económica tem registado manifesta-se nos modelos de desenvolvimento dinâmicos e interactivos entre a produção e a população. Neste caso, os padrões de desenvolvimento económico incorporam não só os padrões de crescimento económico como os padrões de crescimento demográfico.

Em suma, existem pelo menos cinco aspectos essenciais na definição do objecto e do conteúdo do desenvolvimento económico e que são epistemológica e metodologicamente diferenciáveis do crescimento: 1) O aumento da renda por habitante, ou do padrão de vida, envolvendo aspectos quantitativos e qualitativos da interdependência entre produção e população, ou economia e demografia; 2) A dimensão temporal como uma dinâmica de longo prazo; 3) Os resultados do processo histórico expressam-se e corporificam-se no aumento e na melhoria da renda *per capita* (quantidade e qualidade) e na diversificação do padrão de vida; 4) As condições de viabilização do processo de desenvolvimento, determinadas pelo crescimento e pelo progresso tecnológico em geral, incluindo as diferentes estratégias de desenvolvimento implementadas; 5) Os indicadores de medida (PIB, PNB *per capita*, em valor absoluto e relativo; taxas de crescimento, entre outros).

As ambiguidades conceptuais e metodológicas expressas nas definições operacionais de crescimento e desenvolvimento económico reflectem as opções assumidas, implícita ou explicitamente, pelos seus autores. Tais ambiguidades manifestam-se e passam para outros níveis de análise, quer

de investigação quer da aplicação política (formulação, implementação e avaliação). Basta analisar criticamente os documentos programáticos dos partidos políticos e governamentais; por exemplo, os manifestos eleitorais partidários; o Programa Quinquenal do Governo de Moçambique 2015-2019; o Programa Económico e Social e o Orçamento do Estado (GdM, 2015, 2005).

Tanto a nível académico como político, uma das questões que mais desafios e controvérsias têm provocado relaciona-se com as evidências de maior ou menor articulação ou desequilíbrio entre crescimento e desenvolvimento. Para os empiristas, tais questões são apenas, ou principalmente, empíricas, mas para os falibilistas não há fontes de conhecimento absolutamente fidedignas; a veracidade e a probabilidade do conhecimento precisam de ser confirmadas em conformidade com os progressos na teoria e nos meios de verificação (Barbieri, 2013b; Deutsch, 2013: 54; Soros, 2009: 35-100).

O QUE É ESTRATÉGIA?

Um termo central neste trabalho, a começar pelo próprio título, é «estratégia»: uma das palavras mais comuns e usadas na linguagem quotidiana, mas também em áreas especializadas. Infelizmente, o seu conteúdo é frequentemente vulgarizado e esvaziado, ao ser utilizada nas mais variadas situações, desde o domínio militar ao empresarial e comercial (onde é mais relevante), bem como na vida social, moral, emocional, desportiva, amorosa, psicológica, entre outros. Tornou-se tão familiar e, aparentemente, tão bem conhecida e incontroversa que acreditamos dispensar qualquer clarificação e definição explícita (Fernandes & Abreu, 2004: 28-30; Welch & Welch, 2007: 163-170). Não admira que o conceito de estratégia seja frequentemente usado como sinónimo de objectivo, intencionalidade ou simples finalidade ou propósito orientado para uma qualquer acção ou iniciativa.

Todavia, o conteúdo essencial e a função do conceito «estratégia» são demasiado importantes para justificar esforços que visem resgatar e preservar o seu significado etimológico e operacional. Neste trabalho, entendemos por estratégia a busca incessante de um rumo claro sobre como competir, conquistar vantagens, suceder e triunfar, num contexto conflitual ou competitivo (ambiente agónico), num ambiente em que o aspecto decisivo é a necessidade de se ser superior ou de «fazer melhor» do que o outro (Fernandes & Abreu, 2004: 28-29). No contexto político-militar poderá significar «vencer no campo de batalha», enquanto no contexto empresarial significa «obter e preservar vantagens competitivas» (Abreu, 2002: 23-28; Fernandes & Abreu, 2004: 28-29).

Uma recente edição da revista *Exame-Moçambique* apresenta uma definição de estratégia muito próxima da definição anterior. Lê-se no editorial:

Por uma questão de clareza, (...) entendamos opções estratégicas como aquelas que, tomadas e executadas, garantem ao país alguma vantagem competitiva face aos concorrentes. Normalmente são decisões com impacto a médio e longo prazo e só nesse período conferem o factor diferenciador (Dai, 2016: 6).

Apesar de esta definição reconhecer a importância das vantagens competitivas face aos concorrentes, circunscreve-se e reflecte a tradicional escola neoclássica (Soto, 2010: 15-18); praticamente a única corrente económica no ensino universitário moçambicano. Para além do impacto mais ou menos duradouro das decisões e acções, é importante reconhecer que, a curto prazo, existem fortes possibilidades de ameaça à sobrevivência do antagonista ou concorrente económico.

Se aplicarmos a perspectiva de estratégia acima definida ao domínio económico, acabaremos por perceber que, dependendo da opção estratégica escolhida e implementada, os agentes económicos envolvem-se numa procura incessante por vantagens, sucesso e esforço de conquista de superioridade e vantagens competitivas.

Como conquistar vantagens e vencer o desafio do desenvolvimento económico? Esta é uma das questões estratégicas que emergem no quadro da acção humana, das escolhas económicas decorrentes das relações entre fins alternativos e meios escassos, que têm usos alternativos (Barbieri, 2013b: 118-121). Neste contexto, a opção estratégica tem muito que ver, entre vários outros factores, com a fonte ou fontes de financiamento do investimento escolhidas e usadas para induzir crescimento económico.

Na próxima secção mostramos como, no caso de Moçambique, os agentes económicos, nomeadamente o Estado, têm procurado obter e conquistar vantagens competitivas, a nível regional ou internacional, conjugando as suas principais fontes de financiamento de investimento, tais como: poupança interna, correspondente à parcela do rendimento que não é despendido em consumo, num certo período; e poupança externa, correspondente à parcela do rendimento não consumida por outros países e dispensada ao país que a importa. A identificação da estratégia de desenvolvimento moçambicana, abaixo descrita, toma como principal critério a avaliação do peso e do contributo das poupanças (interna e externa) e do investimento relativamente ao PIB.

ABORDAGEM METODOLÓGICA E BASES DE DADOS

Embora os factos empíricos sobre os padrões de crescimento económico em Moçambique sejam bem conhecidos, a literatura disponível continua a revelar que tais factos não têm merecido o devido reconhecimento analítico, para que possam inspirar o poder explicativo que escasseia nas actuais abordagens ao crescimento e ao desenvolvimento económico em Moçambique.

PRINCIPAIS RELAÇÕES FORMAIS

Sem nos alongarmos sobre a abordagem metodológica e os dados usados neste trabalho, recordamos, resumidamente, as principais relações formais.⁵ À semelhança do que fizemos em

⁵ Para mais detalhes sobre as principais relações formais, ver Siúta (2014), Bresser-Pereira & Gala (2007: 7-11).

artigos anteriores, continuamos a considerar a procura interna como a soma do consumo e do investimento. A procura total corresponde às relações das contas nacionais de uma economia aberta em que o PIB é definido como a soma do consumo (privado, do Governo e das empresas) + investimento + exportações líquidas (exportações – importações) de bens e serviços. Assim, a equação básica ampla e convencional é a seguinte:

$$PIB = C + I + \text{Exportações Líquidas } (X - M) \quad (1)$$

sendo (C) o consumo; I, investimento; e (X – M), a diferença entre as exportações (X) e as importações (M).

O PNB corresponde ao valor do PIB, com a diferença de que ao valor da actividade económica total do país se adicionam os rendimentos de origem estrangeira e se subtrai o rendimento pago aos cidadãos e às entidades estrangeiras. Ou seja, o PNB representa o valor total de produção e serviços, ou a renda total de propriedade de cidadãos de um país, no seu país ou em países estrangeiros, calculado para um determinado período (por exemplo, um ano). Como afirma a *The Economist* (1996: 44), enquanto o PNB é provavelmente mais útil para comparar os níveis relativos de renda *per capita* em diferentes países, o PIB reflecte melhor as mudanças na produção doméstica e é, portanto, a melhor ferramenta para orientar a política económica. Por outro lado, os rendimentos líquidos no exterior tendem a ser relativamente instáveis, as duas medidas muitas vezes podem mover-se em direcções completamente diferentes, num curto prazo, embora a longo prazo geralmente andem de mãos dadas (*The Economist*, 1996: 41-55; Diniz, 2006: 44-47; Figueiredo *et al.* 2005: 25-29; Heston *et al.* 2008).

Do ponto de vista das despesas nacionais, a fórmula do PNB compreende o consumo (C) (público e privado) + investimento (I) + exportações de bens e serviços (X) + rendimentos líquidos recebidos do exterior ou receitas líquidas (RL) – saídas de pagamentos líquidos para o exterior (PL):

$$PNB = C + I + X - M + RL - PL \quad (2)$$

À semelhança dos trabalhos anteriores, continuamos a abstrair-nos de um conjunto de variáveis e relações intrínsecas às expressões numéricas acima referidas, nomeadamente: a renda bruta como somatório de salários dos trabalhadores, ordenados da classe média profissional e lucros; ou ainda o facto de a poupança externa de um país ser igual ao défice em conta-corrente e variar com a taxa de câmbio real, entre outros aspectos.

Adicionalmente, também aceitamos as relações formais convencionais, entre investimento e poupança, relativamente às principais identidades contabilísticas, ex post e assumindo uma

economia aberta que inclui as relações de interdependência, entre a poupança interna e a poupança externa. O pressuposto de que o investimento (I) é igual à poupança (S) implica que o primeiro determina a última do lado da procura, ou *ex ante*, e vice-versa, a poupança financia o investimento, *ex post*. Portanto, os gastos em consumo e investimento determinam o nível de renda (PNB), de acordo com as seguintes expressões formais:

$$PNB = C + I + X - M + RLE \quad (3)$$

$$I = S = S_i + S_x \quad (4)$$

A poupança total (S) é a soma da poupança interna (S_i) e da poupança externa (S_x). A poupança externa é igual ao défice em conta-corrente, o que corresponde ao saldo comercial (importações – exportações), mais os rendimentos líquidos enviados para o exterior e os rendimentos líquidos recebidos do exterior, incluindo as doações internacionais.

$$S_x = M - X + RLE \text{ [poupança externa]} \quad (4.1)$$

As variáveis seleccionadas são apresentadas em dólares internacionais (\$I), convertidas em paridade de poder de compra (PPC), em relação ao dólar norte-americano (USD) e aos preços constantes referentes ao ano de 2005.

FONTES DE DADOS

Neste trabalho são usadas duas fontes de dados estatísticos. A principal é a versão 7.1 da Penn World Table (PWT 7.1) (Heston *et al.*, 2012), uma das séries temporais macroeconómicas mais abrangentes, internacionalmente disponível para 189 países, incluindo Moçambique, que carece de séries nacionais, sistemáticas e harmonizadas. Os dados cobrem o período de 1950-2010, embora no caso particular de Moçambique, com excepção de variáveis como população e taxa de câmbio, as variáveis abrangam o período de 1960-2010. A versão mais recente (PWT 8.0) e a sua actualização (PWT 8.1) não foram usadas, por representarem uma nova geração metodológica, relativamente às anteriores (Heston, Summers & Aten, 2012).

Diferentemente de trabalhos anteriores, neste recorreremos a uma segunda base de dados estatísticos, porque abrange o período posterior a 2010, até 2014, não disponível na PWT 7.1. Os dados estão disponíveis *online* no *site* do Banco Mundial (Banco Mundial, 2016). No processo de utilização destes dados, procurou-se tomar em consideração as diferenças relevantes nas definições operacionais das variáveis, por forma a evitar qualquer tipo de confusão conceptual ou técnica relativamente à PWT 7.1.

LIMITAÇÕES DO TRABALHO

Segundo o físico Richard Feynman, «A ciência é tudo o que aprendemos sobre o modo de não nos iludirmos» (Deutsch, 2013: 42). A actividade económica é uma das áreas da vida humana mais propensas a ilusões. «O que se vê e o que não se vê», aprendemos com Frédéric Bastiat (2010), não coincidem em parte, devido à compreensão parcial do funcionamento da economia, mas também porque os actos, os hábitos, as instituições e as leis geram muitos efeitos, intencionais ou não intencionais, visíveis ou não visíveis. À medida que aprofundamos a pesquisa sobre a relação entre o investimento e as diferentes formas de poupança, apercebemo-nos de certas falácias económicas, muito comuns nas análises. Assim, damos conta da necessidade de nos mantermos abertos e atentos a eventuais limitações analíticas e metodológicas das abordagens, dos métodos e técnicas que usamos. Nesta perspectiva, vale a pena reconhecer pelo menos três limitações analíticas e metodológicas neste trabalho.

Primeiro, existem limitações epistemológicas, em vários sentidos, desde as que se referem à conceptualização dos indicadores e modelos de crescimento e desenvolvimento (Carson, 2011; Kay, 2012; Obeng-Odoom, 2013; *The Economist*, 1996) à questão popperiana segundo a qual todas as observações estão carregadas de teoria (*theory-laden*) e são, portanto, falíveis (Deutsch, 2013: 42; Soros, 2009; Taleb, 2012, 2009). O papel da poupança fornece um dos exemplos económicos mais ilustrativos da influência falível de teorias específicas. Ao longo de várias décadas, a interpretação da Lei de Say por Keynes foi ampla e acriticamente aceite, mas uma revisão mais cuidada e extensiva da literatura permitiu-nos encontrar importantes contribuições para o resgate e a recuperação da relevância da teoria original clássica de Jean-Baptiste Say (Hutt, 1974; Kates, 1998, 1997; Morandi, 2004; Skousen, 2011).

Em segundo lugar, existem limitações de carácter metodológico ou técnico, resultantes dos objectivos específicos da pesquisa, das restrições e do tempo, de métodos e dados adequados. Por exemplo, até aqui abstraímos-nos de um conjunto de variáveis e relações intrínsecas às expressões formais numéricas, a saber: a renda bruta, como a soma dos salários dos trabalhadores, os salários da classe média profissional e os lucros; o facto de a poupança externa num determinado país corresponder ao saldo em conta-corrente da balança de pagamentos, adstrita à variação das taxas de câmbio (Roque, 2010; Stiglitz *et al.*, 2010).

Existe ainda uma terceira limitação, que em artigos anteriormente publicados não considerámos, mas que numa futura oportunidade deverá merecer atenção. Em termos contabilísticos, as equações acima apresentadas representam as relações formais. Quando se passa para a interpretação, enquanto as equações fazem sentido do ponto de vista da teoria keynesiana, o mesmo não pode dizer-se do ponto de vista da teoria austríaca. Esta última interpreta o papel dos gastos do Governo, da tributação e das despesas da administração pública, na economia do país, de forma muito diferente do keynesianismo (Roque, 2010).

ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE

Para compreendermos a estratégia de crescimento económico do actual Governo e em que medida ela é igual ou diferente das estratégias dos anteriores governos, é importante caracterizar a natureza da estratégia que tem predominado em Moçambique, há várias décadas.

Muito se tem discutido sobre a grande prioridade que tem sido dada aos megaprojectos, em detrimento das pequenas e médias empresas, ou do chamado «sector familiar». Questiona-se o facto de o crescimento económico não ser inclusivo e ter um fraco impacto na redução da pobreza em Moçambique. Ouvimos sucessivos apelos à melhoria do ambiente de negócios para poder mobilizar-se mais investimento, nacional e estrangeiro. Como referimos na Introdução, Moçambique vive presentemente uma crise institucional inimaginável devido às revelações internacionais de ocultação de uma dívida pública na ordem dos 1,5 mil milhões de USD (mais de 10% do PIB moçambicano). De acordo com o comunicado da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados de Moçambique (CDHOAM, 2016), a acção do Governo extrapolou as suas competências constitucionais, em flagrante desrespeito pela Assembleia da República, violação da legalidade orçamental e sonegação de informação sobre a existência de elevada dívida pública, práticas que, juridicamente, indiciam infracções criminais como de abuso de cargo ou funções, para além de normas de preterição de execução orçamental.

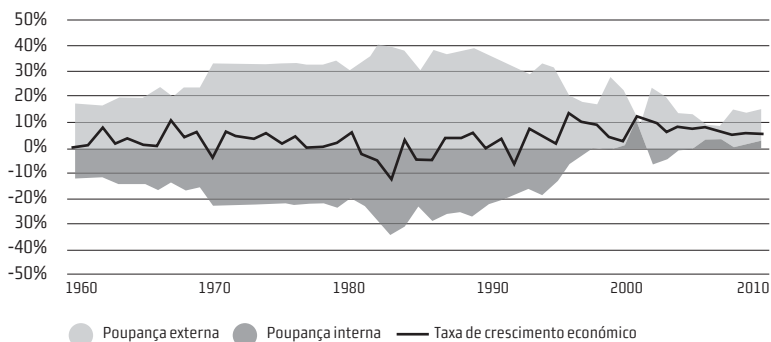
CONSUMO, POUPANÇA INTERNA E POUPANÇA EXTERNA

Ao longo de meio século, a economia de Moçambique cresceu graças ao financiamento do investimento por meio da poupança externa, através de vários recursos mobilizados de outros países: investimento directo estrangeiro (IDE), ajuda externa, endividamento externo, entre outros.

A Figura 1 ilustra a comparação da trajectória de longo prazo das taxas de poupança externa, poupança interna e crescimento económico, no período 1960-2010. Neste meio século, a taxa anual de poupança externa rondou, em média, os 27% do PIB (cerca de \$Int. 1,6 mil milhões, por ano), da qual 52% foram para o consumo e os restantes 48% para o investimento (cerca de \$Int. 780 mil milhões, por ano). Obviamente, tais médias ocultam importantes variações ao longo do tempo. Por exemplo, entre 1960 e 1997, a despoupança média anual rondou os 19% do PIB, enquanto nos últimos 12 anos da série considerada a poupança interna se tornou ligeiramente positiva (1,3% do PIB ao ano).

A notável dimensão da poupança externa, ao longo de meio século de evolução da economia moçambicana, deixa lugar para poucas dúvidas quanto ao seu papel em múltiplos aspectos: substituição da poupança interna, complemento do consumo nacional, financiamento do investimento e determinante do crescimento económico (Francisco & Siúta, 2015a; Siúta, 2014).

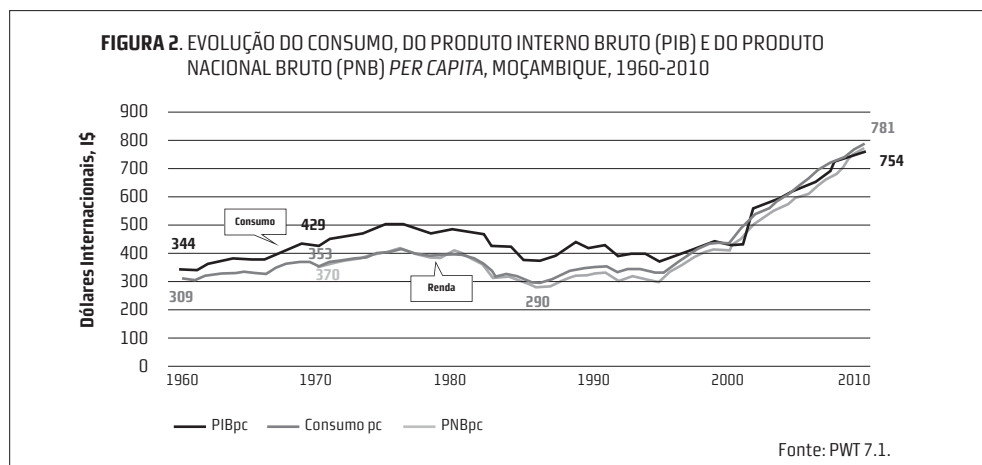
FIGURA 1. EVOLUÇÃO DAS POUPANÇAS (INTERNA E EXTERNA) E DA TAXA DE CRESCIMENTO ECONÓMICO. MOÇAMBIQUE, 1960-2010



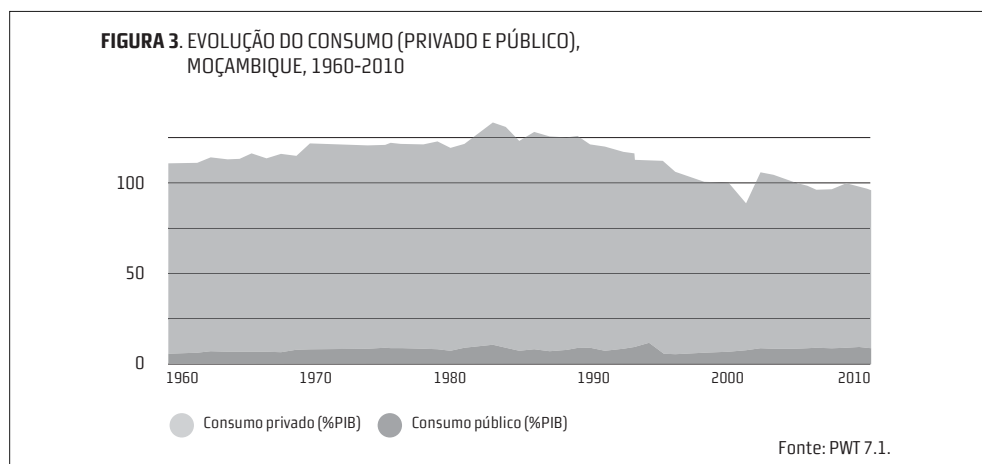
Fonte: Francisco & Siúta (2014).

Uma perspectiva complementar da trajectória representada na Figura 1 está ilustrada na Figura 2, onde pode observar-se que, por ocasião da independência política de Moçambique em 1975, o País consumia mais do que produzia. Entre 1960 e 1975, o consumo real *per capita* aumentou de \$Int. 344 para \$Int. 490, e a produção medida pelo PIB *per capita* aumentou de \$Int. 309 para \$Int. 403. O consumo cresceu a uma taxa média anual de 2,4%, contra 1,8% do crescimento do PIB *per capita*; uma duplicação do excedente do consumo sobre o PIB de 11% para 21%, na última década e meia do período colonial.

Na década de 1974-84, o consumo moçambicano rondou os 124% do PIB, dos quais 115% foi o consumo privado e 9% o consumo público. Nesta década, a taxa média anual de crescimento do consumo *per capita* foi negativa (-0,9%), enquanto a taxa de crescimento real do PIB *per capita* desceu para (-1,6%) ao ano. Entre 1975 e 1983, o consumo em proporção do PIB aumentou de 121% para 134%; o investimento em proporção do PIB reduziu no mesmo período, de 12% para 7%. Em menos de uma década, a opção de crescimento com poupança negativa ou des-poupança interna agravou-se de tal maneira que em 1984 Moçambique encontrava-se tecnicamente falido (Francisco, 2010; Waty, 2011: 107-112).



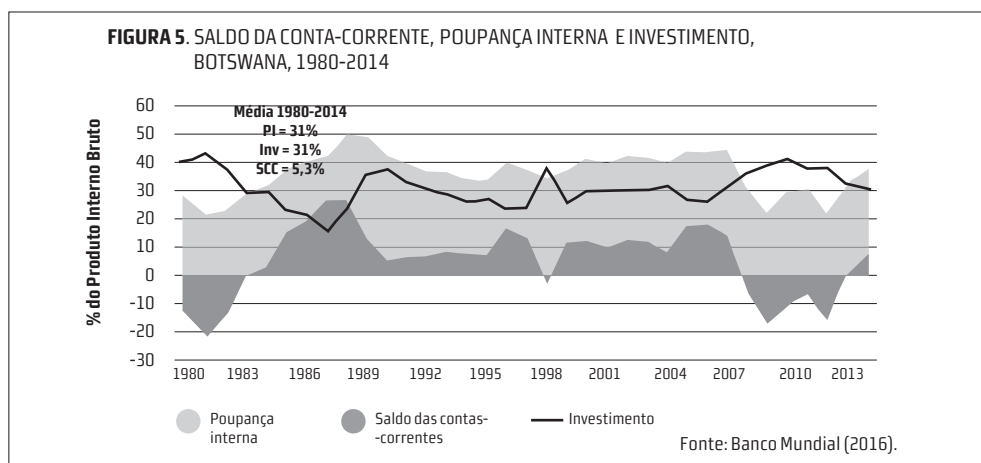
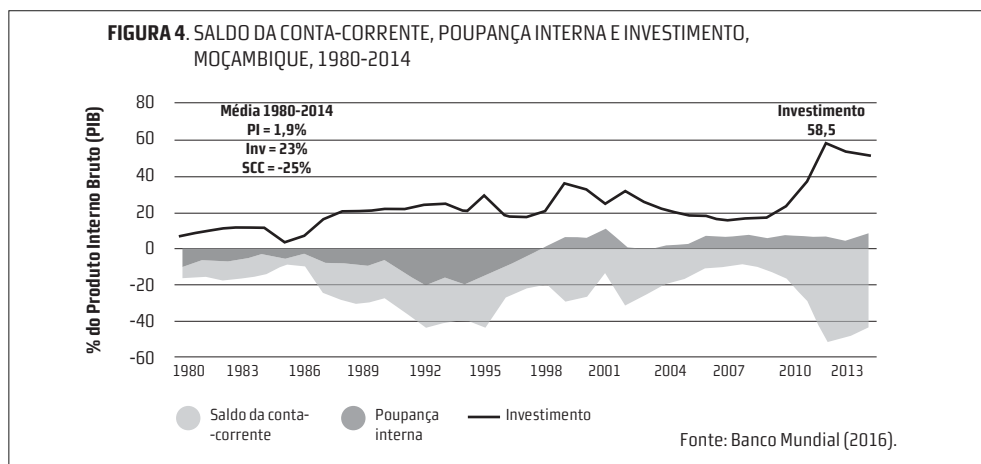
Após a adesão ao FMI e a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987 – uma mistura de programa liberalizador e intervencionista –, a involução económica anterior foi estancada e revertida. Na década de 1984-1994, o consumo médio atingiu 123% do PIB, dos quais 114% era privado e 8% público. O consumo atingiu o pico em 1983 (136% do PIB), enquanto os níveis de produção *per capita* atingiram o ponto mais baixo em 1986: \$Int. 290, um nível inferior ao de 1960 (Figura 1). Depois de 1987 o crescimento do PIB retomou taxas positivas (média anual de 0,7%, em 1984-94), mas a taxa de crescimento do consumo *per capita*, permaneceu ainda negativa (-0,5%), durante algum tempo.



A Figura 4 ilustra uma dinâmica substancialmente nova e diferente, a partir do último quinquénio do século xx. Na primeira década do corrente século, a economia moçambicana, pela

primeira vez, gera uma poupança interna positiva, considerando a média na década. Contudo, como também pode inferir-se da Figura 4, o aumento da poupança interna parece ser directamente proporcional ao aumento do défice nas contas-correntes. O investimento nacional chegou ao pico em 2012, atingindo quase 60% do PIB. Por outro lado, no mesmo ano, o défice da conta-corrente também atingiu o pico (cerca de 50% do PIB).

Vale a pena colocar o quadro anterior da evolução da economia moçambicana em perspectiva, comparando, por exemplo, com um dos países vizinhos de Moçambique, o Botswana (Figura 5), o maior poupador (54% do PIB) na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, sigla em inglês) (Francisco & Siúta, 2014). Com um investimento médio (31%) idêntico à poupança interna (31%), no período de 1980-2014, Botswana apresenta alguns momentos de défice nas contas-correntes, mas em média conseguiu atingir saldos positivos das contas-correntes (5%).



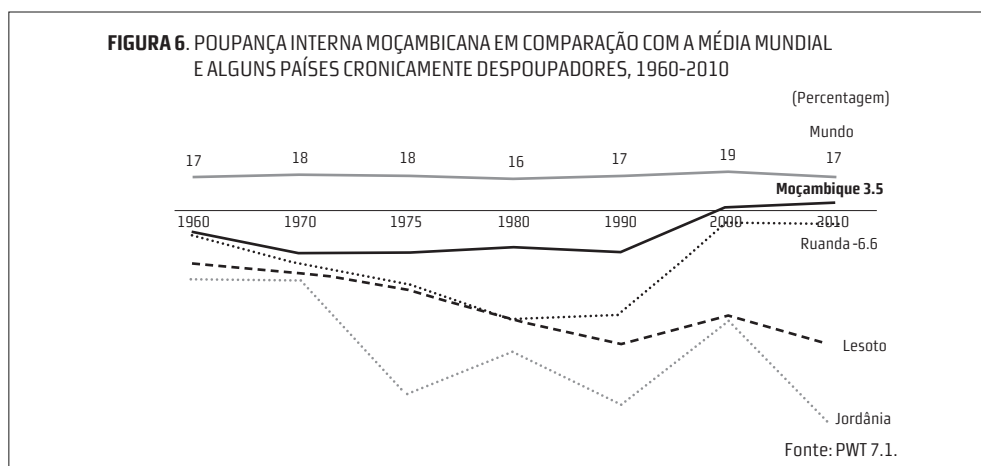
MAXIMIZAR A SUBSTITUIÇÃO DA POUPANÇA INTERNA: RACIONALIDADE E EVIDÊNCIAS

A secção anterior reúne um conjunto de evidências empíricas que corroboram e apoiam a resposta dada à questão inicial, sobre a estratégia de crescimento económico prevalecente em Moçambique. A inferência sobre a estratégia de maximização da substituição da poupança interna pela poupança externa baseia-se na análise crítica dos dados disponíveis, das relações económicas e socioculturais, bem como das acções e percepções prevalecentes na sociedade (Arnaldo, 2008; BdM, 2014; Francisco & Siúta, 2015a, 2015b, 2015c, 2014a, 2014b; Siúta, 2014). Admitimos que a maximização da substituição da poupança interna não seja imediatamente observável a partir dos dados e da sua representação gráfica, na forma como foram apresentados na secção anterior. Todavia, a dificuldade reside tanto na captação da racionalidade estratégica como na limitação de dados sistemáticos indispensáveis para testar estatisticamente as evidências empíricas identificadas de forma narrativa e ad hoc. A racionalidade da maximização da substituição da poupança interna é consistente com a base analítica da economia neoclássica; ou seja, com a ideia de que os indivíduos maximizam a utilidade, porque são confrontados com um sistema de meios limitados para atingir fins praticamente ilimitados (Francisco *et al.*, 2016; Soto, 2010: 15-22).

Existem evidências suficientes para converter a maximização da substituição da poupança numa hipótese suficientemente plausível. Hipótese que encontra apoio, antes de mais, em termos analíticos e metodológicos, nos pressupostos da escola neoclássica: equilíbrio, maximização e constância de preferências (Soto, 2010: 15, 140). Em termos empíricos, podemos enumerar um conjunto de evidências: 1) O prolongado baixo nível de poupança em claro contraste com o elevado investimento, e nas duas últimas décadas elevadas taxas de crescimento económico; 2) Mesmo nos períodos em que a renda não aumentou, ou até diminuiu, a restrição do consumo nunca foi uma opção estratégica do Estado moçambicano; 3) Grande parte do investimento realizado foi financiada pela poupança externa; 4) A longo prazo, a taxa de crescimento da poupança externa tem sido significativamente superior à taxa de crescimento da poupança interna; 5) As estimativas de aceleração do ritmo de crescimento da economia moçambicana, para taxas de dois dígitos, têm como pressuposto mobilizar muito mais poupança externa do que no passado; por exemplo, a recente previsão do FMI (2016a: 6) de taxas de 24% do PIB em meados da próxima década, no pressuposto de que o giga projecto do gás seja implementado (FMI, 2016a); 6) As elevadas taxas de juros, como forma de compensar o crescente recurso ao défice nas contas-correntes ou na poupança externa.

AFINAL, VALE A PENA TER POUPANÇA INTERNA?

Na segunda metade do século XX, enquanto a generalidade dos países desfrutou de uma base regular e estável de poupança interna, na ordem dos 18% do PIB mundial, um pequeno grupo de países apresentou uma poupança interna cronicamente negativa. Em 1960, a taxa média mundial de poupança interna rondou os 16% do PIB; enquanto 14% (15 países) de um total de 110 países registaram poupança interna negativa (e.g., Jordânia, Lesoto, Moçambique e Ruanda), a maioria dos países a nível mundial (86%) registou uma poupança interna positiva, e alguns apresentaram elevados níveis de poupança (e.g., Irão – 67%; Gabão – 58%; Argélia – 56%; China – 47%; Venezuela – 47%). No fim do século XX, de um total de 198 países, cerca de 13% (24 países) apresentaram uma poupança interna negativa, enquanto os restantes 87% tiveram uma poupança positiva. Em 2000, a taxa média mundial de poupança interna foi de 19% do PIB, com uma dispersão entre o mínimo (-56%) e o máximo (79%) maior do que no início da década de 1960. Como ilustra a Figura 6, Moçambique registou uma poupança interna negativa durante grande parte da segunda metade do século XX. A primeira década foi também a primeira em meio século com uma taxa média positiva, se bem que muito baixa para financiar parte significativa do investimento realizado (Francisco & Siúta, 2014a).



Apesar da heterogeneidade nas taxas de poupança interna, a nível mundial houve um aumento ao longo da segunda metade do século XX, tendo a grande maioria dos países desfrutado de uma base regular e estável de poupança interna, para financiar o investimento que sustenta o crescimento económico. Assim, nesses países os actores económicos, também investigadores, analistas e fazedores de políticas, reconhecem a relevância da poupança interna no desempenho da economia nacional, reagem com preocupação à sua diminuição para níveis baixos. Uma

breve pesquisa da literatura testemunha tal preocupação (Basilio & Oreiro, 2006; Bresser-Pereira & Gala, 2007; Bresser-Pereira & Nakano, 2003; Costa, 2010; Edwards, 1995; Feldstein & Horioka, 1980; Gokhale, 2000, 1993, Okafor & Tyrowicz, 2010, 2008; Tatom, 2006); no Brasil, por exemplo, as taxas de poupança interna de 16% ou 17% do PIB são consideradas baixas, ou mesmo um «drama» (Bresser-Pereira, 2011a; Costa, 2014, 2010; Crespo, 2011; Pastore & Bresser-Pereira, 2010). O que dizer de Moçambique?

Em Moçambique, tanto os actores económicos e fazedores de políticas públicas como os académicos e pesquisadores ignoram ou explicitamente escamoteiam e desvalorizam a importância da poupança interna (Castel-Branco, 2015a, 2015b; GdM, 2015, 2005). A contar pela generalizada cultura de indiferença para com a despoupança interna, à primeira vista parece compreensível e normal que a recente emergência de poupança interna positiva continue a passar despercebida. Porém, numa reflexão mais cuidada, esta suposta normalidade é suspeita ou mesmo paradoxal. Pelo menos as pessoas que tiveram oportunidade de estudar e ler sobre o papel da taxa de poupança na economia sabem que a relação entre a taxa de poupança de um país e o crescimento económico é um tema central nos modelos teóricos convencionais.

É verdade que tais modelos foram desenvolvidos para economias fechadas, onde apenas existe poupança interna, enquanto no mundo contemporâneo as economias são predominantemente abertas e existe a possibilidade de recorrer à poupança de outros países. Generalizou-se a ideia de que o papel da poupança interna deixa de ser importante como financiador do investimento e do crescimento económico (Aghion *et al.*, 2006; Dirschmid & Glatzer, 2004; Pavelescu, 2009; Resende, 2012).

Esta ideia motivou certas linhas de pesquisa em torno da questão «Quando é que a poupança doméstica é importante para o crescimento económico?» (Aghion, Comin & Howitt, 2006; Aghion & Howitt, 2005). Aghion & Howitt (2005: 1) constataram que as teorias macroeconómicas convencionais têm pouco a dizer sobre o impacto da poupança doméstica no crescimento. O que oferecem estes autores em alternativa? A ideia de que a poupança interna, especialmente a privada, fornece uma contrapartida local para o financiamento de projectos de longo prazo, acabando por atrair investimento na forma de co-financiamento e de IDE, no sector produtivo. Defendem que o IDE é um meio eficaz para fornecer ao empreendedor local as inovações que o aproximam da fronteira tecnológica de produção, dado que o investidor externo tem interesse no sucesso do negócio (Aghion *et al.*, 2006).

Neste contexto, das duas, uma: ou os actores económicos mais influentes na sociedade moçambicana acreditam que as elevadas taxas de crescimento económico, registadas no último quarto de século, são sinónimo de desenvolvimento económico, ou o elevado grau de impaciência e afã em investir, independentemente de quem o financie, resulta de uma forte propensão para o consumo e praticamente nenhuma predisposição e condições para a poupança e capacidade de formação de capital fixo e de base produtiva.

PERCEPÇÕES, PRÁTICAS E ATITUDES DE POUPANÇA INTERNA

No livro *O Valor do Amanhã*, o autor, Eduardo Giannetti da Fonseca, escreve:

A regra de ouro do recurso à poupança externa (...) é que o seu papel deve se restringir ao de um actor coadjuvante, nunca protagonista do enredo. Sua função não é substituir, mas apenas complementar o esforço de poupança de uma sociedade em acelerar o passo do crescimento (Giannetti, 2005: 317).

Partindo desta «regra de ouro», vale a pena indagar porque continua a poupança interna a ser tão amplamente ignorada em Moçambique. Para isso, convém analisarmos criticamente as percepções, atitudes e práticas da poupança interna. A indiferença e o silêncio para com a poupança interna moçambicana derivam da ignorância, ou de preconceitos analíticos e ideológicos, ou da incorrecta interpretação do seu papel, principalmente no contexto contemporâneo de economias abertas e cada vez interdependentes entre si? Em contrapartida, como explicar a aposta da sociedade moçambicana em tentar crescer rapidamente à custa da poupança dos outros?

A resposta mais plausível às perguntas anteriores é que o comportamento moçambicano para com a poupança interna deriva da conjugação de vários factores estruturais e conjunturais, mas sobretudo culturais, ideológicos e éticos. Moçambique foi, e continua a ser, bastante marcado e influenciado, para não dizer refém, de uma cultura profundamente hostil ou antipoupança interna, por várias razões. Sem pretendermos ser exaustivos, identificamos, de forma sintética, as características de um conjunto de respostas agrupadas em correntes de pensamento económico, que veiculam percepções, práticas e atitudes que, *grasso modo*, podem ser associadas às principais escolas de pensamento económicos conhecidas.⁶ Convém advertir que a conotação de um ou outro autor a uma determinada abordagem não deve ser vista como rígida ou excluyente de que esse mesmo autor, em diferentes momentos da sua actividade profissional ou afirmação das suas ideias, não tenha sido mais eclético do que monolítico, bem como indefinido ou aparentemente pragmático e teórico.

PERSPECTIVA CONSUMISTA PRECÁRIA: «O CABRITO COME ONDE ESTÁ AMARRADO»

Um conjunto de valores culturais e percepções do senso comum reflecte a ampla economia de subsistência e mercantil simples, prevalecte a nível rural e urbano; uma economia assente numa baixa produtividade e tecnologia rudimentar, com base numa sociedade de consumo precário, convivendo ou integrando-se lentamente num capitalismo comercial, financeiro e

⁶ Sempre que possível, optaremos por identificar as correntes com o nome das escolas comumente usadas na literatura, evitando a vulgar dicotomia entre ortodoxas e heterodoxas; ou seja, entre a abordagem dominante, por um lado, e as abordagens críticas e alternativas ao pensamento económico oficial dominante, por outro. No caso particular de Moçambique, os que se declaram heterodoxos foram defensores da imposição da ortodoxia marxista. Portanto, o uso de tais termos sem a devida conceptualização obscurece mais do que esclarece a caracterização das correntes.

altamente especulativo. Ao falarmos de consumo, não devemos confundir com o consumismo decorrente de poupança excessiva, característica de economias mais desenvolvidas. A frase mais emblemática e representativa de uma sociedade de consumo precário é o ditado popular moçambicano «O cabrito come onde está amarrado».

A nível político, um dos dirigentes que explicitamente abraçou a filosofia de «O cabrito come onde está amarrado» foi o ex-Presidente Joaquim Chissano.⁷ Porém, uma análise mais rigorosa permite perceber que a filosofia do «cabritismo» reflecte o funcionamento das economias de países subdesenvolvidos, *grosso modo* pré-capitalistas, de consumo precário e muito mais dependentes da economia de subsistência do que do mercado capitalista. Basta referir como testemunha o estudo do Banco de Moçambique sobre os determinantes da poupança moçambicana (tanto quanto sabemos, o único estudo relevante e actual nesta matéria, de uma entidade pública moçambicana), que refere que no final da primeira década do corrente século cerca de 98% das famílias possuíam poupanças negativas (BdM, 2014: 2, 45). Apenas uma elite minoritária de empresários, funcionários públicos e gestores, totalizando cerca de meio milhão de moçambicanos, possuía poupanças positivas. Não admira, por isso, que a cultura de poupança seja tão estranha ou tão mal vista pela maioria da sociedade moçambicana, como aliás testemunham os documentos programáticos dos partidos e dirigentes políticos, independentemente da sua posição no poder político em Moçambique (Frelimo, 1977; GdM, 2015, 2011, 2005; Guebuza, 2012; Machel, 1979; Ngoenha, 2012; Vieira, 2011).

CORRENTES MARXISTAS: O ESTADO COMO PRINCIPAL EMPREENDEDOR?

A corrente marxista, com as suas diversas variantes (leninista, maoista, coreana, entre outras), é outra corrente de ideias relevante para perceber o comportamento moçambicano, relativamente à poupança interna. Do ponto de vista marxista, a poupança está intimamente ligada à acumulação de riqueza, assente na mais-valia gerada pela exploração do homem pelo homem (Böhm-Bawerk, 2010; Harvey, 2011; Marx, 1867; Marx & Engels, 1848).

Parte significativa da liderança política e académica moçambicana carrega ainda uma forte herança ideológica e moral marxista-leninista, resultante das suas inclinações ideológicas e políticas, na juventude ou em grande parte da sua actividade profissional. Eventualmente, alguns distanciaram-se explicitamente da ideologia marxista-leninista, enquanto outros o fazem de forma implícita, disfarçada.

⁷ O filósofo moçambicano Severino Ngoenha, numa entrevista ao semanário *Savana*, questionava até que ponto a expressão «O cabrito come onde está amarrado» influenciou a consciencialização pública para a corrupção. Adiantou ainda que Joaquim Chissano, quando assumiu a Presidência da República, não foi feliz no uso deste ditado popular, um reparo crítico inspirado na vulgar associação do chamado «cabritismo» à expressão liberal francesa «laissez-faire, laissez-passer», que significa, literalmente, «deixai fazer, deixai ir, deixai passar» (Ngoenha, 2012). Apesar de o «cabritismo» ter passado a ser sinónimo de corrupção, parece demasiado simplista e precipitado inferir que a corrupção é gerada pela economia de livre mercado, em vez do intervencionismo estatal que manipula abusivamente as regras do mercado.

Apesar de a abordagem marxista ter deixado de servir de inspiração e referência analítica do actual panorama macroeconómico governamental, em muitos casos os preconceitos em relação à poupança interna continuam a reflectir as percepções da ideologia marxista, difundidas pelos fazedores de políticas, relativamente a uma série de categorias económicas, tais como propriedade privada, renda, lucro, herança e juros. Além do mais, se os rendimentos obtidos na actividade produtiva ou financeira nada mais são do que rendas extorquidas indevidamente ao trabalho alheio, como muitos acreditam, dificilmente a acumulação de poupança poderá desfrutar de boa reputação no pensamento económico. Isto é visível, por exemplo, nas recentes críticas de inspiração marxista à chamada «acumulação primitiva do capital moçambicano» e no argumento, mais ou menos explícito, que a poupança privada, fora do controlo do Estado, faz parte da acumulação capitalista, assente na exploração do homem pelo homem (Adam, 2006; Castel-Branco, 2015a; Frelimo, 1977; Frelimo, 1975a; Hanlon, 1996; Hanlon & Smart, 2008; Machel, 1979; Maloa, 2011; Vieira, 2011; Waty, 2011; Wuyts, 2001; Wuyts & O’Laughlin, 1981). Quem olha para a poupança privada como «coisa do diabo», subproduto da exploração do homem pelo homem e por isso nocivo, olha para o Estado como o motor empreendedor da economia, para além de entidade reguladora das relações económicas e gestora altruísta, apostada em contrariar as ambições individualistas dos cidadãos. A crença neste tipo de Estado, veiculada por diversos políticos, profissionais, analíticos e investigadores moçambicanos, contribuiu para que as instituições públicas formais cooperassem menos do que deviam na geração e ampliação de poupança interna na economia de Moçambique.

Posto isto, é necessário ler com sentido crítico as análises de investigadores como Castel-Branco (Castel-Branco, 2015a, 2015b) e Joseph Hanlon (Hanlon, 1996; Hanlon & Smart, 2008), entre outros autores de orientação marxista, vulgarmente designados de esquerda (Abrahamsson & Nilsson, 1994; Mosca *et al.*, 2013, 2012), incluindo economistas de uma esquerda meramente retórica e nostálgica (Diogo, 2012, 2003; Diogo & Maleiane, 2000; Machungo, 2002; Osman, 2003; Ratilal, 2001). Não obstante as suas valiosas análises críticas da situação económica de Moçambique, a sua fervorosa crença no Estado e a sua desconfiança do mercado, mesmo que alguns sejam provavelmente os seus principais beneficiários, levantam sérias dúvidas sobre o realismo e a viabilidade da diversificação da base produtiva que apregoam.

Castel-Branco (2015b: 139) defende que o Estado moçambicano enferma de uma crise de identidade causada por duas décadas e meia de liberalização, por vezes gradual, outras vezes acelerada e aos saltos, mas frequentemente sem objectivos muito claros. Na sequência do que designa por «Estado corporativo colonial (organizador e recrutador de mão-de-obra barata, colector de impostos e promotor e protector da organização produtiva da economia colonial)», Castel-Branco considera ter-se seguido o que designa por «Estado empreendedor, planificador e alocador de recursos no período de construção da economia socialista de Estado». Este Estado centralizado deu lugar a um Estado liberal, afirma Castel-Branco, «com

a missão de *facilitar a vida ao capital*, mas sem saber muito bem como, especialmente quando o capital provado nacional é tão fraco, senão apenas emergente». O sublinhado da expressão «facilitar a vida ao capital» é nosso, para destacar a convicção do autor sobre a missão do «Estado empreendedor» em dificultar a vida ou combater a formação do capital, comparativamente à nova fase de um Estado liberal facilitador da emergência do capital nacional. Finalmente, o Estado dito liberal, mas ainda centralizado, adianta o mesmo autor, deu lugar a um Estado «descentralizado mas sem uma clara lógica económica e social». Neste processo, conclui Castel-Branco, a crise de identidade do Estado moçambicano surge naturalmente no processo demasiado brusco de mudanças radicais e é exacerbada pela afluência de inúmeras ideologias de construção do Estado (o Estado do contrato social, o Estado-Nação, entre outros) e pela sua dependência em relação ao financiamento externo da sua actividade (Castel-Branco, 2015b: 139-140).

Apesar do significativo distanciamento do Estado moçambicano relativamente ao modelo de intervencionismo mais extremo, totalitário e regressivo, resultante da substituição e transição da Constituição da República Popular de Moçambique (Frelimo, 1975b) para a Constituição da República de 1990 (Assembleia Popular, 1990), na prática a crença que o Estado pode e deve solucionar os problemas do subdesenvolvimento económico em Moçambique permaneceu intacta. No quadro das reformas económicas e político-jurídicas iniciadas em 1987 com o Programa de Reabilitação Económica (PRE), a Frelimo, partido no poder desde a independência, conseguiu adaptar-se e preservar seu modelo de Estado centralizador, dirigista, intervencionista e actuante como o principal protagonista do mercado (Francisco, 2013a, 2012).

Para disfarçar o elevado intervencionismo económico do actual Estado, políticos e burocratas do regime, bem como vários analistas e investigadores autoproclamados heterodoxos e críticos de certas opções políticas públicas, passaram a retratar o actual Estado moçambicano como liberal ou neoliberal; um liberalismo que dizem ter sido imposto pelos doadores e credores do Governo, desde que este ficou impossibilitado de resistir à adesão às instituições de Bretton Woods, em 1984, e necessitou de recorrer à ajuda financeira e técnica do FMI, Banco Mundial e outros parceiros internacionais (Abrahamsson & Nilsson, 1997; Barbieri, 2013b; Bresser-Pereira, 2002; Diogo, 2003; Hanlon, 1996).

A CORRENTE KEYNESIANA: MULTIPLICADOR DO PRODUTO OU DAS EXPECTATIVAS?

A terceira corrente influente do comportamento hostil à poupança interna inspira-se na resposta keynesiana, uma das mais atraentes e convenientes para o Estado, desde que os defensores do intervencionismo estatal passaram a recorrer a um conjunto de políticas liberalizadoras da economia e das instituições político-administrativas da sociedade moçambicana; um recurso usado não tanto por reconhecerem os méritos do mercado mas porque, nos

momentos de paralisia económica, o recurso a alguma liberalização tem-se revelado a melhor forma de preservar o controlo do partido, através do intervencionismo estatal.⁸

À semelhança do que acontece com outras abordagens, o uso do keynesianismo raramente é explícito ou abertamente admitido. Os seus utilizadores preferem refugiar-se na convicção de que são pragmáticos. Porém, como escreveu o próprio Keynes (1996), a respeito dos chamados «homens práticos»:

(...) as ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. Os homens objectivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto... cedo ou tarde, são as ideias, e não os interesses escusos, que representam um perigo, seja para o bem ou para o mal (Keynes, 1996: 326).

Para o keynesiano, em situações normais, a poupança não é nociva para o desenvolvimento, mas em condições de crise ou recessão, poupar significa reduzir os gastos de consumo (Harrod, 1939; Keynes, 1996). O investimento é que determina a poupança, e não o contrário, como defendia a escola clássica e defende actualmente a escola austríaca (Soto, 2010).

A função de consumo keynesiana relaciona o consumo com a renda disponível corrente; o gasto com o consumo depende directamente do montante da renda, mas também de diversos factores objectivos e subjectivos que levam o indivíduo a poupar; tais factores não influenciam o volume da poupança agregada, porque este é determinado pela comparação entre a taxa de juro e a eficiência marginal do capital, levando ou não ao investimento (Keynes, 1996: 84-85; Krugman, 1999; Moraes *et al.*, 1998: 44; Sachs, 2005).

Independentemente dos alinhamentos teóricos, consciente ou inconscientemente, tem-se aceitado com demasiada ligeireza a famosa inversão da chamada «Lei de Say», ou por se ignorar a verdadeira Lei de Say, em vez da sua distorção keynesiana, ou por conveniência, no caso particular do Estado moçambicano, que substituiu o seu intervencionismo extremo no período marxista-leninista por um intervencionismo de feição liberalizadora. Para o Estado moçambicano, a solução para o problema do desemprego deve ser encontrada numa intervenção estatal mais ampla, por via do incremento do investimento público, em parceria com o sector privado, visando influenciar positivamente a demanda agregada (Jonsson, 1995; Kates, 1997; Keynes, 1996; Moraes *et al.*, 1998; Morandi, 2004).

No dia-a-dia, nas declarações correntes, centramos as nossas atenções no investimento, porque o que faz mover a economia não é a poupança, mas o gasto, principalmente o produtivo, que

⁸ Abstraímos-nos da abordagem kaleckiana, não propriamente pelas suas afinidades ou semelhanças teóricas com o keynesianismo, mas porque é praticamente desconhecida ou referida pelos investigadores que estudam a economia moçambicana. A única excepção digna de nota são os trabalhos de Wuyts (Wuyts, no prelo; Wuyts & Kilama, 2014).

expande a capacidade produtiva da sociedade (Ramos, 2013: 77). No entanto, em Moçambique, a prioridade tem sido recorrer à poupança imediatamente disponível, o que só é possível com recurso ao exterior e procurando atrair poupança externa capaz de assegurar níveis de investimento que garantam o elevado crescimento económico, conseguido no último meio século (BdM, 2014; Colaço & Neves, 2008; Comité de Conselheiros, 2013; Diogo, 2003; Osman, 2003; Ratilal, 2016, 2001; Banco Mundial, 2012a; Wuyts, no prelo).

Após uma década de independência, em que o novo Estado soberano foi tudo menos empreendedor, pelo menos no sentido schumpeteriano e sobretudo austríaco, em que o empreendedor é visto como protagonista do mercado e não «parceiro» do Estado, a abertura à liberalização do mercado tem sido compensada por um conjunto de abordagens intervencionistas de cariz principalmente keynesiano, por vezes disfarçadas com medidas liberais. Isto vai ao encontro das expectativas da elevada propensão ao consumo, não só o precário associado à economia mercantil simples e de subsistência como o consumo no sector formal, público e privado, associado a formas de poupança mais especulativas do que produtivas.

A ESCOLA NEOCLÁSSICA: MONETARISMO, EXPECTATIVAS RACIONAIS E INSTITUCIONALISTAS

A economia neoclássica descende dos clássicos da economia política, nomeadamente de Adam Smith e David Ricardo, mas passou a englobar diversas correntes associadas à economia de mercado livre, em particular à chamada «revolução marginalista», promovida pelo inglês William Jevons (1835-1882), pelo suíço Léon Walras (1834-1910) e pelo austríaco Carl Menger (1840-1921), entre outros economistas liberais menos proeminentes. Reconhece um papel relevante à poupança como financiador do investimento e, conseqüentemente, do crescimento económico, razão pela qual considera o incentivo à poupança uma das prioridades da política económica. Para tal considera fundamental a estabilidade macroeconómica, através do controlo da inflação, de preços estáveis e da acção reguladora do banco central (Bellón, 2008; Galor, 2011; Hussein & Thirlwall, 2000; Lucas, 1988).

A base analítica da escola neoclássica é a ideia de que os indivíduos maximizam utilidades porque são confrontados com um sistema de meios limitados para atingir fins praticamente ilimitados. Nesse sentido, o indivíduo escolhe de forma a maximizar a utilidade, dada a restrição de meios que se lhe coloca (Constantino, 2009; Francisco, 2016; Iorio, 2011; Soto, 2010).

O FMI congrega um conjunto de escolas liberais (e.g., monetarismo, escola de expectativas racionais e escola de escolhas públicas) e intervencionistas, como o keynesianismo. No entanto, é frequentemente associado ao neoliberalismo, um termo amplamente difundido pelos críticos do pensamento económico liberal para designar a utilização do liberalismo económico neoclássico por parte do intervencionismo. Ironicamente, a associação do FMI ao liberalismo acaba por ser paradoxal por dois motivos. Primeiro, a criação e a promoção do FMI contaram mais com a iniciativa e o apoio de economistas defensores do intervencionismo estatal, a começar

por Keynes, do que com economistas liberais. Segundo, o facto de o FMI ou Banco Mundial recorrerem à liberalização para recuperar economias profundamente paralisadas não é o suficiente para que sejam consideradas liberais, principalmente quando acabam por promover ou por serem coniventes e complacentes com outras formas de intervencionismo estatizante. Relativamente aos países subdesenvolvidos como Moçambique, implícita ou explicitamente, o FMI e o Banco Mundial têm depositado enormes expectativas na poupança externa como crescimento económico moçambicano (Diogo, 2003; Hodges & Tibana, 2005; FMI, 2016b, 2015; Ross, 2014; Banco Mundial, 2012b, 2011). Uma postura compreensível e facilmente defensável do ponto de vista neoclássico e institucionalista, considerando que a economia moçambicana carece de poupança interna, enquanto a nível internacional existe «excesso de poupança» (Jones, 2006; Wolf, 2015). Seria difícil justificar uma política que evitasse o recurso à poupança externa, mas o extremo oposto acaba por contribuir mais para o subdesenvolvimento do que para o desenvolvimento da economia do País. Como durante vários anos sucessivos o investimento financiado pela poupança externa contribuiu para um crescimento relativamente elevado em Moçambique, os parceiros internacionais não se pouparam para apresentar o caso moçambicano como exemplo de notável sucesso (Francisco, 2013b; Kalley *et al.*, 2004; Neumann, 2012; Ross, 2014). Todavia, como se confirma pela experiência internacional no último século, é difícil ou talvez mesmo impossível apontar algum exemplo de sucesso, no sentido de um crescimento económico rápido gerador de desenvolvimento económico efectivo, através de uma estratégia de crescimento predominantemente com poupança externa (Bresser-Pereira, 2002; Bresser-Pereira & Gala, 2007; Viner, 1969). Isto porque a estratégia de crescimento com poupança externa assenta principalmente no recurso aos gastos públicos, no défice nas contas-correntes e em juros artificialmente baixos. Em contrapartida, os casos de sucesso em termos de crescimento inclusivo e com desenvolvimento efectivo privilegiaram a poupança interna complementada com a poupança externa, *superavits* em vez de défices, economia altamente competitiva, juros baixos e um intervencionismo facilitador e estimulador do mercado privado produtivo em vez de especulativo (Acemoglu & Robinson, 2012; Biggs, 2011; Francisco, 2012; Giannetti, 2005; Landes, 2003; Pastore & Bresser-Pereira, 2010; Soto, 2012).

LIBERALISMO E ESCOLA AUSTRIÁCA: ILUSTRES DESCONHECIDOS EM MOÇAMBIQUE

Parte substancial da economia clássica e, na actualidade, das abordagens liberais, com particular incidência para a escola austríaca, defende que a poupança interna pressupõe e implica a abstenção do consumo imediato, com vista a repor parcial ou completamente o valor real do *stock* dos activos consumidos e da capacidade produtiva. A poupança interna é essencial para a formação de capital, ampliação do processo reprodutivo e para o desenvolvimento económico; mesmo se não for capaz de gerar, a médio prazo, um crescimento económico tão rápido como o que poderá ser conseguido através da poupança externa, a longo prazo é a poupança interna

que garante um crescimento duradouro, e não a simples criação de dinheiro para ser emprestado (Acemoglu & Robinson, 2012; Easterly & Easterly, 2002; Hayek, 1931; Landes, 2003; Sen, 2003; Soto, 2012, 2010; Wolf, 2015: 11-19).

Não é mera coincidência que a escola austríaca continue a ser amplamente desconhecida, quer no ensino superior sobre matérias económicas quer no quadro das políticas económicas potencialmente úteis para lidar com os problemas e desafios económicos moçambicanos. Como confirmou recentemente o autor António Francisco, junto dos estudantes no fim do curso de licenciatura em Economia, nem na disciplina de História do Pensamento Económico a escola austríaca é mencionada e debatida. Isto acontece, em parte, porque o ambiente ideológico e político é predominantemente avesso ao liberalismo; por outro lado, a fraca curiosidade intelectual da nova geração estudantil constitui um enorme desincentivo à procura de outros meios de conhecimento e ideais (Francisco, 2016, 2012).

O crescente reconhecimento do fracasso do modelo de crescimento económico que vem sendo implementado em Moçambique, no último quarto de século, cria condições favoráveis para que o debate público e a investigação económica se abram a novas ideias e abordagens dos problemas e desafios enfrentados pela economia moçambicana. Fica agora mais fácil perceber que não é preciso recorrer às abordagens marxistas ou keynesianas para compreender as limitações neoclássicas. Aqui, a escola austríaca, não obstante as suas limitações metodológicas e preconceitos relativamente à formalização matemática e estatística, emerge como um promissor candidato na busca de explicações e soluções alternativas, relativamente tanto à abordagem macroeconómica seguida pelo Governo como a uma série de abordagens críticas ou, como alguns autores preferem, heterodoxas. É um promissor candidato, porque a sua análise e as prescrições que oferece cobrem um vasto conjunto de desafios que a economia moçambicana enfrenta, em vários domínios: no âmbito monetário e creditício; no campo dos ciclos económicos e na teoria dinâmica da concorrência e do monopólio; na análise do intervencionismo e na articulação dos critérios de eficiência dinâmica; na análise crítica do conceito de «justiça social»; na compreensão do mercado como processo de interacção movida pela força empresarial; em suma, na compreensão dos riscos da terciarização das esperanças pessoais e institucionais aos políticos e governantes (Oppers, 2002; Soto, 2012, 2010).

Obviamente, não basta copiar a escola austríaca de forma acrítica. É importante perceber as verdadeiras semelhanças e, sobretudo, diferenças relativamente à escola mais dominante a nível internacional, a escola neoclássica, com vista a apreciar-se a sua teoria dos ciclos económicos sobre as implicações da expansão creditícia, sem uma base de poupança interna real, orquestradas pelos governos e bancos centrais através de um sistema bancário que opera com reserva fraccionária (Soto, 2012, 2010). Simultaneamente, existem importantes desafios metodológicos que a escola austríaca precisa de superar, como seja a dicotomia entre o formalismo verbal e o formalismo matemático da economia neoclássica; a significativa influência das doutrinas

keynesianas na metodologia das contas da contabilidade nacional, bem como sobre os procedimentos estatísticos utilizados para recolher a informação necessária para a sua elaboração (Soto, 2012: 361, 2010: 16, 24-25).

DEBATE PÚBLICO: INTERVENCIÓNISMO E ENRIQUECIMENTO LÍCITO E ILÍCITO

O ex-Presidente da República Armando Guebuza, ao longo de uma década de governação, assumiu posturas públicas favoráveis à ampliação do consumo e da acumulação de riqueza por parte dos moçambicanos. Em vários momentos, Guebuza (2014) defendeu que os moçambicanos devem deixar de ter medo de ficarem ricos.⁹ De algum modo, podemos dizer que esta aspiração é consistente com a constatação apontada por Giannetti (2005: 323): «Os pobres não riem da afluência e da ostentação dos ricos: sonham com elas.» Assim, porque é que uma postura, à primeira vista legítima e positiva, se tornou motivo de controvérsia entre os moçambicanos?

Primeiro, independentemente das diferenças no alinhamento político, ideológico e analítico das pessoas, o principal motivo da crítica às aspirações de enriquecimento de Armando Guebuza é saberem que, no seu caso pessoal, tal só poderá acontecer à custa dos contribuintes e através de um aproveitamento abusivo do poder político e governativo que lhe foi confiado. Segundo, existem evidências de que diversos dirigentes políticos que no passado combateram a acumulação de poupança e de capital hoje recorrem a meios fraudulentos, ilegais e danosos, na forma como interferem na alocação dos recursos públicos e privados. Terceiro, os actuais promotores do enriquecimento pouco têm feito, no exercício do seu poder político ou funções a nível da administração pública, para o estabelecimento de oportunidades de empreendedorismo, amplas e equitativas para todos os cidadãos. Quarto, apesar de as críticas à governação do Presidente Guebuza se basearem em evidências imperfeitas e muito incompletas sobre a viabilidade e utilidade duvidosa de certas iniciativas e acções governamentais, o tempo, e sobretudo as mais recentes revelações sobre endividamentos ilegais e não fundamentados, em tempo útil, acabou por validar as intuições e percepções em que se basearam as críticas ao enriquecimento por vias não produtivas, ilegítimas e eticamente inaceitáveis.

À semelhança dos anteriores presidentes, Filipe Nyusi também tem apelado ao aumento da produção, alegadamente para reduzir a dependência externa (AIM, 2015). Não sabemos se o novo Presidente da República está consciente, ou se tem reflectido e está devidamente advertido, da armadilha em que a economia moçambicana está mergulhada, por dois motivos. Primeiro, o Governo não tem sido capaz de apontar saídas efectivas para rapidamente aumentar a produção, sem ser por via do investimento financiado, principalmente pela poupança externa (Alfani *et al.*,

⁹ Outros membros fundadores do partido Frelimo também vieram a público responder às críticas sobre o seu rápido enriquecimento; por exemplo, o general Alberto Chipande (2009) retorquiu: «Ricos de quê? E se fossem ricos? Qual o mal? Não foram eles que trouxeram a independência de que estais a usufruir? (...) Queremos capital socialista e não capitalista. A nossa política continua a mesma de há 40 anos»; outro general e ex-ministro de Segurança na governação de Samora Machel respondeu de forma mais lacónica e aparentemente ingénua: «Não lutamos para ser pobres» (Véloso, 2015).

2012; Cunguara & Hanlon, 2010). Em segundo lugar, o ambiente institucional actual está longe de ser favorável ao aumento da produção com base na poupança interna, antes de mais nada ao nível político e social. Tanto a situação político-militar tensa como a onda de raptos de empresários abastados, em Maputo, são factores dissuasores para que as pessoas e as empresas acumulem e mantenham a sua poupança interna dentro do próprio País. Se o ambiente político e social não melhorar, os cidadãos moçambicanos acabarão por fazer o mesmo que fazem os estrangeiros. Procurarão outros locais mais seguros, com alguma garantia de que as suas poupanças e opções de investimento sejam protegidas (S&P, 2016).¹⁰

O economista João Mosca (2016) publicou recentemente um artigo jornalístico intitulado «Futseka FMI» – uma expressão de uma língua local que significa «desaparece» ou «vai-te embora». Mosca estava longe de imaginar que, algumas semanas depois, o FMI decidiria mesmo «sair», pelo menos temporariamente, na sequência da escandalosa revelação dos endividamentos ocultos. Ainda que boa parte das críticas ao comportamento do FMI relativamente à gestão macroeconómica em Moçambique se mantenha válida, a verdade é que o «futseka» de Mosca se virou contra a sua própria mensagem, mais depressa do que ele imaginara. Ironicamente, quando se compara a exigência do FMI (de reforço da transparência, melhoria da governação e garantia da responsabilização) com a forma como as instituições nacionais (e.g., Assembleia da República, Banco de Moçambique, Tribunal Administrativo, Ministério Público) têm gerido a «coisa pública», quem é que de facto se tem esforçado por respeitar as responsabilidades públicas nacionais e internacionais?

Sobre o FMI, das duas, uma: ou esta entidade internacional não acredita que os moçambicanos sejam capazes de poupar o mínimo necessário para tirarem o devido proveito das oportunidades de investimento de que dispõem; ou não considera importante um melhor equilíbrio e consistência entre o grau de impaciência da sociedade e a propensão e a capacidade de investir num futuro melhor (Giannetti, 2005: 319-320).

Em vez de refrear o grau de impaciência e propensão ao consumo imediato, por forma a evitar a tendência dos moçambicanos de incorrerem e se tornarem demasiado dependentes do endividamento, juros altos e dissipação, em vez de acumulação de capital, o FMI tornou-se um dos principais promotores de elevadas expectativas de acumulação de mais-valias, em torno da possível exploração de recursos energéticos e naturais, nomeadamente carvão e gás natural liquefeito (GNL). No seu último relatório, o FMI (2016b: 5) reitera o seu apoio ao projecto GNL, defendendo que a sua implementação, na modalidade concebida pelos seus promotores

¹⁰ O FMI (2016a: 43), num dos seus relatórios mais recentes, afirmou não existirem evidências de fuga de capital; defende que os agentes internos têm mantido a sua poupança no País, mas reconhece existir grande interesse em manter os seus actuais depósitos em dólares, possivelmente na expectativa de uma nova depreciação do metical. Esta conclusão baseia-se na consulta dos fluxos das contas financeiras. Esta opinião é contrariada por agentes económicos e analistas, se bem com mais referência a evidências anedóticas do que estatísticas representativas do sector financeiro (Ajayi & Ndikumana, 2015: 177-178; Baker *et al.*, 2014; Castel-Branco, 2015a).

(Standard Bank, 2014), poderá acelerar por volta de 2025, para uma taxa média anual de crescimento na ordem dos 24% do PIB.

Não há dúvida de que a implementação do projecto GNL, na modalidade anunciada, transformará radicalmente a economia moçambicana, mas o que não é certo é se as instituições nacionais que directa ou indirectamente terão de se envolver num projecto de tamanha envergadura serão capazes de estar à altura das suas enormes exigências. Basta referir, por exemplo, os recentes sinais de fragilidade ou mesmo incapacidade do Banco de Moçambique e do Tribunal Administrativo de desempenharem o seu papel regulador e supervisor dos efeitos da expansão descontrolada do crédito público. No seu estudo sobre os determinantes da poupança em Moçambique, o Banco de Moçambique (BdM, 2014) afirma que a poupança externa complementa a poupança interna. Uma afirmação baseada num único e limitado teste estatístico, sem nada dizer sobre as inúmeras evidências da longa trajetória de poupança interna negativa ou muito baixa, na última década.

Apesar de o FMI estar consciente e de certo modo apontar alguns dos potenciais desequilíbrios macroeconómicos que o projecto GNL poderá provocar no resto da economia, não se poupa na exaltação dos enormes dividendos financeiros, que alegadamente compensarão os eventuais desafios e deméritos do referido projecto (Francisco & Siúta, 2014c). Veremos qual será o impacto dos escândalos de endividamentos não reportados e recentemente descobertos nos futuros investimentos estrangeiros.¹¹

IMPLICAÇÕES DA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO SEM POUPANÇA INTERNA

Esta secção identifica e discute, de forma muito resumida, as implicações de uma estratégia de crescimento económico sem poupança interna, com destaque para quatro aspectos: 1) crescer em função da poupança externa; 2) Défice das contas-correntes e endividamento externo; 3) distorções dos preços dos produtos e da moeda; 4) desenvolvimento económico e protecção social.

CRESCIMENTO CONCENTRADO EM FUNÇÃO DA POUPANÇA EXTERNA

Em princípio, crescer em função da poupança externa, num ambiente económico-financeiro internacional expansivo, pode resultar em elevadas taxas de crescimento económico. Foi o que Moçambique conseguiu no último quarto de século (1990-2014), em que a economia moçambicana registou uma taxa média anual de crescimento de 7,5% e níveis médios de investimento

¹¹ Segundo o Centro de Promoção de Investimentos, em 2015 registou-se uma queda brusca dos projectos de investimento.

O valor dos projectos de investimento autorizados caiu cerca de 75%; os dados do investimento directo estrangeiro indicam uma queda de 60%, enquanto o investimento nacional diminuiu 83% (Redacção, 2016: 8)

(formação bruta de capital) na ordem dos 27% do PIB, no mesmo período. Na presente década, os dados do Banco Mundial revelam uma ligeira desaceleração da taxa média anual de crescimento (7,1%), comparativamente ao período de 1990-2014, mas o investimento aumentou substancialmente, para cerca de 45% do PIB ao ano, entre 2010-2014 (Banco Mundial, 2016). Enquanto a proporção do investimento tem aumentado relativamente ao PIB, o grosso do investimento tem-se concentrado num número cada vez menor de sectores produtivos. Mas contrariamente ao que têm defendido certos autores (Castel-Branco, 2015c: 9), não existe nenhum paradoxo. A elevada concentração e afinilamento do investimento em torno de um núcleo extractivo e actividades associadas reflectem a fonte de financiamento do investimento em conformidade com a estratégia de crescimento com a poupança externa, e, em particular, do IDE. O rápido crescimento da dívida pública, externa e interna, tem contribuído para a expansão de infra-estruturas, mas só em parte; outra parte tem sido orientada para o consumo corrente em vez do investimento produtivo. Por outro lado, a grande maioria da população mantém-se à margem dos recursos disponibilizados pela poupança externa, permanecendo em condições de subsistência precária, sem capacidade para se endividar e se envolver no mercado de produção alargada comercial.

As Figuras 4 e 5 mostram que os níveis de investimento se aproximaram dos 50% do PIB, no decurso do corrente século, principalmente nesta segunda década, enquanto a poupança interna média anual rondou os 7% do PIB. Isto significa que a maior parte do investimento está longe de ser financiado pela poupança interna, implicando que o ritmo de crescimento e de investimento continua dependente do défice nas contas-correntes, reféns dos fluxos de capitais externos e do comportamento da economia internacional. Por causa do agravamento dos riscos políticos e sociais, o investimento que eventualmente continua a ser feito tenderá a concentra-se cada vez mais em produtos e actividades capazes de gerarem lucros e retornos predominantemente de curto prazo.

DÉFICES NAS CONTAS-CORRENTES E ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Do ponto de vista económico é importante ir além da definição contabilística dos défices nas contas-correntes, entendidos como o excesso de importações sobre as exportações de bens e serviços. O país gera défices somente quando poupa domesticamente menos do que investe, significando que gera um produto menor do que a demanda total doméstica.

O défice da conta-corrente atingiu o pico de quase -47% do PIB em 2012; baixou ligeiramente para -39% e -36,4%, em 2013 e 2014, respectivamente (Banco Mundial, 2016). Presentemente, estes dados levantam dúvidas e muitas reservas. Por exemplo, a agência de notação financeira Fitch acaba de anunciar a descida do *rating* (notação de crédito, ou probabilidade de incumprimento) de Moçambique de B para CCC; ou seja, a sua avaliação passou de «Altamente especulativo» para «Riscos substanciais, extremamente especulativo, em incumprimento». A Fitch justifica esta descida com a inesperada alteração da informação sobre o endividamento público: «O perfil da dívida

pública de Moçambique deteriorou-se abruptamente na sequência da divulgação de mais dívida garantida pelo Estado, que tinha sido previamente excluída das estatísticas oficiais.» Adianta ainda que a deterioração abrupta do perfil da dívida pública, reestimada agora em pouco mais de 83% do PIB, relativamente ao fim de 2015, deverá ultrapassar os 100% do PIB já este ano, o valor mais alto nos últimos 15 anos e muito acima dos 37,8% registados em 2011.

Os dados das contas nacionais moçambicanas mostram que, quando os défices nas contas-correntes aumentam, também existe um aumento do consumo, significando que aumenta também a substituição da poupança interna por poupança externa. Todavia, a partir dos dados disponíveis podemos admitir que esta substituição é apenas parcial, porque a maior parte do aumento do défice se destina a financiar o aumento dos investimentos, e não do consumo.

A economia moçambicana nunca foi capaz de gerar *superávits*, porque sempre investiu mais do que poupou, e em momento algum tentou aumentar a renda sem restringir o consumo. Para garantir elevadas taxas de crescimento económico, Moçambique teria de optar por um de dois caminhos. O primeiro seria alterar radicalmente as suas políticas económicas, com o objectivo de aumentar as poupanças totais internas, libertando-se da dependência das poupanças externas. Para tal, o Governo apostaria em elevar a poupança, valorizando os activos que controla ou reduzindo os gastos públicos correntes e as transferências de renda que estimulam o consumo privado. Ora, para que esta opção tivesse sucesso, era preciso que o Estado fosse o primeiro a conseguir a poupança positiva ou *superávits* públicos, reduzindo os gastos públicos correntes e as transferências de recursos para o consumo ou acumulação privada, valorizando mais e melhor os enormes recursos naturais e financeiros que gere. Acontece que, como revela o estudo do Banco de Moçambique sobre a poupança, a posição fiscal do Estado moçambicano no período de 1996 a 2012 foi deficitária, rondando, em média, os 12,4% do PIB (antes dos donativos), o que significa que se a poupança do sector público permaneceu negativa, o pouco de poupança interna positiva que tem sido conseguido provém do sector privado (BdM, 2014: 2, 17). Por enquanto, não existe qualquer sinal, tanto da parte do Governo como de outros actores relevantes na sociedade (e.g., partidos políticos, no poder ou na oposição; empresários nacionais e parceiros internacionais do Estado) interessados ou capazes de orientar a economia na direcção aqui referida.

O segundo caminho é o que tem sido seguido. Os actores económicos e as forças políticas priorizam a aceleração do crescimento económico, recorrendo aos défices de contas-correntes. Este atalho tem os seus limites, consequências e riscos, principalmente se, depois das duas quase-falências, os parceiros internacionais, e em particular o FMI, forem relutantes em usar a inflação como complemento do recurso à poupança externa. Porém, mesmo sem o apoio da inflação, eventualmente o atalho da poupança externa, por si só, acabará por gerar instabilidade económica e desequilíbrios na balança de pagamentos.

Até aqui foi possível manter as taxas de crescimento económico elevadas, unicamente porque as restrições impostas por um passivo externo cada vez maior ainda não se tornaram insusten-

táveis. Contudo, a contar pelas avaliações das agências de *rating*, Moçambique resvalou para uma situação de incumprimento e incapacidade de honrar os compromissos que assumiu com os seus credores. Ainda não se sabe como o Estado moçambicano irá lidar com a abrupta precipitação da crise da dívida pública, provocada pelo Governo em exercício. Admitindo que o Governo seja forçado a superar a crise do endividamento público com menos recursos provenientes da poupança externa e continuando a controlar a inflação, dificilmente poderá manter as taxas de crescimento económico elevadas, sem que os juros e a depreciação da moeda nacional aumentem significativamente.

DISTORÇÕES DOS PREÇOS DOS PRODUTOS E DA MOEDA

As distorções do excessivo influxo de capital externo, comparativamente à capacidade interna de absorção de capital, afectam os níveis de preços de bens e serviços e a taxa de câmbios. Isto repercute-se negativamente na competitividade de Moçambique, como ilustra a comparação do comportamento das taxas de câmbio real em Moçambique (Figura 7) e no Botswana (Figura 8). A valorização da taxa de câmbio real em Moçambique aumentou com o défice da conta-corrente, enquanto no Botswana a taxa de câmbio se apresenta mais competitiva. Na ausência de políticas efectivas que incentivem a poupança interna, ao longo das duas décadas passadas, a poupança externa criou condições para se perpetuar a si própria.

Uma perpetuação que começou a ser posta em causa nos anos recentes, tanto pela alteração da conjuntura internacional (e.g., queda dos preços internacionais do petróleo bruto, do carvão e de outras *commodities*) como pela deterioração do ambiente político-militar e institucional nacional. A Figura 7 não capta a enorme desvalorização que a moeda nacional tem sofrido nos dois últimos anos, muito menos as expectativas de que a pressão da dívida pública aumente e agrave.

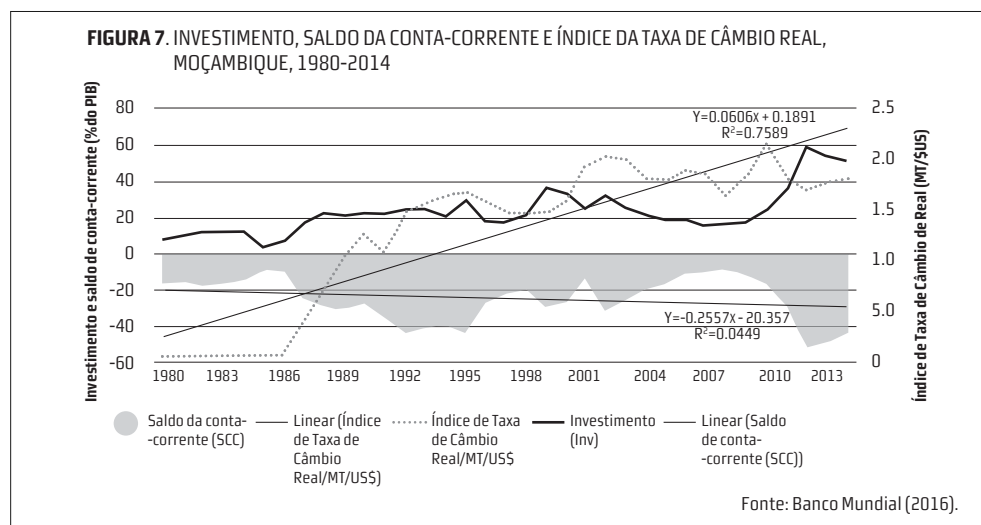
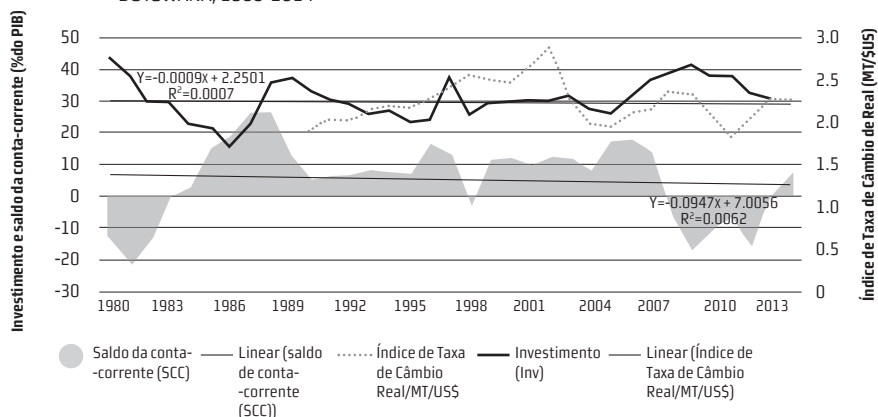


FIGURA 8. INVESTIMENTO, SALDO DA CONTA-CORRENTE E ÍNDICE DA TAXA DE CÂMBIO REAL, BOTSWANA, 1980-2014



Fonte: Banco Mundial (2016).

DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E PROTECÇÃO SOCIAL

Se é verdade que Moçambique conseguiu taxas de crescimento económico elevadas recorrendo principalmente à poupança externa para financiar o investimento, o mesmo não pode dizer-se em relação ao desenvolvimento económico e à protecção social. O próprio FMI (2016b), que tem defendido persistentemente que o crescimento económico moçambicano é robusto e sustentável, num recente trabalho sobre temas seleccionados admitiu um conjunto de limitações da actual estratégia de crescimento económico.

Primeiro, o FMI reconhece o crescimento inclusivo como uma questão-chave em Moçambique, definindo-o como um tipo de crescimento partilhado amplo e que resulta em oportunidades económicas para a população (inclusive por meio de mais oportunidades de trabalho) e com impacto directo na redução da pobreza. Apesar de o crescimento económico ser elevado, o FMI e demais parceiros internacionais do Governo começaram a reconhecer que não era um crescimento inclusivo e que grande parte da população moçambicana não beneficiava dos elevados níveis de crescimento (Alfani *et al.*, 2012; Arndt *et al.*, 2010; Cunguara & Hanlon, 2010; Diogo, 2003; Francisco *et al.*, 2013; FMI, 2016b: 18; Lledó, 2014).

Qual a explicação deste crescimento não inclusivo de Moçambique, no referido relatório do FMI? Praticamente nenhuma. O FMI limita-se a referir, por um lado, que poucos países apresentam um contraste tão marcante como Moçambique: uma das mais elevadas taxas de crescimento económico no mundo (7,5%, em média, ao longo das últimas décadas) e uma elasticidade extremamente baixa da pobreza com respeito ao crescimento (cerca de 0,1%). Por outro lado, afirma que as questões relacionadas com crescimento inclusivo são geralmente com-

plexas e multidimensionais, enumerando um conjunto de quatro exigências reconhecidas, importantes para um crescimento inclusivo em países de baixo rendimento: i) atenção à agricultura (por ser um sector que exige muita mão-de-obra); ii) melhorias no ambiente de negócios, para atrair investimentos e alargar as oportunidades económicas; iii) maior inclusão financeira; e iv) uma política orçamental bem formulada.

O artigo do FMI acaba por se concentrar no último ponto, tecendo considerações sobre como a política orçamental pode ajudar a tornar o crescimento mais inclusivo em Moçambique. Reconhece que os gastos públicos estão mal alinhados com um cenário fiscal de médio prazo robusto que assegure a sustentabilidade das finanças públicas: «O ritmo de acumulação de dívida e o aumento dos gastos públicos nos últimos anos não são sustentáveis e resultam, também, da baixa qualidade da dívida contraída e dos critérios pouco rigorosos para a selecção de projectos» (FMI, 2016b: 23).

A secção seguinte fornece dados específicos sobre alguns aspectos do Orçamento do Estado moçambicano, por enquanto ignorados ou escamoteados pelo FMI; dados que mostram que o desalinhamento dos gastos públicos de um cenário fiscal de médio prazo robusto está muito mais longe de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas do que o próprio FMI admite. Por enquanto, mais importante do que especular até onde é possível manter os elevados níveis de crescimento alcançados até aqui é indagar e investigar as razões por que o crescimento económico não se traduz, e gera, em desenvolvimento económico e mais protecção social. Este não é o espaço apropriado para debater e aprofundar este assunto. Limitamo-nos a sublinhar que, em conformidade com a nossa abordagem das limitações de um crescimento económico assente na maximização da substituição da poupança interna pela poupança externa, não é surpresa que o FMI e demais parceiros internacionais do Estado moçambicano continuem tão evasivos em relação ao fracasso do crescimento inclusivo em Moçambique.

CRESCER COM POUPANÇA EXTERNA E ORÇAMENTO DO ESTADO

Num breve artigo publicado em Fevereiro de 2016, António Francisco e Ivan Semedo mostraram que a alegação amplamente difundida, ao longo do ano 2015, de que «Filipe Nyusi encontrou cofres vazios» não encontra suporte nos dados oficiais de execução orçamental da Conta Geral do Estado (CGE), auditada pelo Tribunal Administrativo e aprovada pela Assembleia da República (AR) (Francisco & Semedo, 2016). O artigo alerta para uma prática orçamental que se tornou comum no Estado moçambicano, cuja justificação é preocupante. Uma prática que, se nada for feito para a controlar e a corrigir, poderá converter-se num importante factor endógeno de fragilidade e instabilidade financeira na economia moçambicana.

PARA QUE SERVE O ORÇAMENTO DO ESTADO?

Uma das primeiras implicações da estratégia de crescimento com poupança externa para o Orçamento do Estado (OE) evidencia-se na visão de equilíbrio orçamental e na forma como se gere o processo de arrecadação e fixação das receitas e despesas. «O Orçamento do Estado» é, segundo a Lei 9/2002 sobre o «Sistema de Administração Financeira do Estado» (Sistafe), «o documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objecto a prossecução da política financeira do Estado» (AP, 2002).

A anterior definição de OE destaca a previsão de receitas a arrecadar num período determinado, geralmente um ano, bem como as despesas que são fixadas para o referido período. Teoricamente e ao nível da definição, o conteúdo parece bem claro. Estamos perante um instrumento que compreende um conjunto de documentos (articulado e mapas orçamentais anexos detalhados) e é convertido em lei da Assembleia da República, resultante da proposta de lei do Governo; que comporta uma descrição detalhada da previsão de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela AR para o período de um ano civil (AP, 2002; Hodges & Tibana, 2005; Pereira *et al.*, 2009: 405).

Porém, este instrumento, em função do qual, mediante as receitas disponíveis, se define as despesas que é possível realizar na prática orçamental moçambicana, é geralmente invertido. As despesas são fixadas independentemente da capacidade financeira para as suportar, e de seguida procura-se mobilizar os recursos, interna ou externamente, para fazer face às despesas que se pretende realizar. Em termos mais filosóficos ou sociológicos, mas com importantes implicações económico-financeiras, podemos dizer que esta inversão da lógica orçamental reflecte a inconsistência entre o grau de paciência da sociedade e o desejo de consumo e real capacidade de investimento que tem (Giannetti, 2005). Por outro lado, ainda que em termos contabilísticos a questão da fixação pareça um pormenor técnico irrelevante, o mesmo não podemos dizer das dimensões de ordem económica, jurídica, política e social, visto que traduz, do ponto de vista prático, as prioridades políticas do Governo num determinado ano civil.

A opção por se fixarem as despesas e a partir destas se mobilizarem as receitas que possam cobri-las é consistente com uma estratégia de crescimento económico que maximiza a substituição da poupança interna pela poupança externa, que vem sendo implementada ao longo de décadas. Esta estratégia favorece e incentiva práticas orçamentais que privilegiam a manutenção e expansão da máquina estatal e da administração pública em detrimento das despesas públicas prioritárias, incluindo as despesas de investimento. Por exemplo, podemos ter um ministério a financiar uma frota de carros, ou casas para dirigentes e outras despesas correntes, enquanto as despesas para expandir infra-estruturas escolares ou de saúde ficarão dependentes da mobilização de recursos externos e, por conseguinte, do desempenho de desembolso dos créditos ou donativos.

Esta dependência do OE relativamente à estratégia de crescimento económico com poupança externa é consistente com a política de endividamento do Governo moçambicano, como nos informa a estratégia de médio prazo para a gestão da dívida pública 2012-2015:

A emissão de títulos de dívida pública interna constituirá uma opção estratégica do Governo para o financiamento do défice orçamental, promoção da poupança e estímulo ao desenvolvimento do mercado de capitais doméstico (GdM, 2012).

Esta abordagem de endividamento público foi recentemente apoiada pelo FMI:

O Governo está a rever a sua Estratégia de Gestão da Dívida com ênfase no estímulo ao desenvolvimento dos mercados de capitais internos e está a editar planos anuais de endividamento interno e relatórios da dívida (FMI, 2016a: 23).

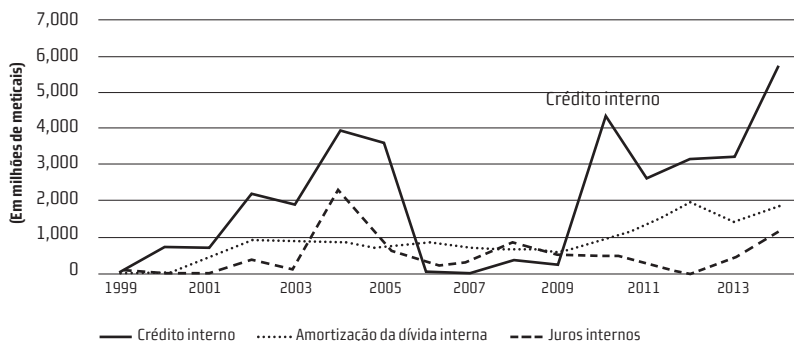
Um Governo com esta abordagem orçamental envereda num processo de geração de expectativas e aspirações, para além da capacidade de sustentar o aumento da despesa pública que, eventualmente, acaba por não ser suportado nem por recursos internos nem por externos. Não podendo imprimir moeda, por causa dos compromissos assumidos com o FMI e outros parceiros que contribuem para o OE, opta-se pelo recurso ao crédito interno.

Assim sendo, para que serve o OE? Em princípio, para fornecer bens e serviços públicos à população, mas na prática, pelo que se pode observar, o OE em Moçambique está a ser convertido numa espécie de agência financeira, cada vez mais empenhada na emissão de títulos de dívida pública, para promover a poupança e desenvolver o mercado de capitais doméstico e eventualmente cobrir o défice orçamental.

Olhemos para os dados. Como mostra a Figura 9, o crédito interno (linha contínua) apresenta uma tendência de crescimento acelerado, muito mais do que a amortização da dívida (linha pontuada). O início do crédito interno remonta a 1999, e até 2014 apenas 25% da dívida através da emissão de obrigações foi amortizada. A terceira relação que sobressai da Figura 9 é que os juros internos (linha tracejada) tendem a ser maiores do que a amortização da dívida interna do orçamento. De 1999 a 2014, o pagamento dos juros foi o dobro da amortização da dívida. Significa que o Governo passou a alongar o período de endividamento interno, à custa de uma fraca amortização da dívida interna e de pagamento da dívida interna, expirada com recurso a nova dívida. Deste modo, aumenta o *stock* da dívida interna e, conseqüentemente, incrementam os juros internos pagos.

O resultado é que os juros internos, que são pagos por impostos, são suficientes para converter anualmente 33 pessoas em novos milionários, ou para livrar 145 mil moçambicanos da pobreza (dois dólares por dia) durante 16 anos. Isto levanta questões sobre o processo de gestão do objectivo e da função do endividamento público interno.

FIGURA 9. EVOLUÇÃO DO CRÉDITO INTERNO, DA AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA E DOS JUROS INTERNOS NO ORÇAMENTO DO ESTADO MOÇAMBICANO, 1990-2014



Fonte: Orçamento do Estado de Moçambique.

COBRIR O DÉFICE ORÇAMENTAL OU PROMOVER O MERCADO DE CAPITALIS?¹²

Será que as instituições envolvidas na gestão do financiamento interno são demasiadamente ingénuas ou gerem intencionalmente esse processo que culmina com lucros fabulosos e milionários? Será isto feito de forma premeditada ou irreflectida?

Independentemente das respostas às perguntas anteriores, o importante é que estamos perante mecanismos que facilitam a geração de lucros substanciais aos emprestadores activos e passivos do OE, como se o orçamento se tivesse convertido numa espécie de agência financeira. Assim, a preocupação de cobertura e redução do défice orçamental passa para segundo plano, enquanto a geração de poupanças privadas e desenvolvimento do mercado de capitais domésticos passam para primeiro plano e grande prioridade.

Aqui poderá residir a explicação, ou pelo menos parte dela, da acumulação dos saldos significativos de caixa no OE, referidos e discutidos resumidamente no *IDeLAS* n.º 82 (Francisco & Semedo, 2016). Tais saldos de caixa têm sido reconduzidos de ano para ano, tanto no Governo do Presidente Guebuza como, a partir de 2015, no Governo do Presidente Nyusi. A alegação de que o Governo do ex-Presidente Armando Guebuza terá deixado os cofres vazios é contrariada pelos dados da Conta Geral do Estado 2014, ilustrados na Tabela 1 (MEF, 2015: Mapa 1). Na coluna do débito, a Tabela 1 mostra os saldos de caixa reconduzidos de 2013 para 2014, no valor total de 70 mil milhões de meticais (MT). Na coluna do crédito, o mesmo mapa apresenta os saldos de caixa reconduzidos de 2014 para 2015, no valor de 71,5 mil milhões de

¹² Esta secção incluiu parte significativa do *IDeLAS* n.º 82, complementada por outros dados que fazem parte de um trabalho mais extensivo sobre as oportunidades, dificuldades e desafios de ampliação do espaço orçamental para a protecção social.

meticais, correspondente a 2,3 mil milhões de USD, à taxa de câmbio média do mesmo ano (30,69 MT/USD). Apesar de não ser visível no mapa, dos cerca de 72 mil milhões de meticais, 39 mil milhões (54%) referem-se às instituições cobertas pelo Orçamento do Estado, enquanto os restantes 33 mil milhões (46%) pertencem às instituições do Estado não cobertas pelo OE, tais como: autarquias, empresas públicas, institutos, entre outros.

Para que o leitor perceba a dimensão do valor em saldos de caixa, ilustrado na Tabela 1, comparámo-lo com dois exemplos mais comuns. Primeiro, os 72 mil milhões de meticais representam quase 80% do valor das Reservas Internacionais Líquidas (RIL) em 2014, avaliadas em 90 mil milhões de meticais, equivalente a 2,9 mil milhões de USD; um valor capaz de assegurar a cobertura de 4,1 meses de importação de bens e serviços, excluindo as importações de bens e serviços dos grandes projectos (GdM, 2014: 22).

TABELA 1. MAPA GLOBAL DE RECEITAS, DESPESAS E FINANCIAMENTO DO ESTADO, MOÇAMBIQUE, 2014 (EM MIL METICAIS)			
DÉBITO		CRÉDITO	
SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR		SALDOS DE CAIXA DO ANO SEGUINTE	
Conta única do Estado	13 618 200	Conta única do Estado	10 634 970
Recebedorias	4 063 311	Recebedorias	6 867 213
Outras contas do Tesouro a/	7 289 343	Outras contas do Tesouro	7 698 634
Outras contas do Estado b/	45 074 833	Outras contas do Estado	46 321 071
	70 045 687		71 521 888
RECEITAS DO ESTADO		DESPESAS DE FUNCIONAMENTO	
Receitas fiscais	135 084 802		118 469 864
Receitas não fiscais	4 443 056	DESPESAS DE INVESTIMENTO	
Receitas próprias	5 222 757	Financiamento interno	45 374 484
Receitas consignadas	8 698 448	Financiamento externo	41 661 712
Receitas de capital	2 887 044		87 036 196
	156 336 108		
RECURSOS EXTERNOS		OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
Donativos	24 106 479	Operações activas	16 513 912
Empréstimos	50 396 280	Operações passivas	5 029 224
	74 502 759		21 543 136
EMPRÉSTIMOS INTERNOS		OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO D/	
Obrigações do Tesouro	5 715 091	Receitas (-)/Despesas (+)	8 028 560
Outros bancos e instituições financeiras c/	0		
	5 715 091		
TOTAL	306 599 645	TOTAL	306 599 645

a/ Contas de financiamento externo, pagamento da dívida externa, alívio da dívida, fundo de pensões e outras contas tituladas pelo Tesouro.
b/ Contas tituladas pelos diversos órgãos e instituições do Estado.
c/ Empréstimos para o financiamento de actividades não cobertas pelo Orçamento do Estado.
d/ Outras instituições do Estado (institutos, fundos, autarquias, etc.) não cobertas pelo Orçamento do Estado.

Fonte: Conta Geral do Estado 2014, Mapa. I

Os 39 mil milhões de meticais das entidades cobertas pelo OE representam 43% das RIL; o equivalente a 1,7 meses de importação coberta pelas RIL, ainda que, tanto quanto se sabe, tais saldos de caixa não sejam propriamente «reservas nacionais líquidas». Por outro lado, os 39 mil milhões de meticais equivalem a 1,3 mil milhões de USD à taxa de câmbio acima referida; este valor seria

suficiente, e ainda sobraría uma parte substancial, para cobrir a totalidade dos encargos do empréstimo obrigacionista da controversa Empresa Moçambicana de Atum (Ematum) – empresa criada em Agosto de 2013, por três entidades públicas, para a compra de barcos de pesca de atum e equipamento de segurança marítima. O Governo do Presidente Guebuza agiu como avalista dos referidos encargos, contraindo para o efeito um empréstimo obrigacionista no valor de 850 milhões de USD (6% do PIB) (FMI, 2016a: 8, 2014: 4).

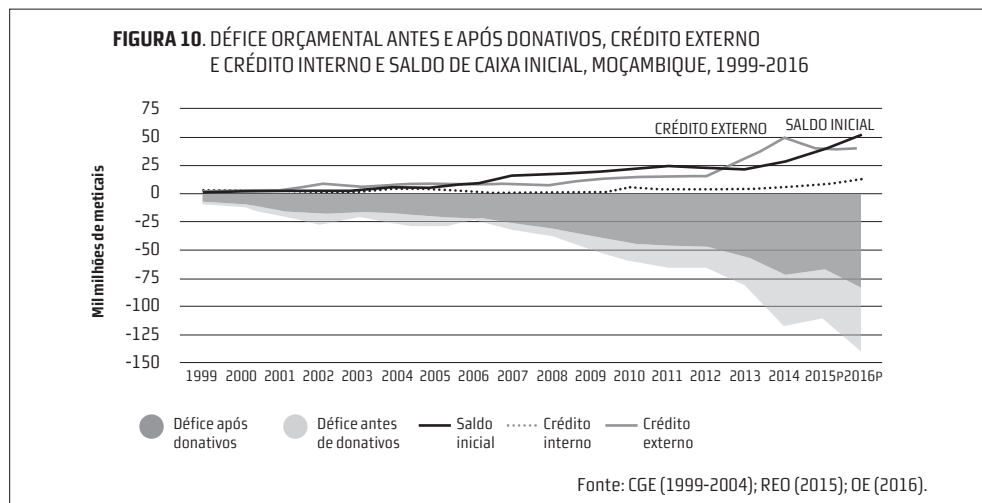
Como mostra ainda a Tabela 1, o Governo de Armando Guebuza recebeu do exercício de 2013 um saldo idêntico ao que acabaria por reconduzir para o ano 2015. Adicionalmente, o ex-ministro das Finanças Manuel Chang recorreu a créditos adicionais, tanto externos como internos. Estes últimos envolveram empréstimos na forma de obrigações do Tesouro, no valor de 3,2 e 5,7 mil milhões de meticais, em 2013 e 2014, respectivamente.

À semelhança do que fez o Governo de Armando Guebuza, no exercício de 2015, Adriano Maleiane, ministro da Economia e Finanças, também fez vista grossa ao saldo de caixa reconduzido do exercício de 2014, e, paralelamente, obteve aprovação da AR para a emissão de um crédito interno de 9,2 mil milhões de meticais; ou seja, um valor 60% superior ao crédito interno utilizado no último ano da governação de Guebuza. Como ilustra a Figura 10, os saldos de caixa transitados de ano para ano e acumulados ao longo do tempo é uma prática que remonta, pelo menos, ao fim do século XX.

No *IDeLAS* n.º 82 partilhámos o que a literatura nos permitiu perceber sobre a forma como as autoridades explicam ou lidam com a acumulação de saldos rolantes, de um exercício orçamental para outro, aparentemente mantidos ociosos, enquanto em paralelo se recorre a novos empréstimos externos e internos. De forma resumida, o que constatamos é que tanto o Governo como as autoridades de supervisão (principalmente o Tribunal Administrativo e o FMI), bem como as entidades de monitorização da sociedade civil, não vêem qualquer problema na acumulação de saldos de caixa e, simultaneamente, na realização de novos endividamentos orçamentais. Reagindo ao *IDeLAS*, o CIP adiantou alguns detalhes e explicações úteis sobre o funcionamento das contas da CGE, a necessidade de maior transparência, coordenação técnica e consistência com os princípios de unidade de tesouraria, previstos na legislação e nos regulamentos orçamentais (Matine & Filipe, 2016: 1).

Porém, reduzir os problemas em debate a questões meramente técnicas, fraca organização e gestão de liquidez parece demasiado precipitado. Como referimos no texto do *IDeLAS* n.º 82:

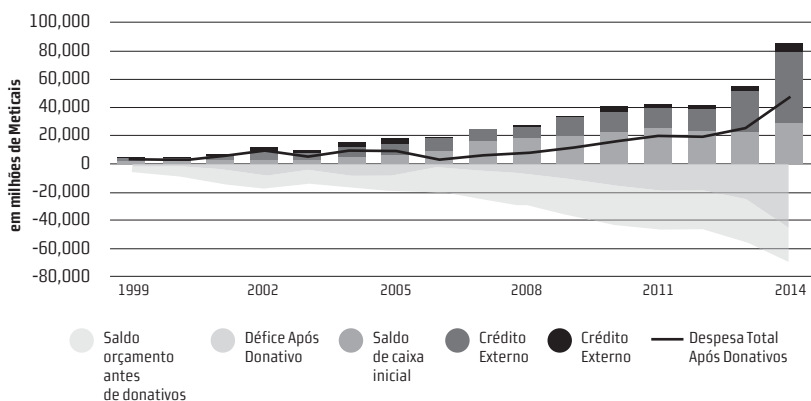
(...) quanto mais aprofundamos o assunto, mais convencidos ficamos [de] que a análise sobre a fiscalidade e o endividamento público em Moçambique dificilmente poderá ser entendida como uma questão endógena às finanças e à economia nacional, se não prestarmos a devida atenção à complexa interdependência entre o défice orçamental, os saldos rolantes e o crescente recurso ao financiamento externo e interno (Francisco & Semedo, 2016: 2).



Nesta perspectiva, parece-nos improvável que a explicação de mais empréstimos do que o necessário ou possíveis de suportar possa ser reduzida a questões técnicas, funcionais e organizativas apontadas pelo CIP (Matine & Filipe, 2016). É preciso olhar para a economia política das relações orçamentais, em particular para o facto de os défices orçamentais se tornarem estruturais, continuados e persistentes. A acumulação de elevados saldos de caixa pode ser vista como um mal menor num conjunto de interesses exteriores, no orçamento que beneficiam dos créditos que concedem e sobretudo dos juros que proporcionam. Portanto, incorrer em juros sobre empréstimos do ano e sobre os saldos de dívida acumulados só é desnecessário para quem não beneficia destas operações.

Na Figura 11 podemos ver o saldo de caixa orçamental, com valores positivos, o crédito externo e o crédito interno. Na parte de baixo ou negativa, vemos dois níveis de déficit orçamental, antes e depois de donativos. O “Défice após donativos” representa a parte da despesa que falta cobrir, após donativos, ficando visível que ao mesmo pode ser coberta sem se recorrer a crédito interno. Temos assim um processo de acumulação de dívida orçamental que perverte o sentido do equilíbrio orçamental, ao tornar-se cada vez mais prioritário aumentar a dívida do que alcançar o equilíbrio orçamental.

FIGURA 11. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO, DÉFICE ORÇAMENTAL (ANTES E DEPOIS) DE DONATIVOS, CRÉDITO EXTERNO E INTERNO E DESPESA TOTAL APÓS DONATIVOS



Fonte: Ministério das Finanças, vários; MFE (2015)

COM O NOVO GOVERNO O ORÇAMENTO DO ESTADO É DIFERENTE?

A Tabela 2 reúne um conjunto de dados orçamentais que permite responder à questão enunciada no título deste trabalho, «Esta vez é diferente?», adaptada à governação em exercício: Com o Governo Nyusi, o OE é diferente? Vejamos o que mostram os dados orçamentais.

Em 2015, as despesas do OE registaram uma queda de 15%, relativamente ao do último ano do Governo Guebuza, mas tanto o saldo de caixa (inicial e final) como o crédito interno beneficiaram de aumentos elevados. Em 2016, o Governo Nyusi tentou aumentar significativamente as despesas orçamentais, tanto em relação ao ano de 2015 como ao de 2014. Contudo, em resposta à recomendação do FMI, a proposta de orçamento submetida em Setembro de 2015 acabaria por ser revista em baixa, para 246 mil milhões de meticals; mesmo assim, acima do nível das despesas em 2014.

TABELA 2. ORÇAMENTO DO ESTADO EXECUTADO (2014, 2015), PROPOSTO (2016) E APROVADO (2016), MOÇAMBIQUE

RÚBRICAS	OE EXECUTADO 2014		OE EXECUTADO 2015		OE PROPOSTO 2016		OE APROVADO 2016	
	Em 10 ⁹	Em % da DT	Em 10 ⁹	Em % da DT	Em 10 ⁹	Em % da DT	Em 10 ⁹	Em % da DT
Despesa total (DT)	227	100%	193	100%	261	100%	246	100%
Crédito interno	6	3%	9	5%	13	5%	8	3%
Saldo de caixa inicial	29	13%	38	20%	57	22%	57	23%
Saldo de caixa final	38	17%	57	30%	55	21%	57	23%

Fonte: CGE 2014; e REO 2015 Jan.-Dez.; OE 2016.

Relativamente ao crédito interno, também houve a intenção de o aumentar para níveis recorde (13 mil milhões), mas a revisão recomendada pelo FMI acabaria por se traduzir numa revisão

para oito mil milhões de meticais. Quanto aos saldos de caixa, os níveis continuam a aumentar, aparentemente mantidos ociosos.

Os recentes constrangimentos no recurso à poupança externa, devido à tendência de redução dos donativos e às restrições de acesso a créditos externos concessionados e comerciais, pressionam o equilíbrio orçamental. Por isso, o Governo moçambicano começou a explorar o recurso ao crédito interno. Neste contexto, para além de o Orçamento do Estado continuar a ser definido como veículo de prestação de bens e serviços públicos aos cidadãos, passou também a ser usado com outros fins; precisamente os objectivos identificados na estratégia de endividamento, nomeadamente promover a poupança e estimular o desenvolvimento do mercado de capitais doméstico. Surpreendentemente, a poupança promovida não visa reduzir o défice orçamental, mas contribuir para a poupança privada, através dos juros pagos por via dos créditos realizados junto da banca privada.

No caso do anterior Presidente da República, e outros colegas seus, pelo que pode perceber-se, têm procurado enriquecer de forma muito pouco produtiva; mas o que irrita os críticos é a forma eficiente com que o fazem, a curto prazo e em termos pessoais. Para quem durante grande parte da sua vida, na juventude e idade adulta, combateu a poupança e agora chega à idade de reforma e se vê sem nenhuma acumulação que garanta o bem-estar com que sonhou por vias legítimas, procura a forma mais efectiva e fácil de compensar o tempo perdido. Particularmente para os mais *naïves* ou ingénuos, não deixa de ser surpreendente que os líderes recentes que consideram a acumulação de riqueza como resultado da extorsão do produto do trabalho alheio sejam agora os mesmos que se apresentam na liderança dessa mesma poupança. No entanto, fazem-no por via nem sempre moralmente apropriada, para um poder político, que continua a reivindicar o papel fundamental e controlo na alocação dos recursos públicos. Perante esta crescente e generalizada aspiração das pessoas em melhorar o seu bem-estar, ou mesmo em enriquecer, a questão que emerge é como se alcança este objectivo. Por via lícita ou ilícita? Por via produtiva e efectivamente geradora de mais riqueza? Ou, pelo contrário, por via predadora, nomeadamente através do controlo dos instrumentos de alocação e gestão dos recursos públicos?

Se tomarmos em consideração a literatura sobre finanças públicas, poderemos perceber que as causas da instabilidade económica e financeira, particularmente em economias subdesenvolvidas, são, em muitos casos, mais endógenas do que exógenas; algo que as autoridades governativas e de supervisão nacional evitam admitir. À medida que aprofundamos a análise crítica do recurso ao financiamento externo e interno, alegadamente para cobrir os défices orçamentais, a hipótese de o Estado moçambicano estar a incorrer em esquemas de jogos de Ponzi é cada vez mais plausível (Minsky, 2008: 7; Pereira *et al.*, 2009: 530). A acumulação de saldos rolantes faz mais sentido do que parece; ou seja, tem uma racionalidade económica especulativa ou fraudulenta, como diria Minsky (2008: 14), «mesmo quando a intenção não seja necessariamente a de trapacear».

Apesar de não podermos ainda afirmar categoricamente que estamos perante práticas financeiras de tipo Ponzi, o que podemos afirmar com confiança, voltando aos alegados cofres vazios do Estado, é que a situação encontrada pelo Presidente Nyusi é bem diferente do que se tem alegado e carece de explicação adequada. Na verdade, sejam quais forem os motivos para a acumulação de saldos transitados, o novo Governo perdeu uma oportunidade ímpar de mostrar vontade e capacidade de fazer a diferença pela positiva, relativamente à controversa gestão e execução orçamental da governação de Armando Guebuza.

Entretanto, como diz o ditado popular, «há males que vêm por bem». O agravamento da crise financeira nos últimos meses tem criado novas oportunidades para reformas institucionais, que até aqui não mereceram a devida prioridade na agenda política do Governo, em particular, e do Estado, em geral. A sociedade moçambicana poderá ter nesta crise uma oportunidade para se livrar, pelo menos de parte, da racionalidade eleitoralista e dos caprichos políticos. Porém, o devido aproveitamento de tal oportunidade só poderá ser satisfatório se a sociedade tomar consciência do que se passa por detrás das aparências e exigir maior rigor e transparência na gestão orçamental.

CONSIDERAÇÕES GERAIS E CONCLUSÃO

Neste artigo defendemos que a estratégia de crescimento económico de um país é definida e determinada pela conjugação das escolhas dos principais actores económicos sobre como competir num ambiente agónico (conflitual ou competitivo). Se reflectir as necessidades amplas da sociedade e for conduzida na direcção certa, ou seja, no sentido de conquista de vantagens e de sucesso na promoção do crescimento económico, a estratégia de crescimento não precisa de mudar radical e frequentemente. Em contrapartida, se a estratégia reflectir a conjugação de interesses nacionais selectivos e discriminatórios, em íntima ligação com estratégias externas ao país, em algum momento a sociedade terá de ser capaz de a rever e mudar, se quiser estabelecer uma base de desenvolvimento económico assente num crescimento viável, inclusivo e sustentável. Este é o caso de Moçambique, que, devido à conjugação de vários factores históricos e institucionais, ao longo de décadas tem procurado alcançar taxas elevadas de crescimento, maximizando a substituição da poupança interna pela poupança externa. Em vez de alterar radicalmente as suas políticas económicas, visando aumentar as poupanças nacionais, procurando garantir que a poupança externa complete e não substitua, total ou parcialmente, a poupança interna, a sociedade moçambicana, resignou-se à inexistência ou às baixas poupanças nacionais. Sem dúvida que, no actual contexto internacional, para países subdesenvolvidos como Moçambique acelerarem o crescimento económico, existem atalhos atractivos, tais como: optar por défices relativamente elevados das contas-correntes; jogar tanto quanto possível com

a inflação e, na impossibilidade de recorrer a esta última, por restrição da monitorização do FMI, o país terá de conviver com juros elevados e valorização cambial.

O Estado é uma parte vital da sociedade e, em particular, da definição da estratégia de crescimento prevalecente. Mais importante do que esperar dele um papel de «empreendedor», no sentido centralizador, dirigista e controlador, defendido pelos protectores do intervencionismo estatal, a sociedade moçambicana precisa urgentemente de um tipo de Estado que assume a função protectora dos desafios nefastos e insidiosos à segurança individual e nacional, através de um sistema de instituições judiciais, políticas, de segurança pública e protecção civil, entre outras. Considerando que grande parte dos serviços do Estado provém das receitas dos impostos, o Estado é o apoio do motor da economia e não o motor em si (Welch & Welch, 2007: 8). O motor de uma economia saudável é constituído pelas empresas e pelos produtores individuais, dos quais dependem as receitas que sustentam o Estado.

Se o Governo moçambicano, no seu Programa Quinquenal, tivesse perguntado «Porque é que os moçambicanos poupam tão pouco?», muito provavelmente a resposta que teriam dado seria a que vulgarmente se ouve ou lê: «Porque são muito pobres» (Lewis, 1969: 425). Como adiantou Lewis (*idem*), sensivelmente há cinquenta anos, a verdadeira resposta é: «Porque o seu sector capitalista é muito pequeno»; por «capitalista» entende-se não apenas o capitalista privado como também o Estado capitalista.

Esta é uma das muitas manifestações do subdesenvolvimento de países como Moçambique, com baixa capacidade para produzir e oferecer à sua sociedade bens económicos cada vez mais diversificados, devido à sua limitada capacidade de acumulação de capital, ao baixo nível tecnológico, bem como à precariedade institucional, ideológica ou cultural.

O subdesenvolvimento evidencia-se também *na baixa renda* por habitante e no baixo padrão de vida, quando comparados com os padrões médios internacionais; na forte dependência de uma capacidade produtiva (física, humana e institucional) pré-industrial ou mercantil simples e pré-capitalista; ou ainda, como certos autores preferem designar, de certa forma simplicista mas compreensível, o subdesenvolvimento manifesta-se no tipo de economia dual em que parte significativa da população depende predominantemente de uma economia de subsistência precária, enquanto uma pequena parte se integra em sistemas de mercados de trabalho, financeiro e de capitais, progressivos, modernos e internacionais (Bresser-Pereira, 2011a; Kuznets, 1971; Viner, 1969).

Actualmente, os países mais subdesenvolvidos do mundo, como é o caso de Moçambique, possuem alguns sectores e um conjunto de actores envolvidos em processos económicos, integrados no sistema internacional capitalista moderno, por via de ligações e processos agro-industriais e mineiro-energéticos (e.g., Mozal e outras empresas no sector produtivo), ou através de mecanismos e serviços tecnológicos modernos (telemóveis, Internet, medicamentos e certas práticas de saúde moderna, entre outros). Todavia, considerando a limitada dimensão, abran-

gência e influência de tais sectores e actores, na realidade parte significativa dos cidadãos dos países subdesenvolvidos permanece excluída.

Na presente legislatura moçambicana persiste uma estratégia de crescimento económico similar à que foi implementada por governos anteriores. Apesar de na primeira década do corrente século assistirmos à emergência de alguma poupança interna, este novo fenómeno tem sido globalmente ignorado como potencial complemento da poupança externa. Enquanto isso, observamos um risco perigoso na forma como a poupança externa começou a ser complementada pela poupança interna. O recurso ao crédito interno por parte do Estado sem lastro produtivo corre o risco de contribuir para o reforço da natureza especulativa do ambiente de mercado, em vez de ampliar a capacidade produtiva da sociedade. Até prova em contrário será o caso, por exemplo, dos negócios ocultos recentemente revelados publicamente, envolvendo empresas como a Ematum, a Proíndicus, a Mozambique Asset Management (MAM) e o Ministério do Interior. Para além do inesperado e brusco endividamento público (mais de dois mil milhões de dólares americanos), não menos preocupante é estas dívidas estarem associadas aos serviços de segurança do Estado (SISE), à Defesa e à polícia, sem qualquer garantia documental de que os créditos externos mobilizados possam ser suportados por via de actividade produtiva e prestação de serviços de segurança nacional efectiva (Rosário, 2016). Se tal não acontecer, os recentes créditos públicos apenas agravarão os riscos de instabilidade económico-financeira endógena, cujos fomentadores de elevada expectativa e oportunidades escamotearão, passando a mensagem de que «o depois da tempestade» (Ratilal, 2016) se encontra ao virar da esquina. Em resumo, voltando à questão inicial deste trabalho: A estratégia de crescimento económico desta vez é diferente? Por enquanto, tudo indica que não. Qual é o problema da actual estratégia? Gera crescimento económico, graças ao financiamento proporcionado, maioritariamente, pela poupança externa, mas não tem criado uma base minimamente sólida para o desenvolvimento económico e para protecção social. Porquê?

No primeiro ano da Presidência de Filipe Nyusi, o Governo moçambicano procurou dar continuidade à estratégia de crescimento económico em curso há várias décadas. Uma estratégia focalizada na maximização da substituição da poupança interna pela poupança externa, visando gerar taxas elevadas de crescimento. Ainda que este modelo de crescimento esteja a dar sinais de saturação e, sobretudo, se mostre incapaz de fomentar um desenvolvimento económico amplo e inclusivo, não se vislumbram de imediato perspectivas para a sua revisão e melhoria. O ambiente institucional (económico, político e ideológico) permanece fortemente adverso à poupança interna. Apesar de na última década e meia a economia moçambicana ter gerado poupança privada positiva, esta permaneceu muito baixa. Para o Governo continua a ser politicamente conveniente, apostar numa estratégia de crescimento com défices elevados das contas-correntes ou das poupanças externas. Simultaneamente, o crescente recurso ao crédito interno, supostamente destinado a financiar o défice orçamental, tem sido cada vez mais orien-

tado para alimentar novos mecanismos de endividamento público, através de títulos de dívida pública sem qualquer lastro real ou produtivo. Se os atalhos usados no passado para manter as taxas de crescimento elevadas persistirem, é lícito concluir que o futuro não será diferente do passado. Não existindo a nível internacional exemplos de sucesso de desenvolvimento económico amplo e inclusivo, alicerçado num crescimento principalmente com poupança externa, é improvável que Moçambique se converta na exceção que confirma a regra.

REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, H., Nilsson, A. (1997). «*The Washington Consensus*» e *Moçambique*. (2.^a ed.). Peace and Development Research Institute (Padrign) e Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais. Maputo: Padrign & CEEI-ISRI.
- Abrahamsson, H., Nilsson, A. (1994). *Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento durante o Período 1974-1992*. Peace and Development Research Institute (Padrign) e Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais. Maputo: Padrign & CEEI-ISRI.
- Abreu, F. (2002). *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial*. Edições Silabo.
- Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail*. PROFILE BOOKS.
- Adam, Y. (2006). *Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo: Trajetória de Moçambique Pós-Colonial (1975-1990)*. Maputo: Promédia.
- Agência de Informação de Moçambique (AIM) (2015). *Nyusi Exige Maior Produção para Reduzir Dependência Externa*. Agência de Informação de Moçambique.
- Aghion, P., Comin, D., Howitt, P. (2006). When does domestic saving matter for economic growth? Working Paper N.º 12 275.
- Ajayi, S. I., Ndikumana, L. (2015). *Capital Flight from Africa: Causes, Effects, and Policy Issues*. Oxford University Press.
- Alfani, F., Azzarri, C., d'Errico, M., Molini, V. (2012). Poverty in Mozambique: new evidence from recent household surveys. Policy Research Working Paper, Series N.º 6217. Banco Mundial.
- Arnaldo, P. (2008). *Poupança nos Países em Desenvolvimento: O Caso de Moçambique*. Monografia para obtenção da licenciatura em Economia. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Arndt, C., Sam, J., Finn, T. (2010). Aid, growth, and development: have we come full circle? *Journal of Globalization and Development*, 1, 1-29.
- Assembleia da República (AR) (2002). Sistema de Administração Financeira do Estado (Sistafé). Lei 9/2002 *Boletim da República*, 12 de Fevereiro. Maputo: Assembleia da República.
- Assembleia Popular (1990). Constituição da República. *Boletim da República*, 44, I Série, Supl. de 2 de Novembro de 1990, 268(1)-268(16), 7439.
- Baker, R., Clough, C., Dev Kar, LeBlanc, B., Simmons, J. (2014). *Esconderijo à Vista: Adulteração de Facturas Comerciais e Seu Impacto na Perda de Receitas Fiscais no Gana, Quênia, Moçambique, Tanzânia e Uganda: 2002-2011*. Washington, DC: Global Financial Integrity,.
- Banco de Moçambique (BdM) (2014). *Determinantes da Poupança em Moçambique*. N.º XXXVII Conselho Consultivo. Maputo: Banco de Moçambique.

- Banco Mundial (2016). *The World Bank: Data, Indicators*. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?display=default> (consultado a 11.4.16).
- Banco Mundial (2012a). *Doing Business in Mozambique – World Bank Group*. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/mozambique/> (consultado a 23 de Julho de 2012).
- Banco Mundial (2012b). *Resilience, Equity, and Opportunity. Resilience, Equite et Opportunités. Capacidad de Recuperación, Equidad y Oportunidades*.
- Banco Mundial (2011). *World Development Report 2011*. Banco Mundial.
- Barbieri, F. (2013a). *História do Debate do Cálculo Econômico Socialista*. (1.ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Barbieri, F. (2013b). *A Economia do Intervencionismo*. (1.ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Basilio, F. A. C., Oreiro, J. L. (2006). Acumulação de capital, abertura econômica e poupança externa: um modelo macroeconômico pós-keynesiano com câmbio flexível e mobilidade de capitais. Working Paper N.º 44. Universidade Federal do Paraná, Department of Economics.
- Bastiat, F. (2010). *O Que Se Vê e o Que não Se Vê*. (2.ª ed.). São Paulo: Mises Brasil.
- Becker, G. S. (1992). Nobel lecture: the economic way of looking at behavior. *Journal of Political Economy*, 103, 385-409.
- Bello, A. (1995). O falibilismo opera com a ideia de um conhecimento que, se é minimamente capaz de fundamento, é maximamente capaz de progresso. In Julio Cesar R. Pereira (ed.), *Popper, as Aventuras da Racionalidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Bellón, J. R. B. (2008). La tasa de crecimiento garantizada de Harrod como ley del crecimiento económico. Una comprobación empírica. *Revista Cuadernos de Economía*.
- Biggs, T. (2011). *Impacto das Flutuações da Taxa de Câmbios na Economia de Moçambique*. SPEED_Contrato N.º EDH-I-00-05-00004-00/13. Maputo: USAID.
- Blaug, M. (1994). *A Metodologia da Economia: Ou como os Economistas Explicam*. (1.ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Böhm-Bawerk, E. von (2010). *A Teoria da Exploração do Socialismo-Comunismo*. (2.ª ed.). Mises Brasil, São Paulo.
- Bresser-Pereira, L. C. (2011a). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4662> (consultado a 14 de Fevereiro de 2015).
- Bresser-Pereira, L. C. (2011b). *Poupança Doméstica e Externa e a Taxa de Câmbio*. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2011/2011.Poupan%C3%A7a_Dom%C3%A9stica_e_Externa_e_a_Taxa_de_C%C3%A2mbio.pdf (consultado a 18 de Julho de 2013).

- Bresser-Pereira, L. C. (2002). Financiamento para o subdesenvolvimento, o Brasil e o Segundo Consenso de Washington. Trabalho apresentado aos Painéis do Desenvolvimento Brasileiro, comemorativos dos 50 anos do BNDES. Rio de Janeiro: Escola de Economia de São Paulo, Getulio Vargas Foundation.
- Bresser-Pereira, L. C., Gala, P. (2008). Foreign savings, insufficiency of demand, and low growth. *Journal of Post Keynesian Economics*, 30, 315-334.
- Bresser-Pereira, L. C., Gala, P. (2007). Por que a poupança externa não promove crescimento. *Revista de Economia Política*, 27, 3-19.
- Bresser-Pereira, L. C., Nakano, Y. (2003). Crescimento econômico com poupança externa? *Revista de Economia Política*, 23, 2 (90).
- Caldwell, B. J. (2003). *Beyond Positivism: Economic Methodology in the Twentieth Century*. Londres: Routledge.
- Carson, K. A. (2011). *What Economic Freedom Indexes Leave Out*. Disponível em: <http://fee.org/articles/what-economic-freedom-indexes-leave-out/> (consultado a 7 de Março de 2016).
- Castel-Branco, C. N. (2015a). «Capitalizando» o capitalismo doméstico: porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, F. Forquilha, A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2015*, 123-156. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Castel-Branco, C. N. (2015b). Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: contributo crítico em debate de postulados básicos. In C. N. Castel-Branco, N. Massingue, Carlos Muianga (eds.), *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*, 115-150. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Castel-Branco, C. N. (2015c). Introdução. In C. N. Castel-Branco, N. Massingue, Carlos Muianga (eds.), *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*, 9-10. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Chipande, A. (2009). *Chipande e a Riqueza*.
- CIP-IESE-OMR (2016). Economia e governação: desafios e propostas. Análise do primeiro ano da governação Nyusi. Comunicado apresentado em *Economia e Governação: Desafios e Propostas*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Observatório do Meio Rural (OMR).
- Colaço, D. C., Neves, E. (2008). *Crédito Bancário a Pequenos e Médios Investimentos, Seu Impacto no Desenvolvimento Local*. Tese.
- Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados de Moçambique (CDHOAM) (2016). Dívida Pública do Estado Moçambicano! Comunicado. Maputo: CDHOAM.
- Comité de Conselheiros (2013). *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação – Revisão 2013*. Maputo: Comité de Conselheiros, Maputo.

- Constantino, R. (2009). *Economia do Indivíduo – O Legado da Escola Austríaca*. (1.^a ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Costa, F. N. da (2014). Taxa de poupança: para que serve? *Cidadania & Cultura*.
- Costa, F. N. da (2010). De volta ao debate sobre poupança. *Cidadania & Cultura*.
- Crespo, S. G. (2011). *Mailson: O Drama da Baixa Poupança Interna do Brasil*.
- Cunguara, B., Hanlon, J. (2010). O fracasso na redução da pobreza em Moçambique. Working Paper 74, *Crisis States Working Papers Series*, 2. Londres.
- Dai, J. T. (2016). Porque não damos prioridade às prioridades? *Exame*, 42, 6.
- Deutsch, D. (2013). *O Início do Infinito: Explicações Que Transformam o Mundo*. (1.^a ed.). Lisboa: Gravida.
- Diniz, F. (2006). *Crescimento e Desenvolvimento Económico: Modelos e Agentes do Processo*. (1.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Diogo, L. (2012). Apesar do crescimento partilha de ganhos continuará principal desafio. Disponível em: Noticias.sapo.mz.
- Diogo, L. D. (2003). *A Sopa da Madrugada: Das Reformas à Transformação Económica e Social de Moçambique – 1994-2009*. (1.^a ed.). Porto: Porto Editora.
- Diogo, L. D., Maleiane, A. A. (2000). *Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Mozambique for 2000-01*. FMI. Disponível em: www.FMI.org/external/np/loi/2000/moz/02/.
- Dirschmid, W., Glatzer, E. (2004). Determinants of the household saving rate in Austria. *Monetary Policy & the Economy*, Q4/ 04.
- Easterly, W. R., Easterly, W. (2002). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. The MIT Press.
- Edwards, S. (1995). Why are saving rates so different across countries?: an international comparative analysis. Working Paper N.º 5097.
- England, A. (2016). FMI halts Mozambique aid after finding undisclosed debts of \$1bn. *Financial Times*.
- England, A., Moore, E. (2016). Emerging market debt: A trawl for yield. *Financial Times*.
- Feldstein, M., Horioka, C. (1980). Domestic saving and international capital flows. *The Economic Journal*, 90, 314-329.
- Fernandes, A. H., Abreu, F. (2004). *Pensar a Estratégia: Do Político-Militar ao Empresarial*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Figueiredo, A. M., Pessoa, A., Silva, M. R. (2005). *Crescimento Económico*. Lisboa: Escolar Editora.
- Fundo Monetário Internacional (FMI) (2016a). República de Moçambique, Relatório do FMI 16/9: Relatório do Corpo Técnico sobre Consultas de 2015 ao Abrigo do Artigo IV, 5.^a Avaliação. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional (FMI).

- FMI (2016b). República de Moçambique – Temas Seleccionados, Relatório do FMI 16/10. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional (FMI).
- FMI (2015). Terceira Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica – Relatório do Corpo Técnico e Comunicado de Imprensa. Relatório do FMI 15/12. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <http://www.FMI.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- FMI (2014). Primeira Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação – Relatório do Corpo Técnico, Relatório do FMI 14/20. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <http://www.FMI.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- FMI (2013). Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: www.FMI.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0.
- Francisco, A. (2016). *Escola Austríaca de Economia e Sua Contribuição na Edificação de Uma Sociedade Livre*.
- Francisco, A. (2013a). Por uma nova constituição económica em Moçambique. In C. M. Serra, J. Carrilho (eds.), *Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique*, 75-127. Maputo: Escolar Editora.
- Francisco, A. (2013b). *Mozambique's Miracles and Anti-miracles*, 162. ISPI (Istituto per Gli Studi di Political Internazionale).
- Francisco, A. (2012). Política pública e intervencionismo: porque existe o PARP em Moçambique?. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2012*, 259-294. Maputo.
- Francisco, A. (2010). Moçambique: protecção social no contexto de um Estado falido mas não falhado. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco (eds.), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*, 37-95. Maputo: IESE.
- Francisco, A., Semedo, I. (2016). Saldos rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi encontrou cofres vazios? *IDeLAS*, 82.
- Francisco, A., Siúta, M. (2015a). Poupança externa num contexto de crescimento económico sem poupança interna. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2015*, 311-346. Maputo: IESE.
- Francisco, A., Siúta, M. (2015b). Mozambican aggregate consumption and domestic saving: evolution and strategic relevance. *African Journal of Governance & Development (AJGD)*, 4, 6-26.

- Francisco, A., Siúta, M. (2015c). Consumo agregado moçambicano: evolução e relevância estratégica. *IDeLAS*, 68.
- Francisco, A., Siúta, M. (2014a). Poupança interna: Moçambique e os outros. *IDeLAS*, 64.
- Francisco, A., Siúta, M. (2014b). Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita. *Canal de Moçambique*, 868.
- Francisco, A., Siúta, M. (2014c). O gigaprojecto que poderá transformar a economia moçambicana? Pró e contra o projecto de GNL Moçambique. *IDeLAS*, 67.
- Francisco, A., Siúta, M., Semedo, I. (2016). *Estratégia de Crescimento e Orçamento do Estado: Desta Vez É Diferente?*
- Francisco, A., Sugahara, G., Fisker, P. (2013). *Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza*. (1.^a ed.). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Frelimo (1977). *Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso*. Documentos do 3.º Congresso da Frelimo. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico.
- Frelimo (1975a). Constituição de 25 de Junho de 1975. *Boletim da República*, 001, I Série, de 25 de Junho de 1975, 1-6.
- Frelimo (1975b). *Lei da Nacionalidade*. Assinada a 20 de Junho de 1975.
- Friedman, M. (1957). *A Theory of the Consumption Function*. NBER.
- Galor, O. (2011). *Unified Growth Theory*. (1.^a ed.). Princeton: Princeton University Press.
- Governo de Moçambique (GdM) (2015). Programa Quinquenal do Governo 2015-2019. Versão aprovada na Assembleia da República, Resolução 12/2015. *Boletim da República*, 12/2015, I Série n.º 29. Maputo.
- GdM (2012). *Estratégia de Médio Prazo para Gestão da Dívida Pública 2012-2015*. Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- GdM (2011). Guebuza lança campanha nacional de promoção da poupança. Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_politica/junho-2011/guebuza-lanca-campanha-nacional-de-promocao-da-poupanca/.
- GdM (2005). *Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009*. Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- Giannetti, E. (2005). *O Valor do Amanhã: Ensaio sobre a Natureza dos Juros*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gokhale, J. (2000). Are we saving enough? Economic Commentary.
- Gokhale, J. (1993). The decline in U.S. saving rates: a cause for concern? Economic Commentary.
- Guebuza, A. (2014). PR diz haver moçambicanos com medo de ficar ricos. *O País*, 26 de Junho.
- Guebuza, A. (2012). Crescimento inclusivo e sustentável: A experiência moçambicana. Discurso de Armando Emílio Guebuza, Presidente da República de Moçambique, em Bruxelas, 16 de Outubro. Disponível em: <http://eudevdays.eu/node/5280> (consultado a 9 de Novembro de 2012).

- Guevane, E. (2016). FMI cancela cooperação com Moçambique até que seja explicado empréstimo. Rádio das Nações Unidas.
- Hanlon, J. (1996). *Peace Without Profit: How the FMI Blocks Rebuilding in Mozambique*. Irish Mozambique Solidarity & the International African Institute in association with J. Currey, Dublin.
- Hanlon, J., Smart, T. (2008). Há mais bicicletas – mas há desenvolvimento? Promédia. Maputo.
- Harrod, R. F. (1939). An essay in dynamic theory. *The Economic Journal*, 49.
- Harvey, D. (2011). *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- Hayek, F. A. von (1931). The paradox of saving 1931. *Economica*, 32, 125-169.
- Heston, A., Summers, R., Aten, B. (2012). Penn World Table Version 7.1. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. Disponível em: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php (consultado a 18 de Setembro de 2013).
- Hodges, T., Tibana, R. (2005). *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. (1.^a ed.). Principia, Lisboa: Publicações Universitárias e Científicas.
- Hussein, K. A., Thirlwall, A. P. (2000). The AK model of «new» growth theory is the Harrod-Domar growth equation: investment and growth revisited. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 22.2000 (3), 427-435. Nova Iorque: Armonk.
- Hutt, W. H. (1974). *A Rehabilitation of Say's Law*. Alabama: The Ludwig von Mises, Auburn.
- Iorio, U. J. (2011). *Ação, Tempo e Conhecimento: A Escola Austríaca de Economia*. (1.^a ed.). São Paulos: Mises Brasil.
- Jones, S. (2006). *Growth Accounting for Mozambique (1980-2004)*. Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP) Ministério de Planificação e Desenvolvimento.
- Jonsson, P. O. (1995). On the economics of say and Keynes' interpretation of Say's Law. *Eastern Economic Journal*, 21, 147-155.
- Kalley, J., Karume, S., Matlosa, K. (2004). *Can the «Mozambican Miracle» Survive the Scenario of Forced Co-Habitation?*. Africa Portal Library. Disponível em: <http://www.africaportal.org/dspace/articles/can-mozambican-miracle-survive-scenario-forced-co-habitation> (consultado a 19 de Dezembro de 2012).
- Kanitz, S. (2005). Qual é o problema?. Artigos para se Pensar. Disponível em: <http://blog.kanitz.com.br/problema/> (consultado a 7 de Junho de 2013).
- Kates, S. (1998). *Say's Law and the Keynesian Revolution: How Macroeconomic Theory Lost Its Way*. Reino Unido: Edward Elgar Pub, Cheltenham; Northampton, Mass.
- Kates, S. (1997). On the true meaning of Say's Law. *Eastern Economic Journal*, 23, 191-202.
- Kay, J. (2012). The map is not the territory: an essay on the state of economics. *Voprosy Ekonomiki*, 5.

- Keynes, J. M. (1996). *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural Lda.
- Kohn, M. (2009). Economic development and growth: a survey. *Cato Journal*, 29, 237-246.
- Krugman, P. (1999). *Globalização e Globobagens: Verdades e Mentiras do Pensamento Económico*. (4.^a ed.). Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Kuznets, S. (1971). Modern economic growth: findings and reflections. Nobel Prize Lecture. Disponível em: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1971/kuznets-lecture.html (consultado a 26 de Fevereiro de 2015).
- Landes, D. S. (2003). *A riqueza e a Pobreza das Nações: por que Algumas São tão Ricas e Outras tão Pobres*. (5.^a ed.). Rio da Janeiro: Campus.
- Lewis, W. A. (1969). O desenvolvimento econômico com oferta ilimitadas de mão-de-obra. In A. N. Agarwala, S. P. Singh (eds.), *A Economia do Subdesenvolvimento: Coletânea de Artigos e Estudos*, 406-456. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense
- Lledó, V. (2014). A busca de um crescimento inclusivo em Moçambique. In Doris C. Ross (ed.), *Moçambique em Ascensão: Construir Um Novo Dia*, 56-67. Washington D.C.: FMI, Publication Services.
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Machel, S. (1979). *Façamos de 1980-1990 a Década da Vitória sobre o Subdesenvolvimento*. Colecção «Palavras de Ordem», 11. Maputo: Edição do Partido Frelimo.
- Machungo, M. (2002). Falta de hipoteca da terra não impede crédito agrícola. *Zambeze Económico*, 24.
- Maloa, J. M. (2011). O lugar do marxismo em Moçambique: 1975-1994. *Revista Espaço Acadêmico*, 11, 85-92.
- Marx, K. (1867). *Karl Marx: O Capital*. (Volume 1). Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1867/ocapital-v1/index.htm> (consultado a 29 de Junho de 2011).
- Marx, K., Engels, F. (1848). *Manifesto do Partido Comunista*. Disponível em: www.marxists.org/portugues/marx/1848/ManifestoDoPartidoComunista/index.htm (consultado a 21 de Julho de 2012).
- Matine, J., Filipe, C. (2016). *Entidades do Governo Impedem a Gestão Transparente dos Recursos do Próprio Governo. Um Olhar sobre as Despesas*, 6.
- MF (Ministério das Finanças) (2008). *Relatório Anual sobre a Dívida Pública 2007*. Maputo: Ministério das Finanças.
- MF (2010). *Relatório sobre Análise de Sustentabilidade da Dívida Pública de Moçambique*. Maputo: Ministério das Finanças.

- Ministério da Economia e Finanças (MEF)(2015). *Conta Geral do Estado, Ano 2014*. (Volume I). Maputo: Ministério da Economia e Finanças.
- Minsky, H. P. (2008). *Estabilizando Uma Economia Instável*. McGraw-Hill.
- Moraes, M. A. de S., Famá, R., Kayo, E. K. (1998). Teorias de consumo/poupança e o sistema previdenciário brasileiro. *Caderno de Pesquisas em Administração*, 1 (6), 43-52.
- Morandi, L. (2004). *O Sucesso de Uma Sobrevivente: A Poupança de Keynes a Nossos Dias*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
- Mosca, J. (2016). Futseka, FMI. Canal de Moçambique, 2 de Março de 2010.
- Mosca, J., Abbas, M., Bruna, N. (2013). *Economia de Moçambique: 2001-2010. Um Mix de Populismo Económico e Mercado Selvagem*. Maputo: Escolar Editora.
- Mosca, J., Barreto, G., Abbas, M., Natacha Bruna, 2012). *Competitividade da Economia Moçambicana*. (1.^a ed.). Maputo: Escolar Editora.
- Neumann, T. (2012). Credible reports of miracles in Mozambique. *Breaking Christian News*. Disponível em:
http://www.breakingchristiannews.com/articles/display_art.html?ID=10151
 (consultado a 8 de Dezembro de 2012).
- Ngoenha, S. (2012). Chissano «roubou-nos» a Agenda 2025. *Macua – Moçambique para Todos*.
- Obeng-Odoom, F. (2013). Africa's failed economic development trajectory: a critique. *African Review of Economics and Finance*, 4, 151-175.
- Okafor, L. E., Tyrowicz, J. (2010). Saving less when there is more foreign lending? Foreign debt and savings in developing countries. *Journal of Economic Policy Reform*, 13, 213-223.
- Okafor, L. E., Tyrowicz, J. (2008). Foreign debt and domestic savings in developing countries. *Latin American Business Review*, 9(3/4), 189-226.
- Oppers, S. E. (2002). The Austrian theory of business cycles: old lessons for modern economic policy? Working Papers 02/2. Washington D.C.: FMI.
- Osman, M. (2003). Desenvolvimento económico, economia de mercado e as instituições – papel do Estado. *O Economista*, 3, 11-35.
- Pastore, A. C., Bresser-Pereira, L. C. (2010). *Poupança Externa e Investimento*. Debate com o Prof. Afonso Celso Pastore.
- Pavelescu, F.-M. (2009). Savings-investments relationship in an open economy. *Romanian Journal of Economics*, 29, 85-106.
- Pereira, P. T., António Afonso, Arcanjo, M., Santos, José Carlos Gomes (2009). *Economia e Finanças Públicas*. (3.^a ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Pilling, D. (2016). Africa: between hope and despair. *Financial Times*.
- Powell, T. C. (2001). Fallibilism and organizational research: the third epistemology. *Journal of Management Research*, 4 201-219.

- Ramos, P. M. (2013). *Torturem os Números Que Eles Confessam – Sobre o Mau Uso e Abuso das Estatísticas em Portugal, e não só*. Leya.
- Ratilal, P. (2016). E depois da tempestade. *Savana*, 29 de Abril de 2013.
- Ratilal, P. (2001). *Percepções sobre a Economia: Aumento da Riqueza Nacional, Distribuição Equitativa, Coesão Nacional*. Maputo: Associação Moçambicana de Economistas.
- Redação (2016). Investimento: a (grande) queda. *Exame*, 43.
- Reinhart, C. M., Rogoff, K. S. (2010). *Oito Séculos de Delírios Financeiros: Desta vez É Diferente*. (1.ª ed.). São Paulo: Elsevier Editora Lda.
- Reinhart, C. M., Rogoff, K. S. (2009). *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. (1.ª ed.). Princeton: Princeton University Press.
- Resende, M. F. da C. (2012). *Há Insuficiência de Poupança Nacional para o Aumento das Taxas de Crescimento da Economia Brasileira?* Brasília: Associação Keynesiana Brasileira
- Roque, L. (2010). *As Falácias sobre o PIB Brasileiro*. Instituto Ludwig von Mises Brasil.
Disponível em: <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=297> (consultado a 25 de Abril de 2016).
- Rosário, C. A. do (2016). *Situação da Dívida Externa de Moçambique*. Intervenção do primeiro-ministro da República de Moçambique. Maputo: Frelimo.
- Ross, D. C. (Ed.), (2014). *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, D.C.: FMI.
- Sachs, J. (2005). *O Fim da Pobreza: Como Consegui-lo na Nossa Geração*. (1.ª ed.). Criz Quebrada: Casa das Letras.
- Sen, A. (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. (1.ª ed.). Lisboa: Gradiva, Lisboa.
- Siúta, M. (2014). *Papel da Poupança Externa num Contexto de Crescimento Económico sem Poupança Interna: O Caso de Moçambique (1960-2010)*. Monografia para obtenção da Licenciatura em Economia. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Skousen, M. (2011). *A Verdadeira Lei de Say – e não a Distorção Keynesiana*.
- Soros, G. (2009). *O Novo Paradigma para os Mercados Financeiros: A Crise Financeira de 2008 e o Seu Significado*. (2.ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Soto, J. H. de (2012). *Moeda, Crédito Bancário e Ciclos Económicos*. (1.ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Soto, J. H. de (2010). *A Escola Austríaca*. (1.ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Souza, N. de J. de (1999). Resumo do cap. 1 – desenvolvimento económico. In *Desenvolvimento Económico*. São Paulo: Atlas S/A.
- Standard & Poor's (S&P) (2016). Republic of Mozambique Foreign Currency Sovereign Ratings Lowered To «SD/D» On Announced Debt Exchange Offer Results. Standard & Poor's (S&P) Ratings Services. Disponível em:
https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/1607680

- Standard Bank (2014). *GNL em Moçambique: Estudo Macro-Económico*. Standard Bank.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (2010). *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. The New Press.
- Taleb, N. N. (2012). *Antifragile: Things That Gain from Disorder*. Random House.
- Taleb, N. N. (2009). *O Cisne Negro: O Impacto do Altamente Improvável*. (4.^a ed.). Alfragide: Dom Quixote.
- Tatom, J. (2006). Is negative personal saving a serious problem? MPRA Paper 17831. University Library of Munich.
- The Economist* (1996). *Guia dos Indicadores Económicos – Para Entender a Economia*. AtheismTV. Lisboa: Editorial Caminho.
- Todaro, M. P. (2000). *Economic Development*. (7.^a ed.). Addison-Wesley, Harlow.
- Veloso, J. (2015). Não lutamos para ser pobres. *Debate*, Junho de 2010.
- Vieira, S. (2011). Sobre privatização da terra. *Domíngo*, 17 de Abril de 2014.
- Viner, J. (1969). A economia do subdesenvolvimento. In A. N. Agarwala, S. P. Singh (eds.), *A Economia do Subdesenvolvimento: Coletânea de Artigos e Estudos*, 17-39. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense.
- Waty, T. A. (2011). *Direito Económico*. Maputo: W&W Editora, Limitada.
- Waugh, C. (2016). *Ematum or Nevatum? Prospects and Parameters for Bond Investors in the Coming High Debt Years*. Club of Mozambique. Disponível em: <http://clubofmozambique.com/news/ematum-or-nevatum-prospects-and-parameters-for-bond-investors-in-the-coming-high-debt-years/> (consultado a 25 de Abril de 2016).
- Welch, J., Welch, S. (2007). *Vencer*. (13.^a ed.). Lisboa: Actual Editora.
- Wirz, M., Wernau, J. (2016). Tuna and gunships: how \$850 million in bonds went bad in Mozambique. *Wall Street Journal*.
- Wolf, M. (2015). *As Mudanças e os Choques*. (1.^a ed.). Lisboa: Clube do Autor.
- Wuyts, M. (2001). The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction. WIDER discussion paper, 1609-5774.
- Wuyts, M. (no prelo). Inflação e pobreza: uma perspectiva macroeconómica. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE.
- Wuyts, M., Kilama, B. (2014). The changing economy of tanzania: patterns of accumulation and structural change. Working Paper 14/3. Repoa, Dar-es-Salaam.
- Wuyts, M., O'Laughlin, B. (1981). A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3, 9-32.

RELAÇÕES RURAL-URBANO, TRANSFERÊNCIAS PESSOAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

UMA ANÁLISE A PARTIR DE POPULAÇÕES RESIDENTES NA CIDADE DE MAPUTO¹

João Feijó e Momade Ibraimo

Ao longo das últimas décadas, o processo de globalização e a crescente importância das ligações internacionais não deixaram de ter um impacto sobre as relações estabelecidas entre o campo e a cidade. As grandes capitais africanas, entre as quais a cidade de Maputo, enfrentam hoje a forte pressão de, simultaneamente, constituírem a porta de ligação do país com o exterior (funcionando, portanto, como veículo de entrada de ideias e hábitos de consumo, de investimento ou de ajuda externa) mas também, ao mesmo tempo, estabelecerem profundas relações com o seu *hinterland* rural.

Ao longo deste texto e depois de se considerarem as múltiplas relações estabelecidas entre a cidade e o campo, pretende-se realizar um enfoque sobre a importância das transferências pessoais das populações migrantes para a melhoria da qualidade de vida das comunidades de origem ou para o desenvolvimento rural. A partir de um estudo acerca das relações estabelecidas pelas populações residentes na cidade de Maputo com os seus contextos rurais de origem, pretende-se aferir a dimensão dos fluxos financeiros envolvidos, assim como as formas de aplicação. Num último momento, pretende-se reflectir sobre um conjunto de campos de actuação, por parte dos fazedores de políticas públicas, que possam gerar proveito das condições favoráveis resultantes das remessas financeiras.

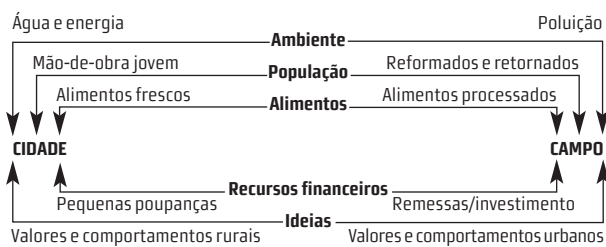
AS TRANSFERÊNCIAS PESSOAIS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES RURAL-URBANO

A análise das relações entre o campo e a cidade depara-se com um conjunto de obstáculos que dificultam a compreensão da complexidade deste fenómeno. Por um lado, as distinções

¹ O texto resulta de um projecto de investigação em curso, desenvolvido pelo Observatório do Meio Rural e intitulado *Migrações Rurais e Ligações com o Campo – uma análise a partir das cidades de Maputo, Tête e Quelimane*.

conceptuais entre rural e urbano são dinâmicas, portanto alvo de transformações políticas, frequentemente definidas de forma arbitrária e variável de região para região. Esta distinção torna-se ainda mais complexa nas circunstâncias em que as cidades se expandem rapidamente e estendem os seus limites físicos e de influência para zonas rurais ou na compreensão de assentamentos intermédios (vilas de pequena dimensão, etc.), com diferentes níveis de interacção com o *hinterland* rural. Por outro lado, distinguir as populações em categorias estáticas assume que estes grupos reflectem, com rigor, as respectivas realidades, quando na verdade existem múltiplas localizações de agregados familiares ao longo de um *continuum* rural-urbano, em movimento e em interacção e, assim, com características híbridas. Definições estáticas de rural e de urbano não captam, por exemplo, a realidade de migrantes² sazonais que se movem regularmente entre o campo e a cidade. Neste contexto, mais importante do que estabelecer os limites conceptuais, geográficos ou administrativos entre o rural e o urbano é conhecer as ligações entre os mesmos e as suas dinâmicas interdependentes. Neste sentido, e recorrendo a Lynch (2005), procura-se sintetizar na Figura 1 a complexidade do relacionamento entre o campo e a cidade.

FIGURA 1. FLUXOS DE RELACIONAMENTO ENTRE A CIDADE E O CAMPO



Fonte: Adaptado de Lynch (2005).

A Figura 1 ilustra os fluxos existentes – em termos ambientais, demográficos, alimentares, financeiros ou de ideias – entre o campo e a cidade, demonstrando a possibilidade de circulação nos vários sentidos. Em função das diversas realidades socioeconómicas ou das estruturas dos mercados, os sentidos dos diferentes fluxos podem predominar numa determinada direcção, naturalmente com variações temporais. Se os fluxos ambientais, populacionais ou alimentares são empiricamente observáveis no dia-a-dia, os fluxos de ideias ou financeiros já não são tão

² Importa também referir que o conceito de migrante se torna desadequado para traduzir as populações residentes há várias décadas nas grandes cidades, com poucas ou nenhuma relações estabelecidas com o seu universo rural de origem e com um sistema identitário vinculado à cidade. O conceito de migrante utilizado ao longo deste texto designa, na realidade, as populações não naturais na cidade de Maputo, na linguagem popular designada «vientes».

facilmente perceptíveis, estando, por esse motivo, representados de forma subterrânea. Como admite Lynch (2005: 6), uma das limitações desta representação gráfica é que explica o mundo urbano e o mundo rural como realidades claramente separadas, ignorando toda a complexidade das definições destes dois universos, frequentemente híbridas e com fronteiras pouco claras. Se o relacionamento entre o campo e a cidade se apresenta de forma complexa e multidimensional, ao longo deste texto pretende-se realizar uma focagem em torno de uma dimensão específica, nomeadamente dos fluxos financeiros entre o campo e a cidade, por parte das populações urbanas de descendência rural. A partir de 2009, na análise das transferências financeiras dos emigrantes para os seus países de origem, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Melde, 2011: 5) passaram a utilizar o conceito de «transferências pessoais», designando «todas as transferências em espécie ou género remetidas ou recebidas por migrantes e outras pessoas» para o país ou comunidade de origem. Ao longo deste texto utilizaremos o conceito de remessas ou de transferências pessoais para designar os fluxos financeiros – na forma monetária ou em bens de consumo – transferidos entre um local de destino e uma comunidade de origem.

O envio de transferências pessoais das populações migrantes tem merecido uma particular atenção, quer por parte dos governos, quer das agências de desenvolvimento internacionais, quer dos académicos. A inexistência de condições bancárias ou serviços financeiros conectando as zonas de envio e as zonas de recepção, assim como o facto de muitas populações serem oriundas de zonas rurais remotas, constitui obstáculos à canalização destes valores através dos mecanismos financeiros formais. Por um lado, as agências bancárias permanecem fortemente concentradas nas grandes capitais provinciais, sendo que, em 2013, a cidade de Maputo concentrava 36,5% das 520 agências bancárias em funcionamento no País (BdM, 2013: 129). Não obstante um aumento da taxa de população bancarizada³, de acordo com dados do FinScope 2014, enquanto 40% da população urbana havia tido um contacto com o serviço formal bancário (em 2009 representavam 27%), apenas 9,9% da população rural se encontrava nas mesmas condições (em 2009 constituíam 4,2%) (FinMark Trust, 2015: 33). De acordo com a mesma fonte, 29% da população rural reside a mais de três horas de distância de uma instituição financeira formal, percentagem que diminui para apenas 3% entre a população urbana. Em 2014, entre 12 países africanos analisados pelo FinScope (FinMark Trust, 2015), Moçambique ocupava a nona posição em termos de exclusão financeira (60% da população), incluindo o sistema financeiro formal e informal.

A simples existência de instituições financeiras não constitui condição suficiente para a respectiva utilização. Os dados do FinScope 2015 demonstram que, para 65,3% dos inquiridos, a inexistência de valor monetário suficiente constituía o motivo para a não abertura de conta bancária.

³ O FinScope (Finmark Trust, 2015: 28) inclui em população bancarizada todos aqueles que detêm uma conta bancária singular ou conjunta, assim como todos aqueles que, não sendo clientes, utilizam instituições bancárias por outros motivos, como transferência ou recepção de valores monetários.

Por outro lado, complexidades burocráticas, como a exigência de documentos de identificação pessoal, despesas de manutenção ou de valores mínimos, não deixam de desencorajar os migrantes mais pobres ou menos instruídos a abrir contas bancárias e a utilizar os respectivos serviços de transferência. Neste contexto, muitas populações migrantes preferem a utilização de canais informais, assentes em redes de confiança mútua e de longa data, frequentemente mais económicos e não necessitando das mesmas exigências burocráticas. Os dados do FinScope demonstram, no entanto, uma diminuição da percentagem de inquiridos que recorrem a familiares e amigos para envio de remessas (de 51% para 34%) e uma maior recorrência à via bancária (de 43% para 64%). De qualquer das formas, uma vez que uma grande parte dos montantes continua a ser enviada através de canais informais, quer na forma monetária quer em género, torna-se difícil quantificar os valores das transferências pessoais de populações migrantes, excedendo largamente os montantes oficiais registados. A partir da literatura existente sobre remessas de migrantes, Ghosh (2006) distingue um conjunto de características sociais que exercem uma influência sobre o volume de remessas transferidas. Por um lado, a deslocação temporária ou com um objectivo económico específico (aquisição de um terreno, construção de uma casa, criação de um negócio após regresso, financiamento de eventos familiares ou atendimento a despesas de educação de familiares, entre outras) constitui um factor propenso para o envio de maiores volumes de remessas para o local de origem (Ghosh, 2006: 22). Por outro lado, nas situações em que o migrante deixa a sua família no local de origem, tende-se, da mesma forma, a aumentar o volume de transferências, registando-se a tendência inversa quando se concretiza o reassentamento familiar no local de destino ou com o prolongamento do período de residência na cidade, com o conseqüente enfraquecimento das ligações com o local de origem. A informação disponível permite também adiantar a hipótese de que o volume dos fluxos financeiros das populações migrantes é inversamente proporcional ao nível de qualificação das populações deslocadas ou do seu nível de rendimento. De facto, os migrantes altamente qualificados e bem pagos tendem a canalizar os seus investimentos para os contextos de acolhimento – por hipótese, por se encontrarem aí mais bem inseridos e informados sobre as oportunidades de investimento (Ghosh, 2006: 23) –, ainda que essa tendência possa ser atenuada por outros factores, como as obrigações familiares assumidas para com a sociedade de origem. Finalmente, as mulheres tendem a transferir menores volumes financeiros para os locais de origem, associando-se esta tendência ao facto de auferirem, geralmente, rendimentos inferiores aos dos homens.

Para além das características dos migrantes, um conjunto de outros factores macrosociais tende a condicionar os fluxos de bens e capitais, nomeadamente as condições socioeconómicas (acesso a infra-estruturas, possibilidades de investimento ou de emprego) ou políticas (governança e funcionamento das instituições, estabilidade administrativa) no local de origem ou de acolhimento. Importa salientar que, contrariamente à ajuda ao desenvolvimento, o fluxo de remessas de migrantes é canalizado directamente para o orçamento das famílias, exercendo por isso um impacto imediato em termos microsociais.

MIGRAÇÕES RURAIS E CONCENTRAÇÃO URBANA: O CASO DA CIDADE DE MAPUTO

Tal como noutros países africanos e asiáticos, a taxa de crescimento da população urbana em Moçambique tem registado, ao longo das últimas décadas, valores elevados⁴. Em 1980, a população considerada urbana, vivendo nas 12 cidades existentes, era de apenas 1,5 milhões de habitantes, representando 13,2% da população total. Cerca de metade dessa população urbana residia em Maputo, o que demonstrava o padrão de distribuição populacional fortemente concentrado na capital. Em 1990, a população urbana aumentou para 2,8 milhões (20,9% da população de Moçambique) e, dez anos mais tarde, para 5,7 milhões (31,8% da população). De acordo com as previsões no *site* oficial do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2016 a percentagem da população moçambicana a residir em áreas urbanas é de 47,6%. Constituindo um dos principais motores para esta tendência, a população de Maputo conheceu um crescimento exponencial, aumentando de 378 mil habitantes em 1970 para 871 mil em 1991 e para cerca de 1,1 milhões em 2007, conhecendo no novo milénio uma desaceleração do crescimento.

Este aumento da população urbana tem sido explicado por um conjunto de três factores, que não serão necessariamente apresentados por ordem de importância. Em primeiro lugar, o processo de reclassificação como municípios de um conjunto de áreas anteriormente consideradas rurais teve como consequência a contabilização como urbanos de um conjunto de indivíduos, sem que se tenham deslocado ou alterado o estilo de vida. Em segundo lugar, a componente de crescimento natural não deixou de explicar o aumento da população urbana, não obstante a taxa de fecundidade da população das cidades se apresentar hoje bem inferior à das congéneres rurais⁵. Em terceiro lugar, os processos de êxodo rural e de migração para as grandes cidades contribuem para a explicação do forte crescimento urbano. De facto, ao longo das últimas décadas, as cidades, em geral, e a capital do País, em particular, exerceram uma influência atractiva sobre as populações. Por um lado, pela segurança oferecida, sobretudo durante a guerra dos 16 anos, gerando-se um movimento de refugiados que não só contribuiu para um elevado crescimento da população urbana como alargou as redes familiares e as oportunidades migratórias nas décadas seguintes. Por outro lado, Maputo vem oferecendo um conjunto de

⁴ De acordo com os dados da United Nations Population Division (Tacoli *et al.*, 2015: 9), trata-se de uma tendência que caracteriza a África Subsaariana e o continente asiático em geral. Ao longo da última década foram registadas taxas de crescimento anual superiores a 4%, o que contrasta com os 0,4% registados no continente europeu. O valor médio mundial foi de 2,3%.

⁵ De acordo com os Censos de 2007, a taxa de fecundidade em Maputo encontrava-se nos 3% – registando a maior variação negativa nacional (redução de 28,7%) relativamente à década anterior –, sendo inferior à taxa de fecundidade média nas zonas urbanas (4,3%) e das zonas rurais (6,4%). A taxa de fecundidade nas zonas rurais é consistente com uma economia rural caracterizada pela reduzida integração no mercado, pelo défice de tecnologia utilizada, pela produção de subsistência e por baixos níveis de rendimento.

possibilidades de emprego e rendimento, assim como de acesso ao consumo, a condições de educação⁶ ou de saúde⁷.

O Quadro 1 resume o volume total de migrantes interprovinciais acumulados⁸ e respectivos saldos migratórios por província, registados nos censos demográficos de 1997 e 2007. O quadro permite constatar que, em 1997 e 2007, o volume total de migrantes interprovinciais existente em Moçambique foi de, respectivamente, 1 274 830 e 1 549 101 habitantes, sendo que cerca de metade desta população se apresentou concentrada na cidade de Maputo (respectivamente 360 858 e 343 919) e na província de Maputo (263 729 em 1997 e 453 347 em 2007), com impactos nos respectivos saldos migratórios. Em 2007, os imigrantes da capital continuavam a ser fortemente originários de Gaza (34,1%), Inhambane (29,1%), da província de Maputo (15,6%) e Zambézia (4,7%).

QUADRO 1. MIGRAÇÃO INTERNA ACUMULADA, POR PROVÍNCIA, MOÇAMBIQUE (1997 E 2007)

Província	Imigrantes		Emigrantes		Saldo Migratório	
	Internos Acumulados		Internos Acumulados			
	1997	2007	1997	2007	1997	2007
Niassa	33 060	45 480	31 395	35 962	1665	9518
Cabo Delgado	31 140	40 947	42 230	48 791	-11 090	-7844
Nampula	84 682	97 574	69 958	98 882	14 724	-1308
Zambézia	54 501	67 003	154 291	211 462	-99 790	-144 459
Tete	37 235	41 289	76 320	87 020	-39 085	-45 731
Manica	126 217	157 669	41 895	53 519	84 322	104 150
Sofala	151 382	171 298	126 776	160 390	24 606	10 908
Inhambane	66 314	67 126	242 400	272 806	-176 086	-205 680
Gaza	65 712	63 449	239 674	251 660	-173 962	-188 211
Maputo (província)	263 729	453 347	93 312	85 501	170 417	367 846
Maputo (cidade)	360 858	343 919	156 579	243 108	204 279	100 811
TOTAL	1 274 830	1 549 101	1 274 830	1 549 101	0	0

Fonte: IIRGPH (Recenseamento Geral de População e Habitação), de 1997, e IIRGPH, de 2007 (Raimundo & Muanamoha, 2013).

Não obstante os problemas de urbanização registados nas grandes cidades moçambicanas (Raposo & Salvador, 2007; Jenkins, 2012)⁹, ao longo dos últimos anos, as políticas públicas

⁶ Considerando a população estudantil universitária, os dados oficiais do Ministério da Educação demonstram que, em 2010, 46,7% estava matriculada na cidade de Maputo, o que não deixava de contribuir para a explicação dos fluxos migratórios que se vinham registando para a capital de Moçambique.

⁷ De acordo com os dados disponíveis pelo Ministério da Saúde (Pinto & Panguene, 2014), a cidade de Maputo concentra mais de um terço (37,9%) de todos os médicos do País, sendo que existem mais médicos na capital do que em todas as províncias a norte do rio Save (exceptuando Sofala). Esta discrepância entre Maputo e o resto do País é particularmente notória a partir do rácio médico por habitante. Os 42,8 médicos por cada cem mil habitantes existentes na capital contrastam, por exemplo, com os valores registados nas províncias de Tete (2,9), Nampula (3,1) ou Cabo Delgado (3,1), não obstante os volumes de investimento realizados nestas regiões, em virtude da implementação de grandes projectos.

⁸ Os imigrantes internos acumulados numa determinada província constituem todos os indivíduos que, na data do censo, residiam nessa província, tendo nascido noutra. Por sua vez, os emigrantes acumulados de uma província constituem todos aqueles que, tendo nascido nessa província, à data do censo se encontravam a residir noutra. O saldo migratório obtém-se pela diferença entre imigrantes e emigrantes em cada província.

⁹ O rápido crescimento populacional traduziu-se na saturação das infra-estruturas urbanas, colocando aos municípios um sério problema de planeamento e de gestão, particularmente ao nível da circulação urbana, do saneamento ou da gestão de resíduos sólidos ou de assentamentos informais. Por outro lado, o crescimento populacional num contexto de desindustrialização gerou problemas de desemprego, de informalização das actividades económicas e de insegurança urbana. Paralelamente, a informalização generalizada da economia e a reduzida capacidade fiscal constituem um grande desafio para os municípios.

adoptadas pelo Estado têm continuamente beneficiado as populações de origem urbana, em detrimento das congéneres rurais, tornando aqueles espaços geográficos comparativamente mais atractivos. Quer as nacionalizações dos centros de saúde e dos prédios de arrendamento¹⁰ (fortemente concentrados nas cidades) quer a posterior possibilidade de alienação, a preços acessíveis, de um vasto património do Estado beneficiaram, sobretudo, as populações citadinas. A criação de um corredor de desenvolvimento em Maputo e o conseqüente crescimento do investimento privado concentrou os volumes investidos e a geração de emprego em torno da capital. De acordo com os dados disponibilizados pelo Centro de Promoção de Investimentos (CPI), entre 1990 e 2005, cerca de dois terços (63,7%) do valor de todos os investimentos aprovados destinavam-se à província de Maputo. A área metropolitana da capital beneficiou de importantes obras de reabilitação e renovação de redes de abastecimento de água, de ligações rodoviárias, ferro-portuárias, assistindo ao desenvolvimento dos mercados de consumo. A forte concentração do Orçamento do Estado a nível central (Forquilha, 2015: 90) não deixa de ter impactos diversos sobre o País, contribuindo para uma economia dual. Por outro lado, diversas políticas de concessão de subsídios (a combustíveis ou ao consumo de bens alimentares importados como o trigo ou o arroz), resultantes da pressão de movimentos sociais urbanos¹¹, beneficiaram sobretudo as populações assalariadas da capital, cujo rendimento se apresenta bem acima da mediana nacional. Por sua vez, a política de fortalecimento do metical não deixou de ser motivada pela necessidade de contenção da inflação dos preços urbanos (de produtos maioritariamente importados), amortecendo desta forma os protestos sociais, retirando capacidade competitiva aos agricultores nacionais. Apesar de abrangerem uma pequena fatia populacional, empregada no sector formal da economia (detendo por isso um reduzido impacto na sociedade), a instituição de salários mínimos diferenciados e a desvalorização da mão-de-obra rural¹² também contribuíram para o aumento das desigualdades entre o campo e a cidade. Mais próxima dos centros de decisão política, é também na capital que se concentram as

¹⁰ Jenkins (2012) apresenta, no entanto, um conjunto de problemas em resultado do reassentamento de populações de origens rurais, em grandes edifícios urbanos e de forma densificada, agravado pela incapacidade económica, quer dos moradores quer da Administração do Património Imobiliário do Estado (APIE), de realizar as respectivas manutenções, concorrendo desta forma para a rápida degradação do parque imobiliário. A nacionalização dos prédios de arrendamento traduziu-se na paralisação do sector da construção civil, que, nas décadas seguintes, praticamente se circunscreveu à finalização de edifícios inacabados, frequentemente destinados a actividades administrativas ou a alojamento de cooperantes. Neste contexto, a procura de habitação em resultado do aumento populacional desencadeou um rápido crescimento de assentamentos informais nas zonas urbanas e periurbanas da cidade.

¹¹ Destacam-se os motins populares de 5 de Fevereiro de 2008 (como reacção ao aumento do preço do transporte) e de 1 e 2 de Setembro de 2010 (em reacção ao aumento do preço do pão e de outros bens essenciais), que consistiram na obstrução popular das principais artérias de acesso à cidade, com queima de pneus. Episódios de linchamentos urbanos não deixam de traduzir a existência, em Maputo, de um elevado potencial de violência (Serra, 2008), explorado por uma comunicação social sensacionalista, que não deixa de exercer pressão sobre o poder político.

¹² Ao longo da última década, o salário mínimo estipulado para a agricultura, caça e siviltura permaneceu o mais baixo de todos os sectores de actividade, beneficiando inclusivamente de taxas de crescimento inferiores, sobretudo quando comparado com as actividades dos serviços financeiros, bancos e seguradoras, profissões predominantes nas zonas urbanas.

sedes das grandes empresas multinacionais, assim como das agências de desenvolvimento internacionais. Estes factores são responsáveis por aquilo que se vem designando *urban bias*, nomeadamente políticas públicas que beneficiam os cidadãos em virtude da respectiva capacidade de reivindicação dos seus interesses¹³, resultando numa maior concentração dos benefícios nos centros urbanos. Trata-se de políticas que distorcem o desenvolvimento económico e social, marginalizando os residentes no meio rural e aumentando as desigualdades socioespaciais entre o campo e a cidade, culminando em fenómenos de êxodo rural e de concentração urbana.

Paralelamente, o carácter atractivo da cidade conjuga-se com uma série de factores repulsivos do campo, caracterizado pela reduzida estruturação dos mercados, pela ausência de oportunidades de emprego, pelas dificuldades de acesso a água ou a energia, assim como pela elevada dispersão de centros de saúde e de ensino.

OBJECTIVOS DO ESTUDO E METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Se o fenómeno de migração do campo para a cidade tem sido significativo, importa analisar o impacto que estes movimentos populacionais exercem sobre o local de destino. Ao longo deste texto pretendem-se analisar as relações que as populações de origem rural estabelecem, uma vez na cidade de Maputo, com os seus contextos rurais de origem. Neste sentido, o texto tem essencialmente três objectivos, nomeadamente: (1) descrever os fluxos financeiros entre a cidade e o campo, assim como as respectivas formas de aplicação, distinguindo situações de investimento e de consumo; (2) identificar as expectativas construídas pelos migrantes relativamente ao seu local de origem, procurando aferir potenciais regressos às respectivas comunidades e compreendendo as respectivas motivações; e (3) fazer uma reflexão sobre as políticas públicas em Moçambique relativamente aos fenómenos migratórios internos, com particular incidência sobre o Plano Quinquenal 2015-2019 (GdM, 2015).

O estudo empírico resulta de uma investigação do Observatório do Meio Rural intitulada *Êxodo Rural e Relações com o Campo – um estudo de caso da cidade de Maputo*, cuja recolha de dados assentou em três técnicas principais. Em primeiro lugar foram realizadas 15 entrevistas semiestruturadas a moradores da cidade de Maputo e com origens rurais, oriundos do Norte, Centro e Sul de Moçambique e residentes há diferentes períodos na cidade, procurando-se compreender um conjunto de aspectos relacionados com as motivações e trajectórias migratórias, com as condições de integração em Maputo ou com as relações e expectativas construídas sobre os

¹³ Ao nível das possibilidades de exercício da cidadania, a cidade contrasta com os distritos mais recônditos, marcados por uma maior intolerância das autoridades públicas, pela predominância de uma cultura política de súbdito ou paroquial (Almond & Verba, 1963) e por um ambiente político mais constrangedor.

contextos de origem. Em segundo lugar, e recorrendo-se a uma amostragem estratificada (com um intervalo de confiança de 95% e um erro amostral de 5%), foram aplicados 385 inquéritos por questionário a moradores de Maputo¹⁴, desde que nascidos fora do município (ainda que em Moçambique) e que tivessem praticado actividades agro-pecuárias no local de origem. Maioritariamente composto por perguntas fechadas, o questionário foi aplicado nos locais de residência das populações inquiridas, durante os meses de Maio e Junho de 2015. De forma a abranger um conjunto populacional mais heterogéneo, os questionários foram aplicados em diversos períodos do dia (manhã, tarde e noite), assim como durante a semana e no final da mesma, procurando, dentro de cada bairro (estrato), diversificar as zonas de aplicação. Em terceiro lugar, a equipa de entrevistadores e de inquiridores preencheu uma grelha de observação e realizou um conjunto de fotografias no local, procurando registar as condições socioeconómicas de integração na capital.

Como mostra o Quadro 2, a população inquirida é maioritariamente oriunda do Sul de Moçambique, nomeadamente das províncias de Inhambane (33,4%) e Gaza (28,5%), destacando-se também os nascidos na Zambézia (12,8%). Os oito distritos que mais contribuem com movimentos migratórios para a cidade de Maputo (que representaram, no conjunto, 41,8% desse fluxo populacional) estão localizados a sul do rio Save.

QUADRO 2. PRINCIPAIS DISTRITOS DE ORIGEM DA POPULAÇÃO INQUIRIDA

DISTRITO	%
Manjacaze	7,0
Xai-Xai	7,0
Chibuto	6,2
Zavala	4,9
Massingao	4,9
Vilanculos	4,4
Bilene	3,9
Maxixe	3,4

Num segundo momento, foram identificados dois distritos (Manjacaze e Zavala) de duas províncias distintas, em função da respectiva contribuição migratória para a cidade de Maputo, sendo seleccionada uma localidade em cada um destes distritos, a partir dos locais de origem dos inquiridos. Nestes dois locais foram aplicados 56 questionários na localidade de Ngumene (composta por 250 agregados familiares), situada no distrito de Zavala, e 42 inquéritos em Mangunze (num universo de cem famílias), no distrito de Manjacaze, recorrendo-se em ambos os casos a uma amostragem aleatória, com um intervalo de confiança de 90% e um erro amostral

¹⁴ Em virtude do seu carácter isolado (separado do resto da cidade pela baía do Espírito Santo ou pelo oceano Índico) e não tendo acolhido importantes vagas migratórias, este estudo não considerou os moradores dos distritos urbanos de Kanyaka e Katembe.

de 10%. Ao longo da aplicação dos questionários não deixou de se observar as condições de consumo das populações.

TRANSFERÊNCIAS PESSOAIS E DINÂMICAS DE APLICAÇÃO

A análise das dinâmicas de relacionamento económico das populações residentes em Maputo com o seu universo rural de origem foi feita por recurso a duas dimensões. Por um lado, pretendeu-se analisar os fluxos económicos, expressos pelos volumes monetários e em bens que circulam entre estes dois contextos geográficos ao longo de 2014. Em segundo lugar, quis-se analisar as expectativas construídas pelas populações residentes em Maputo relativamente aos contextos rurais de origem, nomeadamente em termos de projectos construídos relativamente ao futuro.

O Quadro 3 descreve a população inquirida na sua relação financeira com o local de origem, distinguindo o envio e a recepção de remessas e cruzando estas duas variáveis. Da análise dos fluxos (quer de forma monetária quer em bens) entre a cidade de Maputo e o campo, constatou-se que 59,8% dos inquiridos enviaram, ao longo do último ano, algum valor (em bens ou em numerário) para o local de origem, sendo que apenas 19,2% referiram ter recebido uma contrapartida da respectiva comunidade. Importa destacar que quase metade (44,7%) dos inquiridos declarou ter enviado, ao longo do ano anterior, algum valor para o seu local de origem, não tendo recebido nada em troca, sendo que apenas 4,1% se encontram na situação inversa: neste segundo caso, trata-se, maioritariamente, de estudantes residentes em Maputo, financeiramente apoiados pela sua família de origem. Importa destacar que cerca de um terço da população inquirida (36,1%) não mantém qualquer relação financeira com o seu local de origem, traduzindo alguma ruptura no relacionamento económico com a mesma.

QUADRO 3. ENVIO E RECEPÇÃO DE REMESSAS (EM MOEDA E/OU EM BENS) PARA O LOCAL DE ORIGEM, POR PARTE DE MORADORES DA CIDADE DE MAPUTO, EM 2014

	NÃO RECEBE	RECEBE	TOTAL
Não envia	36,10%	4,10%	40,20%
Envia	44,70%	15,10%	59,80%
TOTAL	80,80%	19,20%	100,00%

Na análise dos fluxos e para além dos valores enviados em numerário, contabilizou-se o valor monetário dos bens trocados, questionando-se os inquiridos acerca do valor do produto no local onde foram adquiridos (no caso dos produtos enviados para o local de origem) ou onde poderiam ser vendidos (no caso dos produtos agrícolas oriundos do campo). Da distinção entre a vertente monetária e a vertente em espécie, constatou-se que uma parte significativa do que

é enviado assume a forma de bens e serviços: do total médio de 4887 meticais enviados por pessoa (Quadro 4), apenas 54% desse valor assumiu a forma monetária (2660 meticais). De Maputo para o local de origem destaca-se o envio de alimentos processados (arroz, óleo e açúcar), electrodomésticos (televisores, telemóveis e rádios), cosméticos, material escolar ou de construção, enquanto do campo para a cidade circulam, sobretudo, produtos agrícolas (mandioca, amendoim e milho).

A opção de não enviar dinheiro para as famílias residentes na sua zona de origem, preferindo fazê-lo sobretudo em espécie¹⁵, pode ser explicada por um conjunto de três factores: por um lado, como uma estratégia racional, pelo facto de os bens de consumo enviados poderem ser adquiridos em Maputo a um custo mais económico do que no local de destino. Por outro lado, e pelo facto de determinados bens de consumo serem localmente valorizados, conferindo por essa via prestígio a quem os oferece, uma segunda explicação assume um carácter mais simbólico. De facto, descarregar na esfera pública, aos olhos da comunidade, um conjunto bens de consumo (vestuário da cidade, aparelhos de música, materiais de construção ou alimentos localmente apreciados, entre outros) não deixa de constituir uma opção preferível à oferta de valor monetário, donativo geralmente realizado na intimidade. Para muitas populações migrantes regressadas ao local de origem, torna-se frequentemente importante demonstrar, na comunidade, uma trajectória social ascendente, pelo que, tão ou mais importante que deter poder económico, é mostrar a possibilidade de consumo. Trata-se, também, de uma forma de gerar diferenciação local, entre os agregados que têm familiares na cidade e bem-sucedidos, daqueles que não têm, conferindo aos primeiros um importante capital simbólico, que não deixa de facilitar a respectiva reprodução social. Um último factor pode ser explicado pela estratégia de manutenção de uma relação de poder e de dominação relativamente aos familiares, sobretudo nas relações de género no seio do casal. O fornecimento de valores monetários poderia conferir, à esposa, a possibilidade de canalização das remessas para fins não controláveis pelo marido, potenciando a emancipação económica da mulher e atenuando a situação de dependência paternalista.

Os valores totais das transferências pessoais aparecem resumidos no Quadro 4, a partir do qual se constata que, nesta relação rural-urbano, Maputo assume um carácter predominantemente emissor. De facto, enquanto o valor total enviado foi de 1 881 587 meticais (numa média de 4887 meticais por pessoa), o valor médio recebido na cidade foi de 263 671 meticais (numa média de 684 meticais por inquirido), portanto cerca de sete vezes inferior, o que perfaz um saldo de 1 617 916 meticais a favor do local de origem, ao longo de 2014. O Quadro 4 permite também constatar que, não obstante estarem mais próximas do local de origem, as populações

¹⁵ Neste campo constatou-se uma diferença significativa entre homens e mulheres. Enquanto entre os primeiros apenas 42,4% declararam não ter enviado valores monetários para o local de origem ao longo do ano anterior, entre as segundas essa percentagem aumentou para os 65,2%.

provenientes das províncias do Sul de Moçambique constituem aquelas que menos transferências pessoais enviam. Trata-se de um factor que pode ser explicado quer pelo maior período de residência em Maputo quer pelo menor nível de escolaridade destas populações. O quadro permite também verificar uma considerável diferença em termos de género – os homens tendem a enviar um valor médio cerca de quatro vezes superior, o que se presume estar relacionado com o maior volume de rendimentos¹⁶. Finalmente, importa destacar o facto de o valor médio das remessas enviadas (4887 meticaís) ser seis vezes superior à respectiva mediana (800 meticaís), o que traduz a existência de uma grande dispersão de valores pela amostra e, por consequência, grandes assimetrias sociais. O valor médio é inflacionado pelas elevadas contribuições de um pequeno grupo de migrantes.

QUADRO 4. FLUXOS FINANCEIROS CAMPO-CIDADE, POR PROVÍNCIA E GÉNERO, AO LONGO DE 2014

PROVÍNCIA	VALOR ENVIADO (EM METICAÍIS)		VALOR RECEBIDO (EM METICAÍIS)	
	Média	Mediana	Média	Mediana
Maputo	2634,64	1012,50	132,50	0,00
Gaza	2481,06	0,00	407,73	0,00
Inhambane	8282,17 ¹⁷	650,00	330,10	0,00
Sofala	6909,35	2000,00	0,00	0,00
Manica	6260,71	0,00	0,00	0,00
Tete	1850,00	1400,00	0,00	0,00
Zambézia	2504,44	2000,00	105,61	0,00
Nampula	2656,50	1250,00	190,48	0,00
Cabo Delgado	7388,89	0,00	18 244,44 ¹⁸	0,00
Niassa	1750,00	1000,00	0,00	0,00
Masculino	7166,39 ¹⁹	1275,00	844,19 ²⁰	0,00
Feminino	1963,45	400	363,95	0,00
Geral	4887,24	800,00	684,86	0,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados obtidos.

O Quadro 5 permite demonstrar uma associação entre o período de permanência na cidade de Maputo e a redução dos montantes enviados para o local de origem. De facto, os migrantes que enviam valores menores (inferiores a mil meticaís) residem, em média, há 18 anos na cidade, enquanto aqueles que remetem valores superiores a 15 mil meticaís encontram-se na cidade, em média, há 13 anos.

¹⁶ De facto, enquanto 62,9% das mulheres inquiridas auferiam rendimentos mensais inferiores a 3183 meticaís (à data, equivalente a um dólar por dia), apenas 34,9% dos homens inquiridos se encontravam nas mesmas condições.

¹⁷ Valor bastante influenciado por um indivíduo que enviou acima de 500 mil meticaís, sendo que, sem essa ocorrência, o valor médio enviado para Inhambane desceria para 3855 meticaís.

¹⁸ Valor influenciado por um estudante que recebe valores bastante elevados, sendo que, sem essa ocorrência, os migrantes oriundos de Cabo Delgado receberiam em média 150 meticaís.

¹⁹ Valor influenciado por um único indivíduo, sem o qual a média diminuiria para 4453 meticaís.

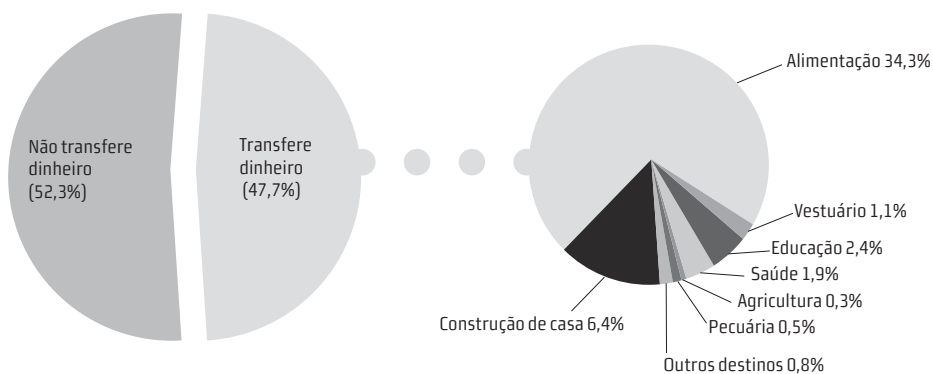
²⁰ Valor influenciado por um indivíduo, sem o qual a média de valores recebidos pelos homens diminuiria para 194 meticaís, o que tornaria o valor médio recebido pelos homens inferior ao congénere recebido pelas mulheres.

QUADRO 5. VALORES ENVIADOS E PERÍODO MÉDIO DE RESIDÊNCIA EM MAPUTO

Valor Enviado (Em meticals)	Período Médio de Residência (Em anos)
<1000	18
1000-3183	12
3184-8000	13
8001-15 000	14
>15 000	13

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados obtidos.

Uma outra análise relacionou-se com o uso conferido, no local de destino, aos valores monetários enviados. O Gráfico 1 permite demonstrar que apenas 47,7% dos inquiridos enviam valores monetários. A maior fatia dirige-se à aquisição de produtos alimentares (destino principal para 34,3% da amostra), seguindo-se a construção da casa (6,4% dos inquiridos) e as despesas em educação (2,4% da amostra). Apenas 0,8% de todos os inquiridos referiram o envio de valores monetários para aplicação local em actividades produtivas (neste caso de cariz agro-pecuário). Como explica Ghosh (2006: 65), face às características socioculturais e educacionais das famílias migrantes nos países em desenvolvimento, torna-se compreensível que se sintam relutantes em assumir riscos económicos. A familiarização com situações de ausência de capitais, a reduzida interacção com os mercados e a ausência de oportunidades de investimento adequadas tornam essa opção arriscada.

GRÁFICO 1. DESTINO PRINCIPAL DOS VALORES MONETÁRIOS TRANSFERIDOS PARA A COMUNIDADE DE ORIGEM

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados obtidos.

As formas de aplicação dos valores monetários apresentam também alguma relação com o período de residência na cidade de Maputo. O Quadro 6 permite observar que o investimento na agricultura aconteceu, sobretudo, entre as famílias dos inquiridos que residem há menos tempo na capital. Os resultados sugerem, desta forma, que o prolongamento da estada na

cidade concorre para uma ruptura com a actividade agrícola. Enquanto a aquisição de vestuário é feita, maioritariamente, pelos familiares daqueles que residem há mais tempo na cidade, os gastos em despesas médicas ou noutros destinos (cosméticos, materiais de limpeza e tabaco) constituem, em grande parte, apanágio dos residentes há mais tempo na capital.

QUADRO 6. PRINCIPAL DESTINO DO VALOR MONETÁRIO ENVIADO, POR PERÍODO MÉDIO DE RESIDÊNCIA EM MAPUTO

Destino Principal	Período Médio de Residência na Capital
Compra de vestuário	5
Investimento na machamba	7
Construção de casa	11
Despesas de educação	13
Investimento em pecuária	13
Compra de alimentos	14
Despesas médicas	17
Não enviam dinheiro	17
Outros destinos	21

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados obtidos.

Um outro aspecto que importa analisar no relacionamento entre o mundo rural e o urbano prende-se com a compreensão dos projectos das populações migrantes relativamente ao futuro. Trata-se de uma dimensão de análise que não deixa de traduzir as expectativas e representações construídas em relação aos espaços geográficos em questão. O Quadro 7 evidencia que, quando questionados acerca do projecto de vida nos próximos cinco anos, a maioria dos inquiridos pretende permanecer em Maputo (78,7%), sendo que apenas uma pequena minoria (14,7%) afirma querer regressar à comunidade de origem, particularmente as populações oriundas do Centro e Norte do País, como Cabo Delgado (50%), Zambézia (34,7%) e Tete (25%). Os inquiridos que desejam regressar à comunidade de origem são geralmente pouco qualificados (69,6% completaram, no máximo, a instrução primária), auferem um rendimento mensal reduzido (em 60% dos casos inferior a 3183 meticais) e residem há menos tempo na cidade (média de dez anos) – pelo menos por comparação com os que pretendem permanecer na capital (com 16 anos de residência média em Maputo). Os dados sugerem que o projecto de regresso ao campo está relacionado com menores níveis de integração social na cidade, em termos profissionais e sociolinguísticos. A partir de dados qualitativos recolhidos (através de entrevistas e conversas informais), essa tendência foi perceptível entre os moradores oriundos das províncias do Centro do País (Tete e Zambézia), particularmente entre os menos escolarizados, que chegaram mais recentemente à cidade e estão ainda em processo de inserção social (arrendando dependências e sem recomposição familiar). O assunto do regresso ao distrito de origem era recorrente, proliferando histórias de indivíduos com trajectos circulares entre a comunidade de origem e a capital do País. Se atendermos a que os inquiridos que pretendem mudar para uma outra zona rural (que não o local de origem) representam um valor residual (0,5%), concluímos o carácter pouco atractivo

do universo rural para as populações residentes em Maputo. Entre as mulheres (86,7%), constatou-se uma preferência mais vincada para permanecer na cidade, o que pode ser explicado por dois factores: em primeiro lugar, Maputo proporciona o acesso a bens de consumo e infra-estruturas urbanas (relacionadas com o acesso a água, energia ou a mercados), tornando desta forma a realização de tarefas domésticas (maioritariamente da sua responsabilidade) bem mais facilitada; em segundo lugar, os dados demonstram que o trajecto migratório proporciona às mulheres uma maior emancipação social, observável ao nível da inserção na vida activa, dos rendimentos auferidos ou da maior participação em actividades associativas. Se no local de origem 85,7% das mulheres não estavam envolvidas em qualquer associação, esse valor reduziu para 70% após a chegada a Maputo. Uma vez na capital, assiste-se a uma maior inserção nas dinâmicas sociais, ainda que se mantenha maioritariamente circunscrita a associações religiosas (17,5%). Timidamente, verifica-se um maior envolvimento das mulheres nas chamadas «organizações democráticas de massas» (6,9%), em associações de moradores (3,8%) ou em associações sindicais (1,3%). Por outro lado, a melhoria dos rendimentos auferidos é particularmente perceptível entre o universo feminino. Enquanto no local de origem apenas 4,7% das mulheres inquiridas auferia um rendimento superior a 3184 meticais, essa percentagem subiu 36,9% com a chegada à capital. Em termos de geração de rendimentos, Maputo constitui um lugar de maior igualdade de género, ainda que desigual. A carestia da vida urbana, a consequente necessidade de procura de fontes de rendimento e o anonimato das cidades possibilitam, à mulher, a libertação de um conjunto de constrangimentos da tradição (resultantes da concepção do seu papel social na família) e, timidamente, melhoram a sua participação na esfera pública (Feijó & Agy, 2015: 105).

QUADRO 7. PROJECTO DE VIDA NOS PRÓXIMOS CINCO ANOS, POR PROVÍNCIA E GÉNERO

Província de Origem e Género	Continuar a Viver em Maputo	Mudar para Outra Cidade do País	Mudar para Outro País	Voltar à Terra de Origem	Mudar para Outra Zona Rural	Não Sabe	Total
Maputo	68,2%	22,8%	0,0%	4,5%	4,5%	0,0%	100,0%
Gaza	89,8%	0,0%	0,0%	7,4%	0,0%	2,8%	100,0%
Inhambane	82,8%	3,1%	0,8%	13,3%	0,0%	0,0%	100,0%
Sofala	79,2%	4,1%	0,0%	16,7%	0,0%	0,0%	100,0%
Manica	75,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Tete	50,0%	25,0%	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Zambézia	59,2%	6,1%	0,0%	34,7%	0,0%	0,0%	100,0%
Nampula	88,9%	0,0%	0,0%	11,1%	0,0%	0,0%	100,0%
C. Delgado	37,5%	0,0%	12,5%	50,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Niassa	60,0%	0,0%	20,0%	0,0%	20,0%	0,0%	100,0%
Masculino	72,2%	6,2%	1,5%	19,6%	0,0%	0,5%	100,0%
Feminino	86,7%	2,5%	0,0%	8,2%	1,3%	1,3%	100,0%
Geral	78,7%	4,5%	0,8%	14,7%	0,5%	0,8%	100,0%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados obtidos.

TRANSFERÊNCIAS PESSOAIS, DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

À luz dos resultados obtidos e não obstante as variações em função do género, do tempo de residência na cidade, das qualificações ou do rendimento dos inquiridos, as transferências pessoais das populações migrantes (quer em dinheiro quer em género) oriundas de Maputo para os seus contextos de origem assumem volumes consideráveis.

Se considerarmos os dados do INE (Raimundo & Muanamoha, 2013: 165), segundo os quais o número de imigrantes internos absolutos na cidade de Maputo era, em 2007, de 343 919 habitantes (Quadro 1), assim como os valores médios das remessas transferidas pelas populações inquiridas (4887,24 meticais), poderíamos estimar o volume total das transferências da capital para o resto do País em 1680 milhões de meticais.

Com vista a obter uma noção mais abrangente da dimensão destes valores, fez-se uma comparação com o montante do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), posteriormente designado Fundo de Desenvolvimento dos Distritos (FDD), que inicialmente visava a atribuição de sete milhões de meticais (na moeda actual) a cada um dos 128 distritos de Moçambique, independentemente das características económicas, demográficas e territoriais, de forma a apoiar, em termos de microcrédito²¹, pequenos empreendedores locais. Desta comparação, constata-se que os valores alocados para os 128 distritos representavam um montante total de 896 milhões de meticais, o que equivaleria a aproximadamente metade (53%) da estimativa de remessas anuais enviadas a partir de Maputo (1,6 mil milhões de meticais), com base nos dados do INE e recolhidos em inquérito.

Se se considerarem os valores das remessas dos emigrantes moçambicanos fora do País²², poderemos ter uma noção mais alargada do alcance destes valores²³ e do impacto que podem exercer a nível microeconómico.

O Quadro 8 compara os montantes dos valores transferidos do estrangeiro para Moçambique com os transferidos de Maputo para o resto do País, assim como com o montante global atri-

²¹ Nos anos mais recentes, os montantes monetários foram significativamente alterados e já não são idênticos em todos os distritos, tendo prevalecido o nome popular de sete milhões para designar o FDD.

²² Em 2010, e de acordo com dados do Banco Mundial (Ratha, Mohapatra & Silwal, 2011: 195), Moçambique tinha 1 178 500 emigrantes, o que representava 5% da população moçambicana, constando nos dez países da África Subsaariana com maior tendência migratória. De acordo com os censos sul-africanos de 2001 (Plaza & Ratha, 2011: 62), 39% da população imigrante na África do Sul e oriunda da África Subsaariana era de origem moçambicana.

²³ Segundo um relatório do Banco Mundial (Plaza & Ratha, 2011), ao longo dos últimos anos e em termos dos fluxos de remessas, tem-se assistido a uma tendência de subida dos valores de entrada em Moçambique, aumentando de 69 milhões de dólares em 2003, para 80 milhões de dólares em 2006 e para 111 milhões em 2009. Em sentido inverso, os imigrantes estrangeiros transferiram 30 milhões de dólares em 2003, 26 milhões em 2006 e 63 milhões em 2009. Saliente-se, contudo, que estes dados se referem simplesmente a informações oficialmente registadas. Se se incluírem as transferências sem registo e através de canais informais, a dimensão das remessas será consideravelmente maior. Segundo o FinScope (FinMark Trust, 2015: 41), os familiares e amigos e os serviços rodoviários continuam a constituir importantes canais de envio de remessas utilizados por 34% e 9% dos inquiridos, respectivamente.

buído ao Fundo de Desenvolvimento dos Distritos. Os dados permitem compreender que, ainda representando metade dos valores transferidos pelos emigrantes moçambicanos no estrangeiro (que continuam a representar a maior fatia ao nível de emissão de remessas), os valores transferidos de Maputo para o resto do País representam um valor significativo, representando em conjunto cerca de quatro vezes mais que o total inicial do FDD.

QUADRO 8. COMPARAÇÃO DOS VALORES DAS TRANSFERÊNCIAS DE EMIGRANTES MOÇAMBICANOS, DE MIGRANTES DE MAPUTO E DO VALOR ATRIBUÍDO PELO FDD (EM MILHÕES DE METICAIS)

	Montante
Transferências monetárias do estrangeiro para Moçambique ⁽¹⁾	3330
Transferências pessoais de migrantes de Maputo para o resto de Moçambique ⁽²⁾	1680
Valor do montante inicial do FDD ⁽³⁾	896

⁽¹⁾ Dados do Banco de Moçambique para 2011, transferidos de forma formal, expressos em dólares e convertidos nesta análise à taxa de câmbio de 30 meticaís.

⁽²⁾ Valor obtido com base nos dados dos Censos Populacionais de 2007 e aplicando o valor médio das transferências pessoais (monetário e em género) obtido através do questionário aplicado.

⁽³⁾ Valor obtido com base no montante de sete milhões de meticaís alocados a cada um dos 122 distritos de Moçambique em 2006.

Esta comparação permite-nos compreender mais facilmente a dimensão dos volumes transferidos pelas populações migrantes, frequentemente de forma informal e subterrânea à economia, directamente injectados no orçamento das famílias. Ainda que maioritariamente aplicadas em consumo, estas transferências pessoais não deixam de contribuir para a satisfação de necessidades urgentes, para a melhoria das condições de vida das populações ou para o alívio de situações de pobreza, ainda que não necessariamente para a sua diminuição. A injeção local de valores monetários não deixa de contribuir para a monetarização da economia rural, aumentando o poder dos agregados familiares, com impactos na dinamização de pequenos negócios locais, relacionados com a construção de casas²⁴ ou com a venda de produtos alimentares, com potenciais efeitos multiplicadores na geração de outros serviços locais. As observações realizadas em comunidades localizadas nos distritos que, de acordo com o estudo, mais contribuem para os fluxos migratórios para a cidade de Maputo – nomeadamente Zavala e Manjacaze – permitem constatar que a melhoria do bem-estar de algumas famílias contrasta com a debilidade ou inexistência de infra-estruturas públicas, nomeadamente com a precariedade das vias e dos meios de transporte, com a ausência de rede eléctrica ou com as distâncias percorridas para acesso a furos de água, estabelecimentos de ensino, de saúde ou a mercados. As fracas condições de transporte, as dificuldades de acesso a crédito ou insumos contribuem para uma

²⁴ Da observação das infra-estruturas e das condições de consumo em localidades do Sul de Moçambique com forte concentração de agregados familiares com membros migrantes, foi possível constatar uma elevada concentração de unidades habitacionais melhoradas ou da existência de bens de consumo (móveis, electrodomésticos e aparelhos de comunicação), mesmo em cenários geográficos com ausência de rede eléctrica.

reduzida integração nos mercados, paralisando a economia rural e tornando-a crescentemente dependente das remessas das populações migrantes. Este cenário pouco convidativo ao investimento não deixa de explicar a reduzida aplicação do valor das transferências pessoais em forças produtivas (quer em actividades agro-pecuárias quer em negócios não agrícolas).

Neste cenário, procurou-se analisar a forma como estes fenómenos migratórios vêm sendo abordados pelas políticas públicas. Por constituir um documento estratégico de intervenção do Governo de Moçambique, optou-se pela análise do Plano Quinquenal 2015-2019. O documento estipula cinco grandes prioridades e três pilares de suporte que, ainda que não confirmam ênfase directo ao fenómeno migratório, não deixam de definir um conjunto de metas, nem sempre de forma clara e objectiva, conducentes ao 1) desenvolvimento socioeconómico das zonas rurais (e conseqüente retenção de populações); 2) assim como para uma maior integração das populações migrantes nas cidades. No campo do desenvolvimento socioeconómico das zonas rurais, o Plano Quinquenal estipula um conjunto de objectivos relacionados, entre outros, com o desenvolvimento de infra-estruturas sociais, no campo dos transportes e comunicações, ao nível do acesso a água e energia, assim como da saúde e educação.

No campo dos transportes, o plano visa a melhoria e expansão da rede de estradas e pontes vitais para o desenvolvimento socioeconómico, garantindo a respectiva manutenção²⁵, assim como a expansão e melhoria de infra-estruturas logísticas e condições de armazenamento de produtos agrícolas. O plano refere o objectivo de aumento da provisão e de acesso aos serviços de abastecimento de água, através da construção e reabilitação de fontanários e sistemas de abastecimento nas zonas rurais, assim como prosseguir com a instalação de sistemas solares e eólicos para bombeamento de água potável nas comunidades²⁶. Visando o alargamento do acesso e disponibilidade de energia eléctrica, o plano pretende prosseguir com a electrificação rural através da Rede Eléctrica Nacional e de sistemas solares, mantendo como prioridade as sedes dos novos distritos, postos administrativos e localidades²⁷. O plano prevê incrementar e expandir a disponibilidade de energia para irrigação²⁸ e outras actividades produtivas e de geração de rendimentos. No campo da saúde, o plano pretende prosseguir a electrificação de unidades sanitárias através de sistemas solares, visando a expansão da cobertura dos serviços de saúde. Da mesma forma, e visando a melhoria da eficiência e a eficácia do sistema educativo, o plano pretende prosseguir com a electrificação das escolas em zonas rurais ou com a intro-

²⁵ O plano define como objectivo pavimentar 250 km de estradas e reabilitar mil quilómetros de estradas rurais com uso de matérias localmente disponíveis e tecnologias para estradas de baixo volume de tráfego; alargar a percentagem de estradas nacionais e regionais em condições boas e razoáveis de 68% para 75%; alargar as estradas nacionais e regionais reabilitadas de 283 km para 2774 km; e as asfaltadas de 602 km para 2097 km (GdM, 2015: 34).

²⁶ O plano refere a necessidade de aumento da percentagem da população vivendo nas zonas rurais com fonte de água segura de 50% para 75%, assim como de 15% para 50% da população rural que usa serviços de saneamento adequados.

²⁷ O plano refere o objectivo de alargar a percentagem de população com acesso a energia eléctrica de 45% para 55%.

²⁸ Neste campo refere-se a necessidade de aumentar a área de regadios construídos ou reabilitados de 9158 para 16 mil, valor no entanto insuficiente face à extensão do território e ao número de famílias que têm na agricultura a principal actividade.

dução de novas unidades móveis para incrementar o acesso à formação profissional nas zonas rurais, implementando programas e acções de formação profissional para jovens²⁹.

Em termos económicos, o plano proclama a melhoria da competitividade da economia nacional e das empresas, «impulsionada pela agricultura orientada para o mercado, com forte envolvimento do sector familiar e privado visando a geração de emprego e renda, a garantia da segurança alimentar e nutricional, a provisão de matéria-prima para a indústria nacional e a geração de excedentes para exportação» (GdM, 2015: 20). Na prossecução deste objectivo pretende-se estimular a iniciativa auto-emprededora juvenil, gerando rendimentos em áreas predominantes nas zonas rurais como agricultura, pesca, transporte e comércio. Pretende-se aumentar a produtividade no sector familiar agrário e maior inserção no mercado, assim como a expansão de programas de fomento das culturas estratégicas, tradicionais e emergentes orientadas para o mercado, sem no entanto especificar. O plano refere o objectivo de promover linhas de financiamento orientadas para o desenvolvimento de actividades de comercialização e agro-processamento em condições vantajosas, assim como assegurar um «sistema financeiro robusto, moderno, abrangente e inclusivo», manter incentivos com vista à promoção da bancarização e alargamento dos serviços financeiros às zonas rurais e periurbanas sem contudo especificar. Com vista à integração nos mercados, pretende-se estabelecer incentivos através de facilidades de financiamento para a reabilitação, exploração de lojas rurais, a par da potenciação dos seus proprietários para envolvimento no processo de comercialização agrícola sem, mais uma vez, concretizar.

No que concerne à integração das populações rurais nos espaços urbanos de destino, o plano define o objectivo estratégico de aprimorar o planeamento e ordenamento do território e fortalecer a monitorização, fiscalização e responsabilização na elaboração e implementação dos planos de ordenamento territorial, à escala nacional, provincial, distrital e municipal. Trata-se de uma forma de organização administrativa do território que deverá orientar o processo de reassentamento de populações migrantes.

Apesar da definição de diversas acções conducentes ao desenvolvimento rural, o plano apresenta lacunas na abordagem realizada sobre as migrações internas ou sobre os fluxos financeiros existentes entre a cidade e o campo. De facto, os processos migratórios são unicamente abordados ao nível do controlo das populações estrangeiras e do combate à criminalidade, através da construção e reabilitação de infra-estruturas de migração (GdM, 2015: 33), da informatização dos postos fronteiriços, do controlo do fluxo migratório no território nacional (GdM, 2015: 44) e da emissão de vistos (GdM, 2015: 49). Trata-se de uma perspectiva securitária dos processos migratórios, relacionada, sobretudo, com o controlo das fronteiras internacionais, ignorando os movimentos internos existentes no território e os fluxos financeiros, de ideias e experiências

²⁹ O plano prevê um aumento do número de beneficiários de formação profissional de 462 723 para 694 085 indivíduos.

daí resultantes. Por outro lado, esta perspectiva predominantemente proteccionista e securitária revela uma representação negativa do imigrante estrangeiro, concebido como uma potencial ameaça à segurança nacional ou ao emprego, desconsiderando possíveis contributos prestados para o desenvolvimento do País, quer ao nível da formação de quadros, quer de transferência de tecnologia e de novas formas de trabalho, de melhoria da qualidade dos serviços prestados ou da satisfação do consumidor.

Como demonstra Raimundo (2011), a migração não é assumida nas políticas de desenvolvimento do País – por exemplo, nos Planos de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta –, não existindo mecanismos que, eficientemente, estudem as motivações, regulem ou previnam o êxodo rural e o rápido crescimento da população urbana. A autora constata a inexistência de dispositivos estatísticos adequados à captação de movimentos populacionais no território nacional, quer por parte da Direcção Nacional de Migração³⁰ quer por parte do Instituto Nacional de Estatística³¹.

A existência de uma política migratória pode ir muito além de uma abordagem sobre as populações estrangeiras residentes em Moçambique e meramente orientada para o campo administrativo, ao nível da emissão de vistos e documentos de identificação, do controlo dos movimentos de entrada e saída de pessoas ou da cobrança de impostos aduaneiros. Uma gestão sustentada dos fenómenos migratórios passaria por considerar os nacionais que vivem dentro e fora do País, assim como um conjunto de dimensões que retirem proveito e valorizem o contributo do migrante para as zonas de origem. Trata-se de uma abordagem que exerça um impacto mais alargado que simples acções de mitigação, em situações de crise ou de emergência (particularmente em deslocações forçadas por efeito de conflitos ou de catástrofes). Não limitando a liberdade de movimentação de pessoas, o desafio que se coloca prende-se, entre outros, com um conjunto de três aspectos.

Em primeiro lugar, com a minimização dos efeitos advindos dos movimentos de êxodo rural sobre a mão-de-obra disponível no campo, sobre a produção agrícola e segurança alimentar. Em segundo, com os efeitos provocados pela rápida urbanização, com implicações ao nível do desemprego, da informalização das actividades económicas e saturação das infra-estruturas das grandes cidades, assim como da segurança pública. Em terceiro lugar, com a capitalização do fenómeno migratório para o desenvolvimento do País, particularmente ao nível do papel das transferências pessoais na redistribuição geográfica do rendimento.

³⁰ De facto, os formulários preenchidos nas fronteiras aéreas e terrestres (na entrada ou saída de passageiros) não têm sido tratados estatisticamente, de forma a poder conhecer-se com mais exactidão os movimentos fronteiriços (Raimundo, 2011: 70).

³¹ Sob o ponto de vista estatístico, quer nos recenseamentos gerais da população (1980, 1997 e 2007), quer nos Inquéritos Demográficos e de Saúde (1997 e 2003), quer nos Inquéritos sobre Orçamento Familiar (2002/3, 2008/9 e 2014/15), não existe um sistema de recolha de dados específico para as migrações internas, não se fornecendo uma informação completa sobre os movimentos e trajectos populacionais ou sobre as respectivas motivações. Realizados de dez em dez anos, os Censos da População apenas colocam uma questão sobre o local de residência no ano anterior, não captando os movimentos espaciais dos inquiridos durante o restante período.

Neste sentido, a (re)criação de políticas públicas pode ter em conta um conjunto de abordagens relacionadas com a criação de um departamento para assuntos de migração, com a melhoria das condições de envio de remessas ou de serviços bancários para o efeito, introduzindo, desta forma, no circuito formal, os valores transferidos de forma subterrânea ou gerando incentivos à criação de associações de migrantes, potencialmente promotoras do desenvolvimento local. Estas associações podem exercer um papel fundamental a vários níveis. Por um lado, podem funcionar como veículo de pressão para o desenvolvimento de infra-estruturas socioeconómicas. Por outro, podem exercer um papel importante na procura de soluções para inserção dos produtores no mercado, nomeadamente ao nível da criação de programas de atribuição de microcrédito para os associados, para a disponibilização de insumos agrícolas, para a dinamização de condições de transporte para escoamento dos produtos nos mercados ou para a melhoria do relacionamento entre o campo e as pequenas cidades, potenciando experiências acumuladas e contactos existentes para a realização de novos negócios. Em colaboração com estruturas públicas ou governamentais, estas associações podem desempenhar um papel importante na formação de pequenos empresários. Trata-se, de alguma forma, da criação de incentivos para o encaminhamento de parte dos fundos financeiros para o campo associativo, produtivo e comercial, até aqui injectados na esfera familiar para satisfação de necessidades de consumo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura internacional (Krokkfors, 1995; 54; PNUD, 2009; UN Habitat, 2014; Tacoli *et al.*, 2015) demonstra que as migrações constituem uma resposta aos desequilíbrios regionais de desenvolvimento, sendo um mecanismo de melhoria das condições de vida das populações. Trata-se de uma estratégia vital para muitas famílias no sentido de diversificação e melhoria dos seus padrões de vida. De facto, se as migrações estão associadas a situações de vulnerabilidade, a reassentamentos e a problemas de integração urbana, a literatura (First, 1998; Negrão, 2006) vem demonstrando que estes movimentos populacionais não deixam de constituir mecanismos que proporcionam melhores rendimentos, melhor acesso à educação e assistência médica, assim como melhores perspectivas de vida para os agregados familiares.

Ainda que marcada pela insegurança, pelo desemprego ou pela informalização da economia, a cidade de Maputo continua a constituir um espaço de atracção de muitas populações de origem rural, que tendem a auferir, na cidade, rendimentos superiores aos experimentados no local de origem, sobretudo entre as populações mais escolarizadas ou há mais tempo a residir na capital. Por sua vez, o campo é representado como um espaço de privação, ao nível do acesso a água, a energia, a oportunidades de emprego ou de escolarização, constituindo, portanto, um lugar

menos convidativo. Num cenário de assimetria rural-urbana, torna-se compreensível que a maioria dos inquiridos não tenha expectativas de regressar à comunidade de origem. As populações que, num médio prazo, projectam um retorno ao campo caracterizam-se por terem baixos níveis de escolaridade, baixos rendimentos económicos e pela proveniência das províncias do Centro e Norte de Moçambique, com um *background* sociolinguístico distinto. Os dados permitem concluir que as perspectivas de regresso ao campo se enquadram em dificuldades de inserção na capital, não sendo expectável o regresso das populações mais bem sucedidas, assim como a consequente penetração de conhecimento e de capital, potencialmente dinamizador de projectos económicos locais, de pequena ou média dimensão.

Não obstante a inexistência generalizada de perspectivas de regresso ao campo, constata-se fluxos financeiros de Maputo para os contextos rurais, que, somados às remessas de moçambicanos residentes no exterior, assumem uma importante função ao nível da satisfação de necessidades urgentes das famílias, atenuando situações de pobreza. Vletter (2006) demonstra que, apesar das condições agrícolas desfavoráveis, as famílias rurais do Sul de Moçambique desenvolveram padrões de vida comparativamente privilegiados em relação às congéneres a norte do Save, em grande parte devido à histórica migração de trabalho³², quer para a África do Sul (First, 1998; Araújo & Muanamoha, 2011) quer para a cidade de Maputo. Se atendermos aos dados do FinScope (2015: 41), o nível de dependência das famílias rurais nas remessas de migrantes tem vindo a aumentar. Em 2009, 5% das populações rurais recebiam dinheiro de alguém em Moçambique, e 0,2% de alguém a residir no estrangeiro. Em 2015, o valor aumentou para, respectivamente, 9% e 3%.

Os dados disponíveis permitem aferir que as transferências pessoais enviadas para os locais de origem pelos moçambicanos residentes no estrangeiro são consideravelmente superiores à dos moçambicanos residentes na capital de Moçambique. Injectados directamente no orçamento das famílias, estimulando a monetarização de zonas recônditas, assim como o consumo e a iniciativa local, o volume destas transferências monetárias, no seu conjunto, apresenta dimensões consideráveis, cerca de quatro vezes superior ao montante do FDD, cujo objectivo inicial visa promover, precisamente, a descentralização e o poder económico dos distritos.

Por outro lado, paralelamente a estes fluxos financeiros, um conjunto de fluxos de ideias (hábitos e saberes urbanos relacionados com cuidados de saúde ou de prevenção primária, com saberes comerciais ou jurídicos, com a escolarização, etc.) permite a formação informal e a não

³² O autor ressalva que as condições socioeconómicas dos agregados com membros emigrantes não é necessariamente superior ao das famílias não envolvidas em trajectórias migratórias. Neste sentido, Vletter estabelece uma diferenciação económica entre os trabalhadores emigrantes, assente em quatro factores. Em primeiro lugar, nos níveis de remuneração auferida na África do Sul. Em segundo lugar, no comprometimento de trabalhadores emigrantes para o envio de valores monetários ou materiais para os seus agregados de origem. Um terceiro factor relaciona-se com o tamanho da família, que condiciona a força de trabalho disponível para a migração. Um quarto factor diz respeito ao historial migratório dos agregados familiares, sendo que aqueles com uma experiência multigeracional denotam uma maior propensão para a acumulação de recursos.

formal de muitas populações rurais, o progressivo abandono de hábitos obscurantistas (frequentemente os possíveis, perante o contexto de isolamento) e a procura de outras práticas e estratégias, potenciadoras de um desenvolvimento mais integrado.

Aqueles valores financeiros poderão ter um impacto positivo na economia se estiverem reunidas, entre outras, duas condições. Por um lado, os mercados deverão estar suficientemente integrados, com uma força de trabalho flexível e com uma estrutura produtiva adaptável, tornando-se capaz de responder positivamente aos estímulos das remessas. Importa, para tal, a existência de estabilidade política e governativa, assim como um ambiente económico favorável ao investimento, incluindo uma administração pública eficiente e um sistema financeiro descentralizado ou com fortes associações locais de migrantes. Trata-se de fortalecer as relações entre o campo e a cidade, sobretudo através da melhoria das condições de transporte e de comunicação, da criação de condições para escoamento da produção, ou de projectos de agro-processamento que possibilitem a criação de emprego (agrícola ou não agrícola), em particular em áreas de grande concentração de populações migrantes.

REFERÊNCIAS

- Almond, Gabriel & Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture*. Nova Jérсия: Princeton University Press.
- Araújo, Manuel & Muanamoha, Ramos (2011). Migração indocumentada de Moçambique para a África do Sul: impacto socioeconómico nas comunidades de origem. *Revista Internacional de Língua Portuguesa*, 24, 165-185.
- BdM (Banco de Moçambique) (2013). *Relatório Anual 2013*. Maputo: Banco de Moçambique.
- Feijó, João & Agy, Aleia (2015). Dynamics of integration of rural Migrants in the City of Maputo – a spatial and gender comparative analysis. *Buzwa! A journal of African Women's experiences*, 6, 95-105.
- FinMark Trust (2015). *FinScope Consumer Survey Mozambique 2014*. Maputo: FinMark Trust.
- First, Ruth (coord.) (1998). *O Mineiro Moçambicano – Um Estudo sobre a Exportação de Mão-de-obra em Inhambane*. Maputo: Imprensa Universitária.
- Forquilha, Salvador (2015). Descentralização sectorial e provisão de serviços públicos em Moçambique – o caso do sector agrário. In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Forquilha & António Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- FSTAP (Financial Sector Technical Assistance Project; Projecto de Assistência Técnica ao Sector Financeiro) (2009). *FinScope Mozambique Survey, 2009*. Ministério das Finanças.
- Ghosh, Bimal (2006). *Migrants' Remittances and Development – Myths, Rhetoric and Realities*. Genebra: International Organization for Migration.
- GdM (Governo de Moçambique) (2015). *Proposta do Programa Quinquenal do Governo 2015-2019*. Maputo: República de Moçambique.
- Jenkins, Paul (2012). *Home Space Maputo – Context Report*. Maputo: Danish Research Council for Innovation.
- Krokkfors, Christer (1995). Poverty, environmental stress and culture as factors in African migrations. In Jonathan Baker & Tade Akin Aina (eds). *The Migration Experience in Africa*, 54-64. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Lynch, Kenneth (2005). *Rural-Urban Interaction in the Developing World*. Nova Iorque: Routledge.
- Melde, Susanne (2011). *Remessas na África, Caraíbas e Pacífico*. Bruxelas: Observatory on Migration.
- Mohapatra, Sanket & Ratha, Dilip (eds.) (2011). *Remittance Markets in Africa*. Washington DC: Banco Mundial.
- Negrão, José (2006). *Cem Anos de Economia da Família Rural Africana*. Maputo: Texto Editores.

- Pinto, Norton & Panguene, Luísa (2014). *4.º Anuário Estatístico sobre Recursos Humanos para a Saúde em Moçambique – 2013*. Maputo: Divisão de Recursos Humanos do Ministério da Saúde.
- Plaza, Sonia & Ratha, Dilip (eds.) (2011). *Diaspora for Development in Africa*. Washington DC: Banco Mundial.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2009). *Ultrapassar Barreiras – Mobilidade e Desenvolvimento*. Maputo: PNUD.
- Raimundo, Inês (2011). Migrações em Moçambique: reflexões sobre uma política de migração. *Estudos Moçambicanos*, 22, 65-90.
- Raimundo, Inês & Muanamoha, Ramos. A dinâmica migratória em Moçambique. In Carlos Arnaldo & Boaventura Cau (2013). *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*, 157-182. Maputo: CEPESA.
- Raposo, Isabel & Salvador, Cristina (2007). Há diferença: Ali é cidade, Aqui é subúrbio – urbanidade dos bairros, tipos e estratégias de habitação em Luanda e Maputo. In Jochen Oppenheimer & Isabel Raposo (coord). *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri.
- Ratha, Dilip, Mohapatra, Sanket & Silwal, Ani (eds.) (2011). *Migration and Remittances Factbook 2011*. Washington DC: Banco Mundial.
- Rigg, Jonathan (1998). Rural-urban interactions, agriculture and wealth: a southeast Asian perspective. *Progress in Human Geography*, 22(4), 497-522.
- Serra, Carlos (2008). Linchamentos, eclipse do social e bodes expiatórios. In Carlos Serra (dir.). *Linchamentos em Moçambique I (uma desordem que apela à ordem)*, 195-208. Maputo: Imprensa Universitária.
- Tacoli, Cecília, McGranahan, Gordon & Satterthwaite, David (2015). Urbanisation, rural-urban migration and urban poverty. *IIED Working Paper*. Londres: International Institute for Environment and Development.
- UN-Habitat (2014). *The State of African Cities 2014 – Re-imagining sustainable urban transitions*. Nairobi: UN-Habitat.
- Vletter, Fion (2006). Migration and development in Mozambique: poverty, inequality and survival. *Migration Policies Series*, 43, 1-39.

O DESAFIO DA GENTRIFICAÇÃO NA CIDADE DE MAPUTO

REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA HABITACIONAL, A POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO E A EXCLUSÃO SOCIAL

Michael Godet Sambo

INTRODUÇÃO

O acesso à habitação condigna é uma necessidade com a qual a população de Maputo se depara desde os primeiros anos após a independência nacional em Junho de 1975. Com a ocupação arbitrária das casas deixadas pelo colono e a subsequente nacionalização e regulamentação da ocupação, em 1977 já se registava um excesso da procura por casas (Forjaz, 1984), facto que foi agudizado pelo deflagrar da guerra civil (1987-1992). Esta guerra acelerou significativamente o êxodo rural e sobretudo a emigração para a cidade capital, aumentando a pressão sobre a oferta de imóveis, o que resultou na concentração de famílias em espaços relativamente pequenos e consequente sobrelotação de alguns edifícios residenciais, bem como no despontar de construções anárquicas sobre os prédios residenciais (*vide* Barros, Chivangue & Samagaio, 2013; Allen & Johnsen, 2008). Com o Acordo Geral de Paz (AGP), em Outubro de 1992, e a transição do sistema económico socialista para o sistema de economia de mercado aliados à estabilidade «sociopolítica» e económica, verificou-se um elevado crescimento de investimentos aprovados pelo Centro de Promoção de Investimentos (CPI), entre outros, na área de construção em Maputo. Como resultado, tem-se verificado, nos últimos anos, a gentrificação de alguns bairros periféricos da cidade de Maputo.

A gentrificação no contexto de Maputo alinha-se à definição de R. Glass (1964, *apud* Smith, 2002: 438), que refere a ocupação e transformação paulatina dos bairros pobres de classes trabalhadoras por pessoas de classe média alta, que os transformam em bairros e residências modernos e caros (*vide* Smith, 2002: 438). O fenómeno de gentrificação, que em Maputo tende a acompanhar o crescimento económico do País, caracteriza-se principalmente pela emergência de novos e modernos edifícios nas zonas centrais e adjacentes à cidade. Mesmo assim, a cidade ainda mantém a sua estrutura dual, que data do período colonial. A caracterização dual da capital reside no facto de no seu centro existirem edifícios relativamente modernos com prédios altos e luxuosos, e à volta bairros e subúrbios de construções precárias,

com altos níveis de informalidade, falta ou elevada ineficiência na provisão dos serviços básicos (*vide* Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 82; Carrilho & Lage, 2010). Esta dualidade permeia uma série de novas construções, dando lugar a modernos edifícios nas regiões centrais da cidade e a uma gradual transformação de alguns bairros outrora pobres, dos arredores, em novos e luxuosos bairros (Barros, Chivangue & Samagaio, 2013). A título de exemplo, os bairros do Triunfo e Sommershield 2 ilustram essas transformações, que se designam «gentrificação». Contudo, é importante não esquecer que este processo tem contribuído para o aumento das desigualdades sociais, uma vez que se observa uma grande pressão das elites sobre os outros grupos sociais menos favorecidos no processo de acesso aos espaços para construção. Por outro lado, embora a gentrificação valorize os bairros outrora pobres como uma expressão de desenvolvimento, também tem o efeito de agudizar a exclusão social dos respectivos residentes, visto que estes tendem a realocar as suas residências em zonas cada vez mais distantes do centro da cidade.

É no âmbito destas dinâmicas urbanas, caracterizadas pela exclusão no acesso à habitação, que se torna relevante analisar o sistema habitacional moçambicano e a política social de habitação, uma vez que o fenómeno de gentrificação tende a aumentar significativamente. Embora este processo seja uma resposta capitalista ao problema de escassez de habitação, também constitui um problema social habitacional para as camadas menos favorecidas, pois os novos edifícios que emergem nos arredores da cidade tendem a excluir a maioria da população, restringida pelos baixos salários incapazes de fazer face às elevadas rendas e preços para o seu usufruto. Ademais, a existência de uma política social de habitação, bem como o seu funcionamento em Maputo, aparenta ser questionável, o que importa analisar no âmbito da sua relação com aquelas dinâmicas de gentrificação e exclusão social. Na mesma lógica das transformações urbanas, importa explorar a relação entre o sistema de habitação em Moçambique e a marginalização social.

Este artigo insere-se nas discussões sobre o Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019, uma vez que a habitação é referida, nos pontos introdutórios 1 e 7, como um dos principais desafios e prioridades para o desenvolvimento socioeconómico do País e consta como o objectivo estratégico número três (Governo de Moçambique, 2015). O artigo argumenta que a complexidade e onerosidade do actual sistema de habitação e a ambiguidade da política de habitação contribuem positivamente e de forma indirecta para a gentrificação e, conseqüentemente, para a exclusão e marginalização social das famílias de baixo rendimento. O que, por sua vez, afecta negativamente o desenvolvimento do capital humano moçambicano. Neste contexto, para além desta (i) introdução, o artigo faz um (ii) mapeamento do sistema de habitação e da política social de habitação em Moçambique, com particular foco em Maputo, seguido de (iii) uma análise social do sistema e da política de habitação, culminando com (iv) conclusões e desafios.

MAPEAMENTO DO SISTEMA DE HABITAÇÃO E DA POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, COM PARTICULAR FOCO EM MAPUTO

Esta parte concentra-se na identificação do que já existe e da respectiva forma de funcionamento, sem se escusar a análises preliminares. Nesta óptica, segue-se uma breve contextualização histórica do sector da habitação em Maputo, que consta do mapeamento do sistema e da política habitacionais, dos seus actores e da forma de funcionamento.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO SECTOR DA HABITAÇÃO EM MAPUTO

A estrutura dual de Maputo tem a sua génese no período colonial. Foi concebida para manter a população trabalhadora negra em casas com condições precárias à volta da cidade alta, habitada por estrangeiros não africanos (*vide* Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 73). Com a independência em 1975, os colonos começaram a abandonar o País, o que criou espaço para uma ocupação, pelos moçambicanos, dos edifícios deixados vazios. Posteriormente, em 1977, o Estado nacionalizou a terra e os edifícios, decisão que foi tomada no 3.º Congresso da Frelimo. De acordo com Forjaz (1984), este congresso definiu a primeira política habitacional através da qual os indivíduos seriam responsáveis por construir as suas próprias casas, pois o Estado enfrentava uma escassez generalizada de recursos para fornecer habitação aos cidadãos. Deste modo, a responsabilidade do Estado seria definir estratégias, elaborar e controlar a implementação de planos de urbanização, executar projectos, principalmente de abastecimento de água e drenagem¹ (Forjaz, 1984: 67-68).

Até cerca de 1977, a demanda por habitação no centro da cidade já excedia a oferta, sendo que em 1983 o excesso era vinte vezes maior do que a oferta disponível (Forjaz, 1984: 68). Esta situação foi agravada pela migração do campo para a cidade, que por sua vez foi acelerada pela guerra civil entre a Frelimo e a Renamo. Consequentemente, surgiram circunstâncias habitacionais dramáticas, em que três ou quatro famílias tinham de partilhar uma área menor a 15 metros quadrados em bairros nos arredores da cidade (*vide* Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 79-80). Mais tarde, após a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987, que assinalou a transição do sistema socialista para o sistema económico capitalista, iniciou-se uma onda de privatizações, incluindo de edifícios residenciais. É no âmbito destas transformações que a Administração do Parque Imobiliário do Estado (APIE) foi dissolvido, dando lugar a construções anárquicas no topo de prédios habitacionais, principalmente para fins de arrendamento (Barros, Chivangue & Samagaio, 2013; Allen & Johnsen, 2008). Após a APIE, foi criado o Fundo de Desenvolvimento da Habitação Própria, ao abrigo do Decreto 37/87, de 23 de Dezembro. Posteriormente, em 1995, foi substituído pelo Fundo de Fomento

¹ O número total de candidatos para ocupação de casas em 1983 era de 29 369 para apenas 1020 casas disponíveis e distribuídas para arrendamento durante o período de escassez em referência (Forjaz, 1984: 71).

à Habitação (FFH), como a instituição-chave para levar a cabo projectos de habitação social, continuando actualmente com este mandato.

O SISTEMA HABITACIONAL E A POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO

A política social de habitação insere-se no sistema nacional de habitação, que, embora seja um conceito impreciso, permite que se faça uma referência ao aparato completo de inter-relações entre todos os intervenientes individuais ou corporativos, edifícios residenciais e instituições envolvidas na produção, no consumo e na regulamentação da habitação (Hoekstra, 2010: 1). Por sua vez, a política social de habitação também é, *per se*, complexo de definir. Porém, para simplificar, refira-se primeiro que: (i) a política que aqui se refere não é a partidária ou a chamada «arte de governar», que é conhecida como *politics*, em inglês, mas sim a *policy*, que, de acordo com Titmuss (1974), se refere ao conjunto de princípios que governam as acções práticas orientadas para a mudança de uma certa realidade. Este termo é normalmente usado pelo Governo e orientado para a acção ou resolução de algum problema em concreto (Titmuss, 1974: 138). Segundo, (ii) o termo social é comumente usado para se distanciar das definições do homem como ser pura e unicamente económico, ou seja, visa mecanismos de resposta às necessidades de homens e mulheres e mecanismos alternativos aos económicos (*vide* Titmuss, 1974: 139-140). Aqui enfatizam-se os conceitos de solidariedade, altruísmo social, justiça social e igualdade, etc., que visam a humanização e o garante do mínimo básico para todos. É nesse contexto que se surge o termo política social de habitação para se referir ao conjunto de princípios governamentais que regem acções claras com vista a solucionar o problema de escassez de habitação, assegurando que os menos favorecidos e pessoas com baixo rendimento acedam a condições mínimas de habitabilidade, mesmo não podendo, por si só, pagar por elas.

Embora haja relatos de aprovação da política e da estratégia habitacionais que convergem com a política social de habitação de Moçambique, a sua existência continua encoberta. Pois, apesar do anúncio público da sua aprovação em 8 de Maio de 2011 na 7.^a sessão ordinária do Conselho de Ministros (Secretariado do Conselho de Ministros, 2011), não há indicações de que tal política tenha sido divulgada ao público. Este facto tende a ser controverso, pois, por um lado, foi divulgada a sua aprovação, mas, por outro, parece não ter sido publicada, o que coloca incerteza sobre a existência ou não de uma política social de habitação em vigor no País. Mesmo assim, alguns documentos oficiais e não oficiais do Governo, que precedem aquela data, fazem referência a essa política (*vide*, por exemplo, Governo de Moçambique, 2006: 99; Comité de Conselheiros, 2003: 58, 110, 130; Guilande & Cumbe, 2001). Ou seja, tudo indica que existe uma política social habitacional, porém, exclusiva do Governo, dado que aparenta não ter sido publicada. A não publicação da política de habitação está na base da controvérsia quanto à sua existência, levando alguns investigadores a afirmar que não existe

(Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 81-82; Allen & Johnsen, 2008: 9). Todavia, importa analisar essa política, visto que é oficialmente aceite.

Entretanto, importa acrescentar que a principal instituição criada para a implementação da política social de habitação, isto é, o Fundo de Fomento de Habitação, foi criada e aditada antes da aprovação da respectiva política. Na essência, o FFH foi criado em 1995 em substituição do Fundo para o Desenvolvimento Habitacional, pelo Decreto N.º 24/95, de 6 de Julho (Governo de Moçambique, 1995; *vide* também Guilande & Cumbe, 2001), e aditado em 2010 pelo Decreto N.º 65/2010, de 31 de Dezembro (Governo de Moçambique, 2010), ou seja, antes da aprovação da respectiva política. Contudo, “é” desde a sua criação que o FFH tem estado a funcionar. Adicionalmente, o documento publicamente disponível como política social de habitação tanto aparenta ser um rascunho, como simplesmente uma apresentação pelo director nacional de Habitação e Urbanismo, Zefanias Chitsungo, antes da sua aprovação, em 9 de Setembro de 2009. Este é o único documento de política habitacional disponível no *site* da instituição e foi apresentado tanto na conferência anual da União Africana para o Financiamento da Habitação como na respectiva reunião geral, decorridas em Maputo. Não obstante todos estes constrangimentos, o mesmo documento será usado para o mapeamento do sistema habitacional de Moçambique, com o suporte de outros documentos e contributos relevantes.

Para além de a política habitacional enfrentar todas estas controvérsias existenciais, o sistema habitacional é, por sua vez, relativamente complexo no que diz respeito ao processo de acesso à habitação. O seu grau de complexidade varia de acordo com as formas de acesso à habitação existentes. O acesso formal consiste em quatro formas distintas, nomeadamente arrendamento, construção individual, aquisição e por herança. De entre estas, interessa-nos o processo de construção individual e a aquisição, por serem as mais comumente usadas e que garantem a propriedade do imóvel e, assim, a estabilidade social do cidadão. Por sua vez, a aquisição e a construção por vias de companhias especializadas ou empreiteiros na cidade e província de Maputo são inacessíveis ao indivíduos com médio ou baixo rendimento, embora relativamente mais fáceis. A facilidade consiste no facto de os processos de acesso à habitação serem, em grande medida, absorvidos por um intermediário, o que de certo modo contribui para o seu encarecimento.

Já o processo de autoconstrução acessível ao indivíduo de médio e baixo rendimento implica que o interessado procure toda a assistência legal e técnica individualmente, através dos meios de mercado. Em termos legais, o indivíduo deve primeiro ter o Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT) ou uma declaração passada pela administração distrital, seguida de uma licença de construção, que depende da prova de disponibilidade de terra e da aprovação do projecto de construção. Estes processos ocorrem em duas instituições públicas diferentes e levam muito tempo (Comité de Conselheiros, 2003: 59; Barros, Chivangue &

Samagaio, 2013). Acrescente-se que o indivíduo procura construtores informais, por serem relativamente mais acessíveis, e ainda os serviços de um engenheiro devidamente licenciado para supervisionar o processo de construção. Não obstante, a lei moçambicana preconiza outra forma de adquirir casa para habitação, se considerado o Artigo 106.º da Constituição da República, que rege a habitação como um direito em Moçambique (República de Moçambique, 2004: Artigo 106.º). Logo, vinculando a existência e o funcionamento de uma política social de provisão de habitação.

INTERVENIENTES DO SISTEMA E POLÍTICA DE HABITAÇÃO

A política social de habitação consiste em «proporcionar a cada família uma habitação adequada, contribuindo desta forma para o desenvolvimento e a redução da pobreza», visando «facilitar o acesso à habitação adequada conferindo dignidade a cada família através da coordenação dos diferentes segmentos da sociedade» (Anon, 2009). No entanto, no tocante ao processo de provisão da habitação estão envolvidas cerca de 15 instituições, entre elas ministérios, entidades municipais e instituições da sociedade civil que participam, directa ou indirectamente, no sistema. Estas instituições operam em três principais domínios, a saber: (i) gestão de terra, (ii) promoção de habitação, e (iii) provisão de infra-estruturas básicas (*ibid.*). Embora haja outras áreas mencionadas na política, estas são as que, directa ou indirectamente, têm um impacto significativo nas populações alvo desta política, por serem as áreas com que a população tem contacto.

No que respeita à provisão, as instituições públicas envolvidas também funcionam como entidades privadas ou semipúblicas que executam serviços de construção por vias de contrato. Por exemplo, o FFH funciona na base de contrato com o Governo – contrato-programa – para execução da respectiva política social de habitação. Adicionalmente, executa obras privadas por contrato de entidades não governamentais ou estatais, e também exerce um papel de fundo ao conceder empréstimos aos beneficiários, ou, alternativamente, funcionando como intermediário entre o beneficiário e o banco, a fim de mobilizar empréstimos. De uma forma geral, o FFH aparenta estar numa situação de conflito de interesses, pois sendo do Estado e ao serviço do Estado, presta serviços remunerados ao mesmo Estado, bem como aos privados, por mecanismos de mercado. Como se não bastasse, na prossecução de objectivos ligados à visão de sua criação, o FFH aparenta ser uma instituição isenta de fiscalização.

Ademais, parece não haver organizações da sociedade civil (OSC) envolvidas em monitoria e advocacia na área habitacional. A única OSC identificada na área de habitação em Moçambique é a Habitat for Humanity International (HFHI) e actuava em provisão de habitação e crédito habitacional, em vez de na área da advocacia (Allen & Johnsen, 2008). Finalmente, as famílias preenchem o lado receptor, como prevê a visão da política habitacional atrás mencionada.

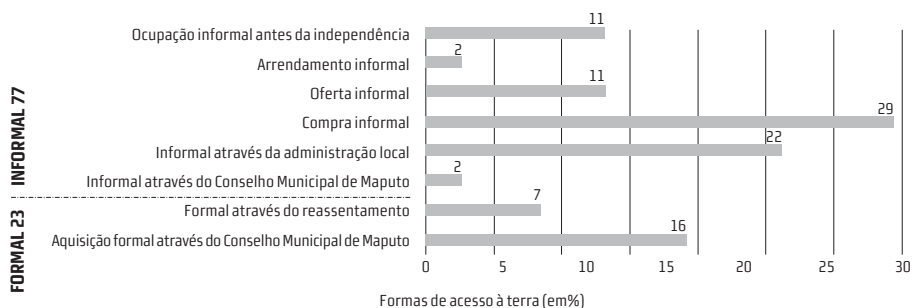
A seguir destacam-se as instituições envolvidas no lado da provisão e as respectivas áreas de trabalho, dando maior atenção às mais relevantes, de acordo com o seu papel e as respectivas influências no sistema.

(i) Gestão Territorial

No que toca à gestão de terras para habitação em Moçambique, são várias as instituições envolvidas, entre elas: governamentais, municipais e comunitárias. As instituições governamentais responsáveis pela gestão de terras para habitação são o Ministério de Agricultura (Minag), a Direcção Nacional de Plano e Ordenamento Territorial (Dinapot), o Ministério de Coordenação da Acção Ambiental (Micoa) (Anon, 2009). Para além destas, a política habitacional reconhece nesta categoria outras instituições, como, por exemplo: municípios, administração local, líderes comunitários, secretários de bairros, bem como a sociedade civil (*ibid.*). Conjuntamente, estas instituições asseguram o objectivo estratégico de gestão de terras constante na política habitacional, que consiste em «garantir o acesso e assegurar a posse de terras infra-estruturadas» (*ibid.*). É racional e óbvio que na gestão de terras para habitação estejam envolvidas instituições governamentais, dado que a Constituição da República, Artigo 109.º, N.º 1 e 2, refere que «a terra é propriedade do Estado», pelo que «não pode ser vendida, (...) ou alienada (...)» (República de Moçambique, 2004), o que implica que as pessoas apenas podem adquirir título de uso e aproveitamento da terra através das instituições governamentais.

No entanto, o processo para a aquisição do DUAT nas zonas urbanas envolve tanto processos formais quanto informais, em que, no formal, apenas algumas instituições são consultadas. Uma vez que a terra pertence ao Estado e as pessoas apenas gozam do direito de ocupação, quer por direito consuetudinário quer por formalização (DUAT), os que a adquirem pela primeira vez a um ocupante fazem-no, regra geral, por compra informal ao respectivo ocupante. Em geral, tal ocupante não possui um DUAT, no entanto é considerado o legítimo proprietário. Após a «compra» informal, embora oficialmente em Moçambique «a terra não se vende nem se compra», o comprador inicia um processo de formalização com as autoridades locais (secretários do bairro, líderes comunitários e chefe do círculo), até chegar às autoridades municipais ou à administração do distrito, que lhe conferem o título de uso, seja o DUAT seja uma declaração. Neste caso, o Minag e o Dinapot operam ao nível do planeamento territorial, aprovando apenas projectos que exigem talhões relativamente grandes com vista à realização de projectos de investimento. Porém, dada a complexidade e os custos envolvidos no processo de formalização (*vide* Banco Mundial, 2009: 179), grande parte da população tende a adquirir a terra informalmente e a construir a sua habitação sem formalizar a sua ocupação (*vide* Figura 1).

FIGURA 1. FORMAS DE ACESSO À TERRA NOS BAIRROS DOS ARREDORES DE MAPUTO E MATOLA



Fonte: Banco Mundial (2009).

A Figura 1 mostra que o acesso à terra até em 2002 foi principalmente feito por mecanismos informais. Mais concretamente, o acesso por via informal constituía 77%, contra os 23% identificados como tendo acedido formalmente à terra, segundo o relatório de consultoria publicado no site do município de Maputo (Banco Mundial, 2009). Além do mais, nota-se que a compra informal dominou os mecanismos de acesso informal, seguido do acesso informal através das administrações locais. Embora não haja dados correntes sobre estas formas de acesso à terra, o mais provável é que as aquisições informais tenham continuado a ser as dominantes, por serem a forma mais acessível de a população com baixo rendimento aceder à terra. Consequentemente, pode pensar-se que o acesso à terra em Maputo continua a ser feito, maioritariamente, de forma informal, apesar dos crescentes esforços das entidades municipais em controlar os novos acessos.

(ii) Promoção da habitação

O principal objectivo da promoção da habitação é garantir à população o acesso à habitação adequada. As principais instituições envolvidas são: Ministério da Administração Estatal (MAE), Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), Ministério da Indústria e Comércio (MIC), Ministério do Trabalho (MITRAB), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), municípios e administração distrital, instituições de ensino técnico, universidades, sector privado e os órgãos de comunicação social (Anon, 2009). Não obstante todas estas instituições, as que lidam com as famílias no dia-a-dia são, principalmente, os conselhos municipais e as administrações distritais, que têm o mandato de aprovar os projectos de construção de moradias unifamiliares e de emitir as respectivas licenças de construção, após verificarem que tudo está conforme o regulamento (GIZ, 2008). Após a emissão da licença pelas autoridades competentes, o processo de construção é inspeccionado até ao fim. Finda a construção, o indivíduo deve submeter um pedido de licença de utilização, a ser

emitida pela mesma entidade que passa a licença de construção (*ibid.*). Para além destes procedimentos, a autoconstrução formal de habitação exige que o indivíduo que constrói tenha de recorrer aos serviços de um engenheiro formalmente autorizado pelo MOPH e devidamente registado no conselho municipal, para desenvolver o seu trabalho no respectivo município (*vide* GIZ, 2008). Entretanto, nem todos têm a capacidade de seguir estes procedimentos, incluindo a financeira, para construir habitação própria.

Em relação às pessoas que não conseguem, *per se*, aceder a uma habitação condigna, o Estado prevê a provisão de habitação, conforme o direito à habitação plasmado na Constituição, enquadrado na política de provisão. A instituição responsável pela implementação da política social é o Fundo de Fomento Habitação. No entanto, esta não é directamente mencionada no documento de política e estratégia habitacional apresentada por Chitsungo em 2009, embora conste na sua respectiva apresentação. O FFH é uma instituição pública legalmente reconhecida com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Opera na base de contratos-programas estabelecidos com o Governo e financiados pelo Ministério das Finanças. Ademais, o FFH, como uma instituição pública, enquadra-se no MOPH, mas tem autonomia e a responsabilidade de providenciar apoio financeiro a programas habitacionais orientados, especialmente, para as pessoas economicamente activas, porém sem possibilidade de autofinanciamento ou de acesso ao crédito bancário para construção das suas habitações.

Na realidade, o FFH vai além do seu mandato oficial, pois define projectos, subcontrata e supervisiona a construção e distribui as respectivas casas, num processo monopolizado de selecção dos respectivos beneficiários. As casas, por sua vez, são vendidas a créditos altamente subsidiados pelo Estado. Outra instituição com especial relevância no seio do MOPH é a Direcção Nacional de Habitação e Urbanismo, que é responsável pela promoção e definição de políticas e estratégias que permitam a melhoria das condições de habitação (*vide* Figura 2; Anon, 2009; Gil, 2000: 9).

De acordo com o documento do Governo intitulado «*Follow-Up*» of the *Habitat Agenda*, por Gil (2000: 9), os grupos alvo da política de provisão de habitação são três, nomeadamente: (a) *pe-soas com baixo rendimento*, (b) *trabalhadores qualificados*, e (c) *jovens recém-casados*. Por outro lado, o documento de política habitacional assume como um dos seus princípios a «habitação adequada como um direito e vector de inclusão social como o estabelecido pela Constituição da República e a Declaração Universal dos Direitos Humanos» (Anon, 2009). No entanto, no processo de candidatura dos interessados, é pedida uma infinidade de dados, quer ao marido quer à esposa, para aferir a sua posição social ou o seu estado, entre aquelas categorias prioritárias. Entre eles, uma cópia do Bilhete de Identidade (BI), preenchimento de formulários com os dados do BI e outros detalhes (como, por exemplo, estado civil: regime de casamento, número de dependentes; profissão: local de trabalho, salário que aufera, banco através do qual recebe o salário, regime do contrato laboral, especificação de outras fontes de rendimento, etc.). Após todos os dados serem colhidos, o FFH prossegue com a avaliação e a pré-selecção dos candi-

dados para entrevista. Finalmente, os candidatos pré-seleccionados são chamados, e os que forem seleccionados têm de formalizar o contrato de compra e venda (*vide*, FFH, 2013).

FIGURA 2. QUADRO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E ENQUADRAMENTO DO FFH



Fonte: Anon (2009).

(iii) Provisão de infra-estruturas básicas

No domínio da provisão de infra-estruturas básicas, o objectivo é o de «assegurar a provisão mínima», isto é, a provisão de água, energia, saneamento básico, educação, saúde, segurança e vias de acesso, «em todas zonas residenciais» (Anon, 2009; Governo de Moçambique, 2006: 85, 97). São responsáveis neste domínio, no que concerne ao planeamento, à coordenação e à supervisão dos processos de provisão, as seguintes instituições: Ministério da Administração Estatal (MAE), Micoa, MOPH, Ministério da Saúde (Misau), Ministério da Educação (Mined), Ministério do Interior (Mint), MPD, municípios e administrações locais (*ibid.*). No entanto, o fornecimento destes serviços básicos não é feito de forma linear e uniforme nas diferentes zonas urbanas e periurbanas.

UMA ANÁLISE SOCIAL DO SISTEMA E DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Primeiro, é importante considerar que o documento da política e estratégia de habitação não distingue o sistema habitacional e o seu funcionamento normal, da respectiva política social de habitação. Entretanto, o documento descreve os vários intervenientes, os respectivos campos de acção e os aspectos ligados à habitação e à criação de condições de habitabilidade. No entanto, a apresentação em PowerPoint do mesmo documento menciona que o FFH se ocupa da execução da política de provisão ao atribuir a este a responsabilidade de promover moradias condignas e de baixo custo. Assim sendo, fica claro que o FFH é a instituição do Estado criada com vista à materialização da política social de provisão de habitação, sobretudo considerando o âmbito da sua criação (*vide* Lei N.º 24/95, de 16 de Junho) e aditamento (*vide* Decreto N.º 65/2010, de 31 de Dezembro, Artigo 1.º, ponto 1.f).

Segundo, considere-se que o facto de a política de provisão da habitação em Moçambique permanecer ainda informal, visto que não foi oficialmente publicada, e é totalmente controlada, gerida, executada e supervisionada pela mesma instituição do Estado, o FFH, que por sua vez tem um alto grau de autonomia do Estado, o que a torna problemática. Por um lado, a política habitacional não pode ser directamente questionada ou usada com propósitos de advocacia, porque parece não existir legalmente. Por outro, a autonomia do FFH (*vide* Decreto N.º 65/2010, de 31 de Dezembro, Artigo 2.º, pontos 1, 2 e 3) e a ambiguidade da política protegem a instituição da obrigação de prestação de contas, bem como iliba o Estado de pressões a favor de uma política habitacional funcional. As possíveis pressões podem ser abafadas com a desculpa de haver uma entidade que cuida da política social de habitação, a qual, por sua vez, não necessita de prestar contas. Estas situações contribuem para práticas de corrupção e priorização por filiação partidária, como acusam Barros, Chivangue & Samagaio (2013: 79), que por sua vez agudizam o problema da marginalização das pessoas com baixo rendimento.

Terceiro, o sistema habitacional como um todo é bastante complexo na sua constituição à luz do descrito no respectivo documento de política e estratégia habitacional, o que torna o Sistema bastante burocrático e confuso. No que diz respeito, por exemplo, à autoconstrução, independentemente dos processos administrativos para a obtenção de título de uso, existem outros actores e processos que fazem parte das primeiras fases da aquisição do respectivo espaço. Após a negociação com o ocupante primário, este deve passar uma declaração de cedência, que será testemunhada pelo secretário do bairro. Posteriormente, o documento tramitará para o chefe do círculo, que emitirá uma outra declaração que será apresentada à administração do distrito. Estes processos, embora onerosos, são informais, tanto que a administração, antes de proceder à devida formalização, faz uma consulta comunitária no terreno para confirmação de pertença do espaço ao respectivo indivíduo, o que por sua vez acarreta outros custos monetários e leva o seu tempo. Porém, a partir desta fase é que o processo formal se inicia, muitas vezes não obedecendo ao tempo regulamentado. Todos estes factores, como, por exemplo, custos elevados e arbitrários, elevada burocracia e complexidade para compreensão dos processos, contribuem significativamente para a informalidade da posse de terras, sobretudo no seio da população com baixo rendimento. Simultaneamente, as respectivas construções são informais.

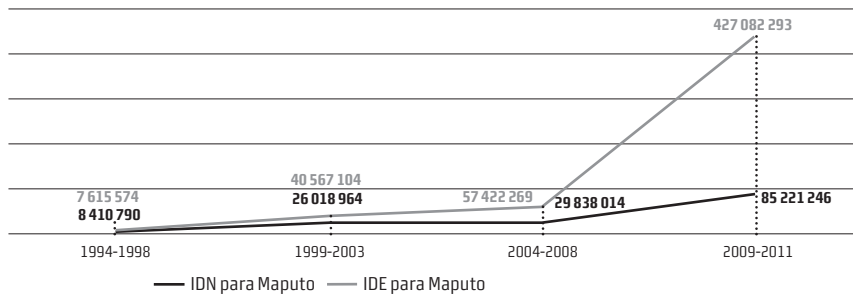
Em consequência desta informalidade na posse de terras e nas autoconstruções pelas famílias com baixo rendimento, o risco de perderem as suas residências, ainda que por mecanismos de mercado, é maior. Refira-se que este tipo de informalidade é característico nos bairros de expansão em Maputo, sendo logo, a priori, propensos a gentrificação no futuro. Porém, nos bairros circunvizinhos, já em gentrificação, o processo inicial de ocupação pelas vítimas deste fenómeno seguiu um processo similar (*vide*, Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 80), que hoje deu lugar ao seu afastamento das proximidades da zona

central da cidade. Certamente, pode-se entender que, para além da pobreza e do aliciamento com elevadas somas monetárias, o receio e o medo da sua presumível condição de ilegalidade joguem um papel importante na decisão de vender as residências, mudando-se para bairros mais longínquos. Este receio e medo, por sua vez, tanto reduziria o poder de negociação destas populações como seria uma das razões explicativas da gentrificação, que encontra a sua raiz na complexidade e onerosidade do sistema habitacional.

Quarto, apesar de a política e estratégia habitacional ter sido desenhada após o fenómeno da gentrificação se notabilizar, a sua concepção aparenta não ter considerado a dimensão do problema para a respectiva solução. Assim, o documento em nada menciona o problema da gentrificação ou mesmo da realocação e mobilidade das famílias. A título de exemplo, o bairro da Polana Caniço está em crescente transformação, sendo ocupado por famílias de posses e moradias luxuosas em comparação com as anteriores casas de caniço, que apelidaram o bairro. Outro exemplo mais gritante é o bairro do Triunfo, que se tornou um bairro luxuoso após terem sido retirados, gradualmente, os seus antigos moradores (vide, Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 80). Outros bairros um pouco mais distantes, como é o caso de Mahotas, Guava, etc., vão dando lugar a verdadeiras novas paisagens, à custa de novas ocupações e de afastamento dos anteriores residentes.

Entretanto a movimentação de pessoas e a gentrificação podem ser previsíveis ao olharmos para as tendências de investimento em projectos na área de construção para Maputo. Apesar dessa possibilidade, não há indicações da existência de uma estratégia com vista a minimizar os efeitos das referidas deslocações. Olhando para a tendência de investimento em construção apenas para Maputo, verifica-se um crescimento acumulado de novos projectos aprovados pelo Centro de Promoção de Investimento (CPI) ao longo dos quinquênios desde 1994. Especificamente, olha-se para as tendências tanto do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) como do Investimento Directo Nacional (IDN) (*vide* Figura 3). Porém, o volume de investimento não significa apenas investimento em construção civil para fins habitacionais, ele reflecte-se também no uso de terras, e, portanto, na redução de espaços habitacionais. A título de exemplo, a Knight Frank, uma empresa internacional que opera em consultoria e venda de edifícios, revelou que em Maputo cerca 274 mil metros quadrados de espaço são actualmente ocupados por centros comerciais e circuitos comerciais (*vide* Knight Frank, 2016: 7). Isto corresponde a cerca de 609 terrenos convencionais de 450 metros quadrados, vulgo 15 por 30 metros, que nos bairros adjacentes à cidade são, regra geral, partilhados por mais de uma família. Tal estimativa não significa que todos os investimentos de género tenham resultado em movimentação de famílias. Porém, estes ou resultam na tal movimentação, quer por reassentamento das famílias afectadas, quer indemnização ou aquisição informal das suas moradias, ou ocupam espaços que podiam ter sido habitáveis.

FIGURA 3. ACUMULADO DOS INVESTIMENTOS APROVADOS PELO CPI POR QUINQUÊNIO (1994-2011), EM USD

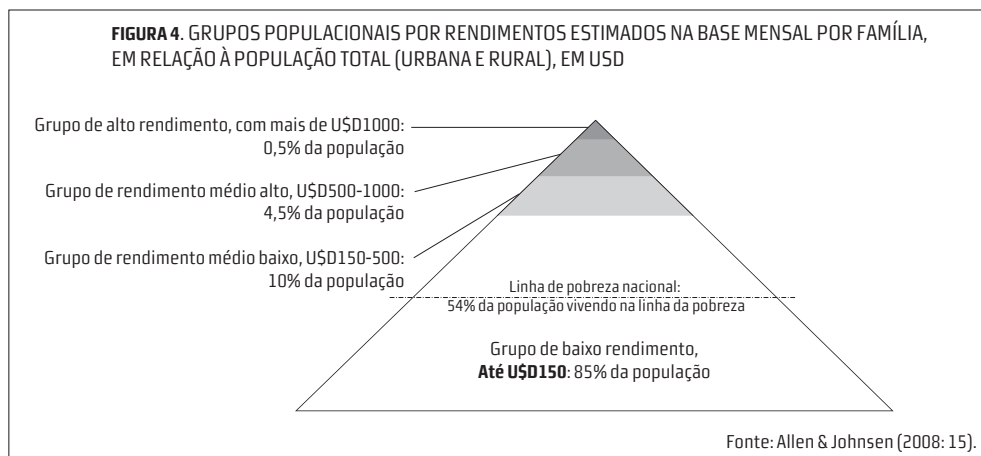


Tendo em conta que os subúrbios e bairros nas redondezas de Maputo são habitados por famílias de médio e baixo rendimento, que vendem a sua força de trabalho nas regiões centrais da cidade, pode depreender-se as consequências das respectivas deslocações para locais longínquos. Para além de muitas destas famílias já se terem desligado do trabalho agrícola, os espaços que passam a ocupar não dispõem de margens consideráveis para agricultura familiar que as sustente, e os meios de transporte interurbanos continuam a funcionar com limitações. Por conseguinte, a sua exclusão social agudiza-se. Se a maioria da população afectada pela gentrificação é constituída por pessoas com baixo rendimento, que sobrevivem do trabalho informal, doméstico e com salários mínimos no sector formal em áreas como segurança, guardas-nocturnos, polícias, varredores de rua, etc.² (*vide* Figura 4), implica que tenham também fraca capacidade financeira de contornar as dificuldades emergentes. Daí a possibilidade de perda dos seus empregos e de fontes alternativas de rendimento, a degradação das condições de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, segurança, vias de acesso, iluminação e água potável. De salientar que estes aspectos são de particular importância para a formação de capital humano, em concordância com a segunda prioridade do PQG. Ou seja, a gentrificação, que é uma consequência do ineficiente sistema de habitação e da dúbia e ineficaz política social de habitação, pode resultar em marginalização e pauperização das famílias com baixo rendimento.

Adicionalmente, como foi descrito por Bagchi (2000) na sua revisão do trabalho de Amartya Sen *Capability Approach*, «a falta de habitação [condigna], a fome e ausência do bem mais precioso – o respeito» – caberiam todos na análise de Sen sobre a privação das capacidades (Bagchi, 2000: 4412). Deste modo, a venda das casas apenas resolve, temporariamente, as suas situações de carência, que mais tarde se tornam piores, tanto pelas difíceis condições de transporte como

² Estas são algumas características constatadas durante uma pesquisa de campo anterior incluindo entrevistas a residentes daqueles bairros. O referido trabalho de terreno decorreu no período entre Setembro e Novembro de 2013.

pelos respectivos custos explícitos e implícitos, degradando até a própria dignidade das pessoas. Ademais, a falta de provisão de serviços públicos e de alternativas de subsistência nos lugares periféricos para onde se dirigem piora as suas condições de vida, visto que continuam a depender do emprego, quer formal ou informal, nos centros urbanos, e com muito mais esforço do que anteriormente. Não obstante, e dado que o alvo da actual política e estratégia de habitação são os trabalhadores qualificados, classificados por Allen & Johnsen (2008: 15) como de médio-alto rendimento, então a actual política social de habitação exclui os que mais precisam.



Finalmente, independentemente de a política e estratégia de habitação servir, efectivamente a, um segmento populacional bastante minoritário, isto é, a classe média-alta, aquela não responde sequer à demanda deste grupo, havendo ainda um excesso da procura, que encontra o seu escape na autoconstrução. A título ilustrativo, durante os primeiros nove anos de existência, o FFH conseguiu atribuir apenas mil novas casas e fornecer seis mil talhões com acesso às infra-estruturas básicas (Allen & Johnsen, 2008: 7). O que, por sua vez, leva a que as novas metas sejam consideradas demasiado ambiciosas, colocando a sua capacidade de materialização em questão. No entanto, o funcionamento ineficiente do sistema de habitação e os longos períodos de espera relacionados com os processos formais, que contrastam com as necessidades habitacionais prementes, sobretudo entre os jovens, que se explicam pelas rendas elevadas, levam a que as construções não regulamentadas continuem a crescer.

CONCLUSÕES E DESAFIOS

Este artigo argumentou que a complexidade e a onerosidade do sistema de habitação moçambicano, bem como a ambiguidade da política social de habitação, contribuem de forma

indirecta para a gentrificação e, através deste fenómeno, cooperam na exclusão e marginalização social das famílias com baixo rendimento. O artigo começou por descrever o sistema habitacional e a controvérsia da política de habitação de Moçambique com base, principalmente, em documentos oficiais do Governo, bem como em documentos vinculativos, seguindo-se uma análise da política. O mapeamento ilustrou o sistema habitacional em vigor e situou a política habitacional no sistema, identificando os principais intervenientes e estabelecendo relações entre os mesmos com foco no papel da provisão. Por sua vez, a reflexão sobre o sistema habitacional, na perspectiva do utente, revela o sistema como sendo complexo e oneroso, desencorajando a maioria da população, especialmente com baixo rendimento, de seguir o sistema para a formalização dos respectivos títulos de propriedade. Analogamente, a não formalização destes títulos constitui uma limitação ao pleno gozo dos seus direitos de habitação consagrados pela Constituição da República, pois o medo da sua presumível ilegalidade constrange-os. Este facto compele-os a vender as suas residências próximas da cidade e das suas actividades produtivas aos respectivos proponentes, geralmente de classe média-alta, e aos corporativos, deslocando-se para zonas longínquas de fraca infra-estruturação. Consequentemente, estas famílias tendem a passar de uma condição de exclusão social para uma outra pior, isto é, são marginalizados socialmente como efeito da gentrificação resultante da complexidade do sistema habitacional e da onerosidade dos seus processos.

Por outro lado, apesar de ter sido aprovada a política social de habitação, não há indícios da sua publicação ou divulgação oficial após a aprovação. Embora tenha sido sistematicamente citada em alguns documentos oficiais publicamente disponíveis, a respectiva política não aparenta ter sido disponibilizada por mecanismos conhecidos, facto que a torna, de certo modo, fictícia e controversa. No entanto, está disponível no *site* do Governo um documento intitulado *Política e Estratégia de Habitação para Moçambique*, que foi apresentado em conferência datada de antes da respectiva aprovação como política oficial. Porém, esta política tende a ser pouco clara em relação a provisão, e sua respectiva implementação através do FFH não responde satisfatoriamente às demandas impostas pelos grupos alvo, nem atenta para o problema da gentrificação. Em resultado disso e da controvérsia existencial da respectiva política, a marginalização das principais vítimas dos efeitos controversos da gentrificação, isto é, a população com baixo rendimento, fica longe de ser ajudada pelas organizações da sociedade civil. Em suma, a política habitacional em Moçambique continua uma miragem, agudizando assim a pobreza, a exclusão e a marginalização social das famílias com baixo rendimento, vítimas da gentrificação. Desta forma, para além de contribuírem negativamente para a formação do capital humano, isto é, a segunda prioridade do PQG, o sistema e a política habitacionais concorrem indirectamente para o aumento das desigualdades sociais, pondo em perigo o desenvolvimento socioeconómico uniforme das famílias moçambicanas e contrariando os objectivos do PQG 2015-2019.

Para terminar, o artigo propõe os seguintes desafios de reflexão para a minimização do problema da gentrificação e o seu impacto de marginalização social das populações com baixo rendimento residentes nos bairros periurbanos de Maputo: (i) reflexão sobre as possibilidades de simplificação dos processos de legalização de terrenos para fins habitacionais, simplificação e facilitação dos processos de legalização da autoconstrução bem como do registo de propriedade, e ainda a redução dos ónus envolvidos nesses processos; (ii) reflexão sobre a equidade de divulgação das leis de obrigatoriedade e os respectivos direitos dos cidadãos concernentes à habitação (refira-se, por exemplo, à terra como propriedade do Estado, e ao direito à habitação plasmado na Constituição da República), os seus mecanismos de aplicação, entre outros; (iii) reflexão profunda sobre a política de habitação com foco em (a) a definição clara e objectiva dos seus alvos e respectivos níveis de priorização; (b) a identificação precisa e coerente dos principais problemas habitacionais do ponto de vista dos alvos e das famílias com baixo rendimento; (c) a avaliação realista das capacidades de resposta dos órgãos implementadores da política e possibilidades de melhoria das mesmas; (d) divulgação da política bem como dos mecanismos para o usufruto dos seus benefícios; (iv) reflexão sobre o processo de urbanização em duas principais vertentes: (a) das possibilidades de desconcentração dos serviços públicos, e (b) da possibilidade de implementação de projectos para a provisão habitacional às famílias com baixo rendimento em locais relativamente próximos dos centros urbanos. Estas reflexões poderão auxiliar na materialização do «objectivo estratégico III» do actual PQG, que destaca a habitação.

REFERÊNCIAS

- Allen, C. & Johnsen, V. (2008). *Overview of the Housing Finance Sector in Mozambique*, 1-24. Disponível em: <http://www.housingfinanceafrica.org/document/overview-of-the-housing-finance-sector-in-mozambique/>.
- Anon (2009). *Política e Estratégia de Habitação para Moçambique*. Disponível em: http://www.mae.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=194:politica-e-estrategia-de-habitacao-para-mocambique-&Itemid=122.
- Bagchi, A. K. (2000). Freedom and development as end of alienation? *Economic and Political Weekly*, 35(50), 4408-4420.
- Banco Mundial (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*, 1-380. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/09/02/000333038_20090902012908/Rendered/PDF/478760ESW0v20P1nt0Study1Full0Report.pdf.
- Barros, C. P., Chivangue, A. & Samagaio, A. (2013). Urban dynamics in Maputo, Mozambique. *Cities*, 36, 74-82. Disponível em: doi:10.1016/j.cities.2013.09.006.
- Carrilho, J. & Lage, L. (2010). Desafios no domínio da habitação. In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique*, 2010, 319-322. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?_target_=iese_des2010.
- Comité de Conselheiros (2003). *Agenda 2025*.
- FFH (Fundo de Fomento à Habitação) (2013). *Processo de Seleção*. Grupo Sanjose. Disponível em: <http://www.sanjosemozambique.com/processodeselecao.pdf>.
- Forjaz, J. (1984). Research needs and priorities in housing and construction in Mozambique. *Special Issue Report on The Lund Seminar on Research Needs and Priorities for Housing and Construction in Developing Countries*, 9 (2), 65-72. Disponível em: doi:10.1016/0197-3975(85)90009-8.
- Gil, H. R. (2000). «Follow-Up» of the Habitat Agenda. Direcção Nacional da Habitação e Urbanismo. Disponível em: <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/Mozambique.pdf>.
- GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2008). *O Quadro Legal para Obras de Construção em Moçambique*. Edição I.
- Governo de Moçambique (2010). Adita e introduz algumas alterações ao Decreto n.º 24/95, de 6 de Junho. Boletim da República. Decreto N.º 64/2010.
- Governo de Moçambique (1995). Cria o Fundo de Fomento da Habitação. *Boletim da República*. Decreto N.º 24/95 de 6 de Junho.
- Governo de Moçambique (2006). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)*. Versão final aprovada pelo Conselho de Ministros.

- Governo de Moçambique (2015). *Programa Quinquenal do Governo para 2015-2019*. Maputo: Imprensa Nacional.
- Guilande, J. C. A. & Cumbe, A. (2001). *Avaliação da Política Nacional de Habitação: O Caso do Fundo para o Fomento de Habitação*. “UEM, Maputo. Tese de licenciatura”
- Hoekstra, J. S. C. M. (2010). *Divergence in European Welfare and Housing Systems*. IOS Press.
- Knight Frank (2016). *Shop Africa 2016: Sub-Saharan Shopping Centre Development Trends*, 11. Disponível em: <http://content.knightfrank.com/research/977/documents/en/2016-3479.pdf> (consultado a 31 de Março de 2016).
- República de Moçambique (2004). *Constituição da República*.
- Secretariado do Conselho de Ministros (2011). *Aos Órgãos de Informação*. República de Moçambique. Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/comunicados/comunicados-2011/Comunicado%20da%207SOCM11.pdf>
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, 34(3), 427-450.
- Titmuss, R. M. (1974) What is social policy? In Stephan Leibfried & Steffen Mau (eds.). *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction I*, 138-147. Londres: Allen & Unwin. Disponível em: <http://rszarfips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf> (consultado a 4 de Abril de 2016).

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO

A SOCIEDADE CIVIL E O PROSAVANA EM MOÇAMBIQUE

Sérgio Chichava

INTRODUÇÃO

As organizações da sociedade civil moçambicanas (OSCM), apoiadas por parceiros de outros países, principalmente do Brasil e Japão, têm sido bastante críticas em relação ao ProSavana, o programa trilateral de desenvolvimento agrícola brasileiro-japonês-moçambicano mais ambicioso e mediático do Brasil e do Japão na história recente da sua cooperação internacional em projectos de desenvolvimento em África. O êxito do Prodecer, uma parceria de desenvolvimento nipónico-brasileira, na transformação da savana tropical do Brasil (conhecida como *cerrado*) numa das regiões agrícolas mais produtivas do mundo, é um dos argumentos avançados para a concepção do ProSavana.¹ As OSCM afirmam que este programa beneficiará, principalmente, o capital brasileiro e japonês e a elite moçambicana, expropriando e marginalizando os pequenos produtores locais e levando a um êxodo rural, reproduzindo os mesmos problemas criados pelo Prodecer no Brasil. Consequentemente, as OSCM iniciaram uma série de protestos exigindo aos governos dos três países que suspendam e repensem o programa. Contudo e diferentemente das OSCM, os promotores do ProSavana vêem a situação de forma diferente, considerando que o programa irá revolucionar a agricultura em Moçambique, transformando o Corredor de Nacala, no Norte, numa zona agrícola altamente produtiva e resolvendo, definitivamente, a questão da insegurança alimentar.

Entretanto, se no princípio as OSCM envolvidas na luta contra o ProSavana apresentavam um certo consenso sobre a necessidade de parar e reformular o programa, em coordenação com as partes interessadas e afectadas, hoje apresentam-se profundamente divididas, umas defendendo a suspensão definitiva do programa e outras, a sua adopção, se forem acauteladas as suas posições. Este artigo tem dois objectivos: primeiro, analisar as diferentes formas usadas pelas OSCM para contestar o ProSavana; segundo, mostrar e explicar as divergências entre estas organizações. O texto encontra-se estruturado da seguinte forma: primeiro, apresenta-se sucintamente

¹ Para mais informação sobre o Prodecer, ver: <http://www.campo.com.br/prodecer/?lang=es>.

o ProSavana; em seguida, apresentam-se as diferentes formas de protesto das OSCM; por fim, analisam-se as divergências entre as OSCM em relação ao ProSavana.

BREVE APRESENTAÇÃO DO PROSAVANA

Como já referido, a experiência de desenvolvimento do *cerrado* no Brasil, com base num programa de cooperação de 30 anos com o Japão – Prodecer (1979-2001) –, inspirou o ProSavana. Os promotores do Prodecer afirmam que este programa foi responsável pela transformação do *cerrado* brasileiro numa das regiões mais produtivas do país e no segundo produtor mundial de soja, depois dos Estados Unidos. Através dele, o Brasil recebeu do Japão importante *know-how* aplicável ao desenvolvimento agrícola da savana tropical. Apoiado neste facto, Kenzo Oshima, então vice-presidente da Japan International Cooperation Agency (JICA), e Marco Farani, na altura director da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), assinaram em 2009 um memorando assumindo o compromisso de um Programa de Parceria Brasil-Japão para o Desenvolvimento da Savana Tropical Africana, que reproduziria a experiência do *cerrado* brasileiro em Moçambique, através do ProSavana. A implementação do ProSavana começou em 2011, prevendo-se que ocupe uma área de 14 milhões de hectares no Corredor de Nacala e abrangendo as províncias de Cabo Delgado, Nampula, Niassa, Tete e Zambézia, num prazo de pelo menos 20 anos. O ProSavana prevê o desenvolvimento de sistemas de produção comercial de larga escala, a par de agricultura familiar de subsistência, através de tecnologia de ponta, das experiências brasileira e japonesa e de técnicas agrícolas de conservação. O programa está dividido em três componentes, cada uma com as suas disposições institucionais e instituições executoras, a serem implementadas em três fases, nomeadamente o ProSavana-PI, ProSavana-PD e ProSavana-PE².

O ProSavana-PI centra-se em pesquisa e na modernização e capacitação institucional do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM). Com uma duração de cinco anos (2011-2016), esta componente é executada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agro-Pecuária (Embrapa) em coordenação com o IIAM e o Centro Internacional de Pesquisa em Ciências Agrárias do Japão (JIRCAS).

A segunda componente, que se previra começar em 2012 e terminar em 2014, mas por razões que avançaremos mais tarde ainda não foi implementada, consiste na formulação de um plano director (ProSavana-PD) que conceba o desenvolvimento agrícola do Corredor de Nacala. Esta componente é coordenada pela JICA, pela ABC e pelo Ministério da Agricultura de Moçambique (Minag)³.

A terceira componente, o ProSavana-Projecto de Extensão e Modelos (ProSavana-PEM), prevista para ser implementada entre 2013 e 2019, tem como objectivo aumentar os níveis de

² A informação que usamos para descrever o ProSavana pode ser encontrada aqui: <http://www.prosavana.gov.mz/?lang=pt-pt>.

³ Actual Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA).

produção agrícola em áreas-alvo específicas do Corredor de Nacala, através da adopção de modelos de desenvolvimento agrícola. Esta componente será também implementada pelo Minag, pela JICA e pela ABC.

Segundo a Embrapa, espera-se que o projecto venha a beneficiar directamente 400 mil pequenos e médios produtores e, indirectamente, 3,6 milhões (Embrapa, 2012). De acordo com os executores do ProSavana, a escolha do Corredor de Nacala deve-se ao facto de esta região possuir características agro-ecológicas semelhantes ao *cerrado* brasileiro. Este aspecto não é exclusivo do ProSavana, pois o Brasil acredita que a sua experiência de desenvolvimento é aplicável a África, dado partilharem o mesmo tipo de clima tropical. Assim, a maior parte, senão todos, dos programas brasileiros de cooperação para o desenvolvimento em África, em particular Moçambique, é uma réplica dos que foram implementados no Brasil e considerados bem-sucedidos (Chichava *et al.*, 2013). Esta é uma das razões de conflito entre as OSCM e os proponentes do ProSavana, pois os primeiros acham que o Prodecer foi um fracasso total, enquanto os últimos acham o contrário, defendendo que pode ser exportado para Moçambique e para outras partes de África.

A CONTESTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA AO PROSAVANA

O activismo das OSCM contra o ProSavana data de 2011. A crítica ao ProSavana faz-se essencialmente através de cartas abertas, organização de *workshops*, conferências ou seminários em que são denunciados os possíveis efeitos nefastos deste programa em Moçambique.

Das OSCM que se têm destacado na luta contra o ProSavana fazem parte a União Nacional dos Camponeses (Unac)⁴, a Justiça Ambiental (JA)⁵, a Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM), a Plataforma Provincial de Organizações da Sociedade Civil de Nampula (PPOSC-N)⁶ e a Acção Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (Adecru)⁷. A Unac, JA, Adecru e ORAM têm sede na capital, Maputo, enquanto a PPOSC-N tem sede em Nampula. Esta precisão é importante, porque, como se verá, marcará também a maneira como estas organizações se posicionam em relação ao ProSavana.

A primeira declaração pública contra o ProSavana foi feita pela Unac através dos seus núcleos provinciais de Cabo Delgado, Nampula, Zambézia e Niassa, numa reunião realizada em Outubro de 2012 em Nampula. Segundo a Unac, havia basicamente dois problemas com o

⁴ Baseada em Maputo, é a maior organização de representação e defesa dos camponeses em Moçambique e foi criada em 1987.

⁵ Organização criada em 2004 em Maputo, luta pela equidade e defesa do meio ambiente.

⁶ Criada em 2009 e baseada em Nampula, define-se como um mecanismo de coordenação das iniciativas das Organizações da Sociedade Civil (OSC) integradas nas redes temáticas e sectoriais, assim como para facilitar a comunicação com os parceiros dos sectores, público e privado, na consecução das iniciativas de desenvolvimento provincial.

⁷ Criada em 2007, tem como foco a defesa das comunidades rurais, a promoção do desenvolvimento local e inclusivo.

ProSavana: para além de o Prodecer, em que se inspira o ProSavana, ter favorecido a agro-indústria de larga escala, degradado o ambiente, expropriado e marginalizado as populações indígenas do *cerrado* brasileiro, havia também escassez de informação e pouca transparência em relação à forma como este programa seria implementado em Moçambique (Unac, 2012). Endurecendo e internacionalizando as suas acções, em Maio de 2013, 23 OSCM, com o apoio de 43 organizações internacionais, endereçaram uma «carta aberta» aos chefes de Governo de Moçambique, do Japão e do Brasil, exigindo a suspensão imediata do ProSavana, de modo a permitir uma reflexão e reformulação do programa envolvendo não só as associações de apoio e defesa dos camponeses como os próprios camponeses, através de um diálogo inclusivo e democrático (Adecru *et al.*, 2013).

Embora dirigindo-se de forma específica aos presidentes dos três países implementadores do ProSavana, havia algo em comum nas exigências destas organizações: Pedido para se focar mais na agricultura familiar, que ocupa a maior parte da população rural de Moçambique, em detrimento do agro-negócio, que na sua opinião irá beneficiar apenas as multinacionais.» Ao Brasil, por exemplo, que acusavam de se escudar por detrás do discurso de solidariedade para facilitar a entrada das multinacionais, exigia-se que, entre outras coisas, desse mais prioridade ao Programa Mais Alimentos⁸, que, no entender destas organizações, dá primazia aos pequenos agricultores ao invés do ProSavana, que privilegia o agro-negócio. O Japão era acusado de o seu investimento em mega infra-estruturas no Corredor de Nacala ter como finalidade apenas facilitar o escoamento da produção resultante do ProSavana a favor das multinacionais, ignorando a agricultura camponesa. Por seu lado, ao Presidente de Moçambique recordava-se-lhe que a agricultura familiar, que ocupa 80% da população de Moçambique e é responsável pela produção de mais de 90% dos alimentos produzidos no País, e que sempre esteve na vanguarda nos momentos mais cruciais da História do País, devia ser protegida contra o agro-negócio, sob o risco de criar graves privações não só neste sector como no País (*Idem*).

Como já referido, as OSCM têm recebido um apoio bastante importante dos seus parceiros brasileiros e japoneses. Assim, em Agosto de 2013, organizou-se em Maputo a Conferência Triangular dos Povos (Japão, Brasil e Moçambique), onde, uma vez mais, as OSCM reiteraram as suas posições em relação ao ProSavana, tendo as organizações brasileiras e japonesas insistido sobre os impactos negativos do Prodecer no Brasil, exigindo a sua não implementação em Moçambique (Justiça Ambiental, 2013).

Por exemplo, considerando que a «carta aberta» de Maio de 2013 não obtivera resposta e que o ProSavana estava já em acção, cinco organizações japonesas, designadamente a ATTAC Japan, a Oxfam Japan, a Japan International Volunteer Center (JVC), a Africa-Japan Forum (AJF)

⁸ Trata-se de um programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil para financiar e capacitar a agricultura familiar. O programa está também a ser implementado em Moçambique. Para mais detalhes, ver <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/maisalimentos/>.

e a Citizens Concerned with the Development of Mozambique (CCDM), elaboraram em Setembro de 2013 uma nova «carta aberta», especificamente dirigida ao primeiro-ministro japonês, Shinzo Abe, em que defendiam não só a paragem imediata do ProSavana como também uma revisão fundamental deste programa (ATTAC Japan *et al.*, 2013).

Cerca de um ano após a «carta aberta» de Maio de 2013, mais precisamente a 2 de Junho de 2014, e no que pode descrever-se como um momento culminante neste processo, nove OSCM lançaram uma campanha nacional denominada «Não ao ProSavana», exigindo uma paralisação total e imediata do programa, insistindo uma vez mais nos impactos negativos para o meio ambiente e para a população local que este programa iria trazer na ausência de diálogo e transparência em relação à sua concepção e implementação. Estas organizações denunciavam também casos de intimidação pelas autoridades moçambicanas às populações locais que se opunham ao ProSavana. Afirmavam que, com vista à implementação deste programa, as populações estavam a ser, coerciva e compulsivamente, expulsas do seu território. Segundo estas organizações, a campanha «Não ao ProSavana» era uma resposta ao «silêncio» dos governos do Japão, Brasil e Moçambique relativamente à sua «carta aberta» de 23 de Maio de 2013 (Adecru, 2014).

Esta posição foi também reiterada na 2.^a Conferência Triangular dos Povos realizada em Maputo a 24 de Julho do mesmo ano. Nesta, os participantes referiram que já se testemunhavam alguns impactos negativos do ProSavana. Por exemplo, a Unac observava que só no distrito de Monapo, província de Nampula, o ProSavana expropriara cerca de 3000 hectares de terra aos produtores locais para serem entregues a agro-negócios, para a produção de soja (Suzete, 2014) – notícia difícil de confirmar.

Se nos primeiros anos da implementação do ProSavana as críticas eram mais dirigidas à participação do Brasil no programa, vista como tendo como objectivo principal beneficiar as suas agro-indústrias e os seus agricultores, ultimamente o Japão também tem sido bastante visado – posição secundada pelas OSC japonesas.

É de sublinhar que, durante a visita do primeiro-ministro japonês a Moçambique em 2014, as OSCM locais foram bastante críticas, considerando que, embora mascarada em discursos de amizade e solidariedade, tinha uma agenda «imperialista» oculta pretendendo apenas consolidar os interesses daquele país asiático em detrimento dos dos moçambicanos (Vujanhe, 2014).

FISSURAS NO SEIO DAS OSCM: MANIPULAÇÃO, PROCURA DE PROTAGONISMO OU LUTA PELA SOBREVIVÊNCIA?

As acções das OSCM têm tido alguns efeitos positivos, levando os responsáveis pela elaboração do ProSavana a fazer esforços para lhe dar mais transparência e para incluir as OSCM nos debates sobre o programa.

A primeira reunião organizada pelo Minag para apresentar o ProSavana e consultar as OSC foi realizada em Cuamba, distrito da província do Niassa, em Setembro de 2013. Segundo o Minag, a ideia era apresentar e discutir o ProSavana-PD com as OSCM. Da mesma forma, depois de as OSCM terem apresentado as suas preocupações numa conferência realizada a 24 de Julho de 2014 em Maputo, o Minag foi novamente forçado a responder, reafirmando a disposição de Moçambique, Japão e Brasil em dialogar de forma transparente sobre o ProSavana com os representantes das OSCM e as suas congéneres brasileiras e japonesas⁹.

Desde então, o Governo publica regularmente informações sobre o ProSavana numa página do seu *site* especialmente dedicada ao programa. O Minag tem também distribuído à população local panfletos em português e nas línguas nacionais explicando o ProSavana.

Entretanto, algumas OSCM, como a Unac e a Adecru, olham com suspeição a abertura dos proponentes do ProSavana e a criação do Mecanismo de Coordenação da Sociedade Civil para o Desenvolvimento do Corredor de Nacala (MCSC) em Fevereiro de 2016, afirmando que não é uma iniciativa honesta e transparente, havendo manipulação e cooptação de algumas organizações para que legitimem o programa, enfraquecendo a sua luta contra o ProSavana (Adecru, 2016; Unac, 2016).

Entre as organizações consideradas como tendo sido cooptadas estão a PPOSC-N, o Fórum das Organizações não Governamentais do Niassa (Fonagni), o Fórum das Organizações não Governamentais da Zambézia (Fongza) e a Rede de Organizações para Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Zambézia (Radeza), curiosamente todas oriundas de regiões onde o ProSavana está a ser implementado.

Por seu turno, a PPOSC-N, o Fonagni e o Fongza, contrariamente à Adecru e à Unac, entendem que o MCSC será um espaço onde «as organizações da Sociedade Civil e as comunidades possam dialogar de forma eficiente e que desempenhem seu papel junto ao Governo e seus parceiros no ProSavana nos processos de planificação, implementação e monitoria» (PPOSC-N *et al.*, s.d.). Estas organizações acreditam que este espaço vai permitir a revisão e a finalização do ProSavana-PD, incorporando e acautelando as preocupações das OSCM, que, como já vimos, constituem o centro de discórdia com os proponentes do ProSavana. De salientar que em virtude da pressão das OSCM, o ProSavana-PD, que deveria ter começado em 2013, ainda não fora implementado, pelo menos, até ao primeiro semestre de 2016.

Basta olharmos para os resultados da votação das 39 organizações que participaram na proposta de revisão do ProSavana-PD em Nampula, em Janeiro de 2016, para verificarmos a divisão no seio das OSCM: quatro votaram não à continuação do ProSavana; sete votaram contra, mas aceitaram negociar mediante aceitação das suas condições de diálogo; duas estavam indecisas; 19 votaram a favor de dialogar com o ProSavana, se fossem aceites algumas

⁹ Para mais detalhes, consultar: <http://www.prosavana.gov.mz/index.php>.

alterações no ProSavana-PD; e sete organizações designadas como governamentais não mostraram nenhum posicionamento. Alguns membros da Unac foram igualmente acusados de só eles terem acesso a viagens ao Japão, em detrimento das outras organizações (Majol, 2016). Outro aspecto que demonstra as divergências entre as OSCM é o facto de a Unac, corroborada pela Adecru, pelo Observatório do Meio Rural (OMR) e pelo Fórum Terra, ter denunciado que no encontro de Nampula houve atitudes de intimidação e tentativas de agressão aos seus membros pelos subscritores do ProSavana (neste caso, um consultor da JICA), por estes não concordarem com os termos do programa. Ao mesmo tempo, segundo membros da PPOSC-N, alguns elementos da Unac presentes nesta reunião teriam propalado mentiras contra a sua organização (Majol, 2016).

De realçar que o MCSC é liderado pela PPOSC-N, que tem a OMR (das poucas de entre as OSCM baseadas em Maputo que aceitou integrar o MCSC), como coordenadora do Grupo de Técnico, cujo objectivo é emitir pareceres e sugestões de melhoria ao ProSavana-PD.

As clivagens entre as OSCM do Sul e as OSCM do Centro e Norte também se constata no facto de a «carta aberta» de 23 de Maio, que exigia a paragem e a reformulação do ProSavana, ter sido subscrita pela maior parte das OSCM do Sul do País envolvidas na denúncia deste programa, através da campanha «Não ao ProSavana», que, como o próprio *slogan* indica, defende que não há espaço para o ProSavana, devendo este ser, pura e simplesmente, abandonado e substituído por uma agricultura que dê primazia apenas ao sector familiar. Isto evidencia as diferentes abordagens em relação a este programa, pois enquanto a maior parte das OSCM do Sul defende o fim do ProSavana, as do Norte e Centro defendem a sua revisão.

Estes aspectos revelam uma profunda divisão no seio das OSCM, que pode vir a descredibilizar o seu activismo contra o ProSavana. Estas clivagens podem constituir uma procura de protagonismo por parte de algumas organizações, mas também podem representar uma luta pela emancipação por parte de algumas organizações do Centro e Norte do País em relação às do Sul, mais concretamente de Maputo, vistas como se considerando a alfa e ómega das OSCM.. Reformulando, pode ser uma maneira de as OSCM do Centro e Norte do País constituírem o seu próprio espaço, libertando-se da tutela das OSCM de Maputo; de mostrarem que, mais do que as OSCM de Maputo, têm

ideias e interesses próprios e que a situação do Corredor de Nacala, embora seja uma questão nacional, lhes interessa ou lhes afecta em primeiro lugar. Igualmente, não pode perder-se de vista que estas clivagens podem também constituir uma luta pela sobrevivência, visto que umas organizações acham que só algumas é que estão a sair beneficiadas das parcerias com os seus pares do Japão e do Brasil.

CONCLUSÃO

Este artigo discutiu a maneira e as razões que levam as OSCM a ser críticas do programa ProSavana. Basicamente, a contestação tem sido feita através de «cartas abertas», organização de seminários e debates públicos, com a participação de OSC internacionais, particularmente do Japão e do Brasil. Dado que o programa está ainda no seu início, pelo que nada de concreto se pode avançar sobre os seus reais impactos, as críticas baseiam-se, essencialmente, na experiência negativa do Prodecer no *cerrado* brasileiro, em particular na marginalização dos pequenos agricultores em prol do grande capital e nos efeitos perniciosos no meio ambiente local.

O artigo discutiu também a relação entre as OSCM que contestam o ProSavana, mostrando que, não estando satisfeitas com a forma como o programa foi concebido, umas defendem o seu abandono, outras defendem a sua revisão, situação que tem criado alguma desconfiança no seu seio.

O aparecimento de investimentos maciços em Moçambique por parte das chamadas «potências emergentes» do Sul, particularmente do Brasil e da China, chamou a atenção das OSCM para os impactos desses investimentos, especialmente em projectos agrícolas e de mineração, que normalmente incluem o desalojamento e reassentamento das populações locais. O que se critica não é o investimento em si, mas o que se considera falta de transparência e de inclusão das populações locais na discussão e na implementação do projecto. As OSCM estão também preocupadas com as enormes extensões de terra exigidas por esses projectos. A contestação tem tido alguns resultados positivos, forçando os proponentes do programa a dar explicações e a responder a reclamações das OSCM.

A principal preocupação expressa pelas OSCM sobre os megaprojectos como o ProSavana, que combinam a cooperação internacional para o desenvolvimento com investimento directo estrangeiro, reside no facto de acharem que irão beneficiar apenas os interesses da elite política local e das multinacionais, de não existir uma discussão aberta e inclusiva com as partes interessadas e as que provavelmente poderão ser afectadas e de haver pouca informação sobre como vai ser implementado o programa.

Entretanto, e sem tirar mérito às OSCM e ao combate que travam em relação ao ProSavana, é preciso sublinhar que os argumentos avançados para a crítica a este programa não são endógenos, e não resultam da sua experiência ou constatação em relação a este programa, mas sim dos argumentos e experiências avançados pelas suas congéneres brasileiras e japonesas em relação ao Prodecer no Brasil. Mais do que qualquer outro megaprojecto, a crítica ao ProSavana tem a particularidade de envolver um número significativo de OSC internacionais, sobretudo do Japão e do Brasil, o que tem contribuído para dar maior visibilidade e internacionalização à contestação.

REFERÊNCIAS

- Adecru (2016). Depois de desperdiçados mais de 560 milhões de ienes para elaboração do Plano Director do ProSavana, os governos optam pela cooptação da Sociedade Civil. Janeiro. Disponível em: <https://adecru.wordpress.com/2016/01/11/depois-de-desperdicados-mais-de-560-milhoes-de-ienes-para-elaboracao-do-plano-direc-tor-do-prosavana-os-gove-rnos-optam-pela-cooptacao-da-sociedade-civil/> (consultado a 7 de Maio de 2016).
- Adecru *et al.* (2013). Carta aberta para deter de forma urgente o Programa ProSavana – Notas Públicas – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais. Disponível em: http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=6219 (consultado a 7 de Maio de 2016).
- Alice News (2016). Moçambique: Unac manifesta indignação e condena processo do ProSavana. 13 de Janeiro. Disponível em: <http://alice.ces.uc.pt/news/?p=5069> (consultado a 12 de Maio de 2016).
- ATTAC Japan *et al.* (2013). Japanese civil society statement on ProSavana Call for an immediate suspension and fundamental review. 10 de Novembro. Disponível em: <http://cadtm.org/Japanese-civil-society-statement> (consultado a 9 de Maio de 2016).
- Chichava, S. *et al.* (2013). Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: The Case of Mozambique. *Working Paper*, 49. Future Agriculture Consortium.
- Embrapa (2012). Avançam ações de projeto conjunto entre Brasil, Japão e Moçambique. Portal Embrapa. 31 de Janeiro. Disponível em: <https://www.embrapa.br/en/busca-de-noticias/-/noticia/1461641/avancam-acoes-de-projeto-conjunto-entre-brasil-japao-e-mocambique> (consultado a 12 de Maio de 2016).
- Justiça Ambiental (2013). O disse não disse de quem não quer dialogar. Disponível em: <https://justicaambiental.wordpress.com/2013/08/> (consultado a 9 de Maio de 2016).
- Majol (2016). Acta do Encontro de Sociedade Civil sobre ProSavana. Disponível em: <https://adecru.files.wordpress.com/2016/02/acta-worshop-11-e-12-janeiro-final.pdf> (consultado a 8 de Maio de 2016).
- PPOSC-N *et al.* (s.d.). Comunicado de imprensa. Disponível em: http://awsassets.wwfinz.panda.org/downloads/comunicado_de_imprensa_em_portugues.pdf (consultado a 17 de Junho de 2016).
- Suzete, I. (2014). Mozambique: civil society organizations decided to globalize the «No to ProSavana» campaign and promise to give legal responsibility to «perpetrators». *La Via Campesina*. Disponível em: <http://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/stop-transnational-corporations-mainmenu-76/1643-mozambique-civil-society-organizations-decided-to-globalize-the-no-to-prosavana-campaign-and-promise-to-give-legal-responsibility-to-perperators> (consultado a 21 de Junho de 2016).

- Unac (2012). Land grabbing for agribusiness in Mozambique: Unac statement on the ProSavana Program. Disponível em: <http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/agrarian-reform-mainmenu-36/1321-land-grabbing-for-agribusiness-on-mozambique-unac-statement-on-the-ProSavana-programme> (consultado a 8 de Maio de 2016).
- Vujanhe, J. (2014). Às vésperas de uma visita imperial. *Adecru*, 16 de Janeiro. Disponível em: <https://adecru.wordpress.com/2014/01/> (consultado a 17 de Junho de 2016).

A GRÉCIA E MOÇAMBIQUE

DILEMAS, LIÇÕES E OPÇÕES DE LUTA ¹

Carlos Nuno Castel-Branco

CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 2014 e 2015, a Grécia, por más e por boas razões, esteve no centro dos temas de debate e foi notícia das agências financeiras internacionais, de académicos e analistas e dos meios de comunicação social. As más razões foram de dois tipos: a sua crise financeira profunda, e a forma ilógica, dura e irresponsável como credores, União Europeia e agências financeiras trataram o país. As boas razões foram as abordagens e os projectos alternativos gerados pelo Governo progressista do Syriza, a luta titânica daquele país milenar contra a tirania dos mercados financeiros, o apoio esmagador do povo grego a um projecto social-democrata progressista, que se focava na reestruturação e no alívio da dívida e na promoção do crescimento e do emprego, em vez de na implementação de programas draconianos de austeridade social contra os trabalhadores e outros grupos sociais menos favorecidos. A Europa, e parte significativa do mundo, envolveu-se neste debate apaixonadamente, ora do lado das oligarquias financeiras globais e dos seus instrumentos políticos, os governos neoliberais de direita europeus, a União Europeia e outras agências financeiras, ora do lado dos intelectuais progressistas e dos trabalhadores gregos. O Fundo Monetário Internacional (FMI) perdeu uma oportunidade para tentar mostrar que tem alguma relevância real, intelectual e política, preferindo «lavar as mãos» – por um lado, discordava da rigidez germânica e europeia e da sua obsessão com a austeridade, argumentando que a austeridade estava a ir longe demais, e considerava imperioso o alívio da dívida e a sua reestruturação, mas, por outro lado, nunca mostrou ter músculo político e credibilidade e relevância intelectuais para ajudar a mudar a correlação de forças a favor da Grécia. Economistas sociais-democratas, incluindo Nóbéis laureados, como Paul Krugman e Joseph Stiglitz, e partidos e movimentos políticos progressistas europeus – como a ala esquerda do Partido Trabalhista inglês, o Podemos espanhol, o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista

¹ Este capítulo é uma versão adaptada e mais extensa de um texto produzido para a comunicação social no auge dos debates sobre a crise grega. Uma versão resumida foi publicada no jornal *Savana* em Julho de 2015.

portugueses, a ala keynesiana do Partido Nacionalista Escocês (SNP), entre outros – ombream com o Governo do Syriza e com o povo grego, credibilizaram as soluções progressistas e antiausteridade social propostas pelo Governo helénico, mostraram que a Grécia tinha razão e que essa era uma solução e um recomeço da esperança para a Europa, que, pela via neoliberal, caminhava para o abismo económico, para a fragmentação política e para o fascismo. Mais uma vez, a Grécia parecia ter reclamado a posição de «centro do mundo civilizado», ou, nas condições históricas actuais, centro do debate sobre a salvação ou condenação final do capitalismo mundial.

A esquerda construiu novos heróis – os que ousaram lutar e transformar em política económica e social prática a rejeição do neoliberalismo e a adopção de alternativas socialmente mais justas e economicamente mais sustentáveis. A Grécia tornava-se, assim, uma nova comuna de Paris ou um novo São Petersburgo (na Rússia revolucionária de 1917). Desta vez, a força das armas fora substituída por um Governo eleito por maioria popular e por um referendo em que quase dois terços de noventa por cento dos potenciais votantes elegeu a mudança e a alternativa real, e rejeitou o neoliberalismo e a alternância sem alternativas. Nas urnas, foi o triunfo da democracia grega sobre a barbárie financeira e o advento da viabilidade política democrática de alternativas radicais ao *establishment* político e económico, revelando, pelo menos, um ponto importante: um programa económico e político progressista é necessário, urgente, possível e viável eleitoralmente.

A direita construiu novos vilões – os caloteiros, que não queriam pagar a dívida, que entraram em crise por consumirem acima das suas possibilidades e que, em vez de ajustarem a procura aos meios disponíveis, queriam garantir o seu bem-estar à custa do resto da Europa. Para a direita, estes eram irresponsáveis e irrealistas, ingratos relativamente à paciência e generosidade da Europa – das suas instituições e dos seus contribuintes (sim, os cidadãos da Europa são... contribuintes, acima de tudo, ou quase exclusivamente). Arrogantes e irresponsáveis, culpados pelo sofrimento do povo e, em especial, das crianças, assim foram retratados os líderes políticos do Syriza. A propaganda falsa em torno do programa do Syriza foi dirigida a criar a imagem de caloteiro responsável pela crise. Por não querer seguir os «bons costumes» do sistema financeiro que domina a economia, o poder e a cultura europeus, o Syriza foi responsabilizado pela pobreza, pela fome e pelas nuvens negras no horizonte, excomungado e obrigado a humilhar-se.

Enquanto a esquerda glorificava o processo democrático, em que os cidadãos foram chamados a fazer escolhas sem promessas falsas – apenas a promessa de que os sacrifícios do programa do Syriza poderiam abrir opções que o programa da Europa não contemplava –, a direita considerava tal processo irresponsável. A Europa comum, em termos neoliberais, tornou-se incompatível com a democracia directa, enquanto as alternativas de esquerda se tornaram a sua essência e a sua energia renovada. A democracia grega abanou o *establishment* neoliberal financeiro e político e ameaçou-o no seu ponto mais sensível, mostrando que a frase «não há

alternativas» é, de facto, uma ilusão e, parafraseando Marx, uma forma de ópio do povo. O *establishment* não gostou e tornou claro que a democracia só vale quando se trata de o legitimar. Nem os testemunhos de alguns dos mais famosos economistas revisionistas da actualidade, como Krugman, Stiglitz e Piketty, tornaram a instituição financeira europeia mais sensível e sensata e menos agressiva em relação ao Syriza. Depois de afirmarem não compreender como a instituição europeia era capaz de ser insensata ao ponto de não entender as propostas reais e realistas avançadas pelo Syriza e de as considerar como base de discussão, demonstraram que a austeridade falhara e atirara com a Europa para a beira do precipício. Krugman chegou ao ponto de sugerir que a melhor opção para a Europa seria a Alemanha sair do euro. Jurgen Habermas, um famoso filósofo e sociólogo alemão, afirmou que o grande escândalo europeu era a forma intransigente como o Governo alemão assumia o papel de líder europeu para o qual não havia sido eleito. Segundo ele, a Alemanha deve o impulso que lhe permitiu ter a ascensão económica de que se alimenta, ainda hoje, à generosidade das nações de credores, incluindo a Grécia, que, em 1954, eliminaram, com um simples traço, mais de metade das suas dívidas. Habermas concluiu que são os cidadãos, e não os banqueiros, que devem ter a última palavra sobre questões que dizem respeito ao destino europeu.

Desde a última proclamação do «fim da história», ou profecia do triunfo final do neoliberalismo, que não se assistia a um debate tão intenso, à escala mundial, sobre opções sociais de classe acerca da análise do passado, as possibilidades e acções do presente e as esperanças sobre o futuro, e poucos assuntos mobilizaram tanto debate, foco de acção e solidariedade internacional. A história voltava a estar viva, e regressava com «desejo de vingança».

Ironicamente, enquanto a resistência grega se desgastava e o Syriza aceitava termos humilhantes de rendição à direita financeirista europeia, sob pressão de políticos e burocratas subjugados ao capital financeiro e a regras autocráticas, indiferentes às implicações das suas opções sobre sociedades, povos, comunidades e indivíduos, o movimento de resistência antiausteridade e pró-social-democracia progressista estendia-se e ganhava força: Jeremy Corbyn, da esquerda trabalhista, viria a ganhar, esmagadoramente, as eleições para a liderança do seu partido, desafiando a «terceira via» neoliberal que havia dominado o Reino Unido e o seu movimento trabalhista desde Thatcher; um Governo de coligação à esquerda foi eleito em Portugal; o SNP, com um programa antiausteridade, ganhou a Escócia de forma retumbante; o Podemos conquistou capacidade de governação na Espanha; a narrativa romântica do triunfo islandês sobre o capital financeiro tornou-se lenda. Por outro lado, a premonição do retorno da direita, da xenofobia e do fascismo, provocados pela insistência e resiliência do poder do capital financeiro e da sua autocracia, também se concretizava, exemplificada pelo tratamento dos imigrantes e no escárnio pela solidariedade e fraternidade humanas, pela agressividade antigregos, pela transformação do capital financeiro em religião política do Estado, pela intensificação do debate sobre a relevância da união financeirista e pelo avanço eleitoral da direita em alguns países tradicionalmente sociais-democratas.

Surpreendentemente, parte da opinião pública moçambicana não se alheou deste assunto, e as redes sociais e os órgãos de comunicação social foram inundados de debates à esquerda e à direita. Em muitos quadrantes, o debate foi adulterado pela propaganda falaciosa da direita europeia, que o restringia ao tema, falso, de o Syriza ter ou não licença para não pagar a dívida. Na prática, a direita moçambicana argumentava, em linha com a autocracia europeia, que os gregos eram culpados da sua desgraça e, logo, tinham de honrar a dívida, fossem quais fossem as implicações. A esquerda moçambicana, por sua vez, argumentava que a crise havia sido provocada pelo capital financeiro e as oligarquias gregas, e não pelo povo trabalhador grego; que a questão não era não pagar a dívida, mas aliviá-la e reestruturá-la em termos que dessem à Grécia a oportunidade de recuperar a sua capacidade económica e produtiva e, desse modo, a sua capacidade de pagar a dívida por via do crescimento da economia e da geração de emprego, em vez de pela destruição do seu tecido económico e social; e que a Grécia, à semelhança da Espanha resistente e republicana dos anos 1930, se havia tornado uma frente de batalha onde se decidiam a cidadania, a democracia e a esperança europeias mas, também, uma visão mais progressista e humana do desenvolvimento no resto do mundo.

Este capítulo aborda este debate em três secções distintas: resumo da questão económica grega; discussão das semelhanças com Moçambique num contexto historicamente particular em que o mesmo leque de questões se apresenta; discussão de alguns dos dilemas, lições, focos de luta para Moçambique.

A CRISE DO CAPITALISMO NA GRÉCIA

A recente crise económica grega foi desencadeada pelo colapso do sistema financeiro internacional de 2007-2008, que se arrasta até hoje. Os governos das economias capitalistas absorveram a dívida privada e tornaram-na pública – isto é, a crise gerada pela especulação financeira e pela transformação do sistema capitalista numa imensa bolha de ilusória prosperidade para uma minoria foi transformada em dívida do Estado.

O resgate dos 20 maiores bancos custou aos Estados capitalistas cerca de 14 triliões de dólares americanos, ou seja, cerca de 40 vezes o valor da dívida grega. Metade destes vinte bancos tinha dívidas superiores à da Grécia e a dívida total dos quatro maiores bancos era 22 vezes maior que a grega [o mais pequeno destes 20 bancos tinha uma dívida dez vezes superior ao Produto Interno Bruto (PIB) de Moçambique].

Em paralelo, os paraísos fiscais prosperaram, em especial na Europa, e estima-se que o valor potencial da receita fiscal não colectada, «depositada» em tais paraísos, seja equivalente a pelo menos metade do valor do resgate do sistema financeiro (isto é, cerca de 20 vezes o valor da dívida grega total). Finalmente, além de pouco terem feito para pôr em prática as firmes decla-

rações da cimeira do G8 de Julho de 2013 contra estes paraísos fiscais (pelo contrário, estes não deixaram de prosperar), os governos ocidentais, em especial os neoliberais da Europa, mantiveram políticas de incentivos fiscais redundantes e gigantescos para as grandes corporações. A título de exemplo, em 2014 o valor total dos incentivos fiscais concedidos pelo Governo britânico a um pequeno grupo de grandes corporações foi oito vezes superior aos cortes brutais na segurança social introduzidos no orçamento do governo conservador em 2015 (comparativamente, tais isenções fiscais são equivalentes a um terço da dívida grega total). Em 2016, o valor das isenções fiscais dadas pelo Governo de direita britânico a grandes corporações multinacionais, cerca de cinco biliões de libras, excede o valor dos cortes nas pensões e segurança social que os tories queriam introduzir para equilibrar o seu orçamento. Como este processo é cumulativo, ao longo do mandato do Governo conservador britânico na última meia década, os cortes nas áreas sociais vitais – saúde, educação, segurança social – ultrapassaram os 150 biliões de libras, enquanto a perda «voluntária» de receita fiscal por via de incentivos fiscais redundantes dados a grandes corporações se aproximou dos 500 biliões de libras.

Portanto, a resposta «responsável» e «realista» da Europa financeira à crise foi fazer o contribuinte pagar pelo resgate do sistema financeiro privado, aumentando a pobreza e o fosso entre ricos e pobres, mesmo na chamada «Europa mais desenvolvida» (as economias que fazem parte do G8). A redução do défice fiscal, criado pelos pacotes de resgate dos bancos europeus e pelas isenções fiscais para os grupos mais ricos da sociedade, foi concebida para ser suportada pelas costas, pelo suor e pelo empobrecimento das classes trabalhadoras europeias.

A crise grega acontece neste contexto, sendo exacerbada pela reestruturação do sistema social de acumulação de capital que marcou quase todas as economias do euro – rápida transição para a completa financeirização e especulação imobiliária – e pelo domínio das oligarquias ligadas à finança internacional, construção naval e imobiliária, armamentos e outras áreas.

Num período relativamente breve, pós-2007, a Grécia caiu na armadilha da dívida. Na sequência da socialização dos custos do resgate do grande capital financeiro, começou a contrair dívida para pagar dívida e a privatizar os activos públicos a baixo custo, transformando bens públicos em privados com limitados ganhos financeiros para o Estado, em prejuízo do acesso da população aos serviços, e expropriando o Estado do controlo de infra-estrutura económica e social vital. A onda de «privataria» (parafraçando um livro recente de Jorge Costa & Mariana Mortágua, 2014) na Grécia atingiu os mais profundos elementos da cultura, com a completa privatização da comunicação social, privatização parcial de monumentos que foram património cultural universal (e hoje são activos financeiros de entidades capitalistas) e, mesmo, privatização de partes do território do país.

Uma estatística interessante poderá ajudar a esclarecer algumas questões vitais. Nos últimos quatro anos, a dívida grega baixou de 355 biliões de euros para 323 biliões. Porém, e este é o ponto mais dramático, houve uma redistribuição estrutural fundamental desta dívida: a expo-

sição do sector público à dívida grega aumentou de 27% em 2011 para 77% em 2015, enquanto a do sector privado diminuiu de 41% para 5% (a exposição de «outros» diminuiu de 32% para 18%). Portanto, o Estado, isto é, o cidadão comum, absorveu a dívida privada.

Por outro lado, o peso da dívida grega aos países da Zona Euro quadruplicou, no mesmo período, de 15% para 60% da dívida. Além disso, os fluxos do sistema financeiro comunitário europeu para a Grécia foram realizados através da banca comercial privada, que cobrou àquele país uma taxa de juro entre cinco e seis pontos percentuais acima das taxas de juro comunitárias, praticando um *spread* de cinco a seis pontos percentuais. Portanto, a Grécia poderia ter recebido fundos comunitários a 1%-2% de juro e, em vez disso, recebeu esses fundos através da banca comercial a 7%-8%, tornando-se inviável financeiramente. Somente em termos de juros, a banca comercial europeia, em especial a alemã, obteve margens de lucro de 500% ou mais em cada euro emprestado à Grécia. Com este quadro, a Grécia continuou a endividar-se para pagar a dívida, pois cerca de 90% dos fluxos financeiros para a Grécia nos últimos quatro anos foram destinados a pagar a dívida grega à banca. Ou seja, em cada dez euros que a Grécia recebeu, nove foram para pagar a dívida, e apenas um foi para projectos de desenvolvimento e para o funcionamento do Estado. Portanto, o Estado resgatou o sistema financeiro privado três vezes: primeiro, absorveu a sua dívida; segundo, permitiu que o sistema bancário especulasse com essa dívida, recebendo fundos do banco europeu a um sétimo do custo a que os «vendeu» à Grécia, para este país pagar a dívida desses bancos; e, terceiro, ficou em dívida com o sistema financeiro e subjugou a economia e a vida social aos interesses desse capital. Isto é, a transformação da dívida privada em pública e o financiamento contínuo dessa dívida, com a condição de imposição de medidas de austeridade social cada vez mais severas, tornou-se o foco do negócio e um instrumento de resgate do sistema financeiro europeu, especialmente do alemão, à custa do povo grego e da soberania política, económica e social da Grécia.

Interessantemente, enquanto o resto da Europa mergulhava no inferno da dívida e recessão, o Estado alemão, em aliança com o sistema financeiro, financiava exportações estratégicas da indústria alemã, incentivando o endividamento da Europa. Ao longo da última meia década, o orçamento do Estado alemão realizou uma receita média anual de mais de 20 biliões de euros, derivada do pagamento, à Alemanha, do serviço da dívida do resto da Europa. Dado que fissuras graves começam a aparecer na aparente prosperidade alemã, não nos deve surpreender a intransigência e arrogância com que Angela Merkel e o seu Governo tratam a Grécia e o resto da Europa.

Em resumo, os cidadãos gregos devem ao euro porque os governos do euro usaram a periferia europeia, como a Grécia, Portugal, Espanha, Irlanda e outros, para resgatar o sistema financeiro europeu, financiando a recuperação do capital financeiro à custa do bem-estar e do progresso social, económico e político dos trabalhadores da Europa. Em nome desse resgate, os cidadãos da periferia europeia vivem pior e com perspectivas e expectativas mais sombrias, mas estão

mais endividados. A recente ameaça de iminente explosão da bolha imobiliária e financeira na Holanda e na Finlândia, bem como a crise da dívida em países como o Reino Unido, podem piorar a situação.

Portanto, o argumento da direita europeia (e mundial) de que a crise grega provém do excesso de consumo sobre a produção, do excesso de benefícios sociais para os trabalhadores, do falhanço das alternativas de esquerda e, mais explicitamente, foi criada pela intransigência do Syriza não passa nenhum teste factual e é falso.

A pressão sobre a Grécia é mascarada por um aparente moralismo legalista – a Grécia deve; logo, deve pagar. Já vimos porque e como é que a dívida oligárquica grega se tornou pública, o que põe em causa esta alegação. Outro argumento é que os cidadãos do resto da Europa não devem ter de pagar os «luxos» dos gregos, e não é justo que outros países, como Portugal, por exemplo, que têm uma dívida pública elevadíssima, tenham de subsidiar a Grécia. Já vimos como é que a dívida desses países foi criada e que os seus cidadãos estão a pagar o resgate do sistema financeiro e não o resgate dos «luxos» dos gregos. Aliás, os gregos que vivem no luxo têm contas em bancos suíços e nos paraísos fiscais, não pagam impostos e, seguramente, não vivem na Grécia.

Independentemente da falácia dos argumentos de direita, aceitemos que, apesar de tudo, os cidadãos gregos, e do resto da Europa, tenham o dever moral e legal de pagar a dívida que os seus governos (no caso grego, anteriores ao Syriza) aceitaram assumir para resgatar o sistema financeiro. A questão que sobra para resolver é como é que esta dívida se paga e quem a paga. Este é o debate diário em que o Governo do Syriza está envolvido desde que subiu ao poder, há um ano. Ao contrário da propaganda de direita, o Syriza não é caloteiro, não se propõe não pagar, não é o gerador da crise económica e apresentou propostas concretas alternativas às tradicionais «soluções» monetaristas assentes na austeridade social. Enquanto as propostas do *establishment* financeiro e burocrata europeu eram focadas na austeridade social, até extrair o último sopro de vida das classes trabalhadoras gregas, as propostas do Syriza eram focadas na reestruturação e no alívio parcial da dívida e libertação de recursos para recuperar a economia e o emprego, isto é, recuperar a capacidade de sair da espiral de endividamento de forma sustentável e sem sacrificar os mais desfavorecidos. Foi no Governo do Syriza que os responsáveis políticos pela corrupção e pela dívida foram levados à justiça e condenados, enquanto os negociantes de armamentos, de guerras, de paraísos fiscais e de resgates bancários continuam impunes e serenos na maior parte do resto da Europa.

Merkel e seus pares, em representação dos credores, exigiam o incremento da austeridade social (mais apertos na educação, na saúde, nos subsídios aos preços para os grupos sociais mais desfavorecidos e na segurança social), a redução da procura agregada, o aumento dos impostos sobre o consumo (IVA), que penaliza os pobres mais desproporcionalmente, a «privataria» e a aceitação de novos empréstimos para pagar a dívida, em troca de mais e mais do mesmo remédio. Portanto, a sua generosidade oferecia apenas uma perspectiva de ciclos con-

tínuos de crise e dívida (o que Yanis Varoufakis, ex-ministro das Finanças grego, chamou «capitalismo viciado em dívida»), até que ocorra a reestruturação completa da economia, com supostos equilíbrios atingidos a níveis substancialmente mais altos de pobreza e de concentração e centralização de capital.

As projecções do Fundo Monetário Internacional (FMI) indicavam que este modelo europeu só seria viável se a economia grega crescesse, em termos reais *per capita*, a 2% ao ano nos próximos 30 anos (o dobro da média das economias europeias) e atingisse um excedente orçamental primário de 4% ao ano (a maioria dos credores europeus tem défices primários, em vez de excedentes, na ordem dos -4%) nas próximas três décadas. Em resumo, o FMI demonstrou que o programa europeu para a Grécia era impossível de atingir: as metas eram altíssimas e muito acima do que as melhores economias conseguiam fazer, e o contexto (severa austeridade, redução da capacidade política do Estado e alocação de proporções crescentes do excedente para pagar dívida) era impróprio mesmo para gerar taxas muito mais modestas de recuperação económica. Logo, o programa merkeliano não era realista, nem responsável, e, sendo económica e socialmente insustentável, era moralmente inválido. A «legalidade» de ter de pagar nos termos dos credores da Zona Euro era apenas uma questão de poder e não de justiça ou viabilidade. Ao contrário da propaganda de direita, não era verdade que o Syriza recusava pagar a dívida ou quisesse sair do euro, e era falso que tenha promovido um referendo para esses fins. De facto, o Syriza apresentou o que Krugman, Stiglitz, Francisco Louçã e muitos outros economistas e historiadores consideram ser uma base de negociação alternativa viável para a Grécia e inspiradora para o resto da Europa: renegociação da dívida (perdão parcial da dívida e reestruturação do serviço da restante, para tornar possível honrar o serviço da dívida sem sacrificar, ainda mais, a economia, o tecido social e os cidadãos), cortes em despesas não prioritárias (como a excessiva despesa militar ou em infra-estruturas megalómanas que, sendo úteis para aplicações financeiras e especulação imobiliária, não servem a economia nem o bem-estar dos cidadãos), tributação mais severa das oligarquias, das grandes corporações e da especulação financeira e imobiliária (em vez de aumentar o IVA), e aplicação dos fundos assim libertados e criados no estímulo à produção, emprego e segurança social para os grupos sociais mais desfavorecidos. Em resumo, em vez de contrair mais dívida, garantida pelo aumento da severidade da austeridade social e contracção da economia e do emprego, para pagar a dívida, o Syriza propunha um programa de mobilização doméstica de recursos, crescimento e emprego que tornasse a economia capaz de sair da armadilha da dívida. Implícito, na lógica do Syriza, estava o argumento usado no passado para a Europa (incluindo a Alemanha), a Ásia, a África e a América Latina: se a dívida é impagável em condições económica e socialmente sustentáveis, é preciso reprogramá-la, para estimular a expansão real da economia e do emprego e gerar, assim, dinâmicas de acumulação que permitam servir a dívida sem destruir as possibilidades de vida. Empresas e Estados em todo o mundo engajam-se nestes processos negociais todos os

dias. Os Estados capitalistas entregaram 14 trilhões de dólares ao sistema financeiro especulativo, para o resgatarem, sem fazerem e aplicarem exigências de estruturação fundamental nem seguirem qualquer processo democrático de auscultação popular, mas já foram incapazes de aceitar a reestruturação da dívida grega e do seu serviço,

Qual era o problema com a Grécia, então? Primeiro, era o perigo de contágio, não da crise financeira, mas das alternativas ao neoliberalismo. Estas alternativas requerem a redução substancial do poder do sistema financeiro sobre os Estados e sobre a política pública, destroem o propalado argumento «não-há-alternativa-a-não-ser-a-austeridade-mais-severa-para-o-público» usado pela direita, e travam o processo em curso de crescente centralização e concentração do capital. Segundo, as alternativas gregas davam articulação e viabilidade a abordagens de esquerda, gerando alternativas políticas reais e não apenas alternâncias dentro do *establishment* político e económico já exausto, mas arrogante. Terceiro, estas alternativas obrigavam a uma discussão sobre o projecto social. Para os governos europeus, o único projecto é a austeridade: o que cortar na despesa ou aumentar na receita para equilibrar o orçamento, sem afectar as taxas de lucro financeiras e a centralização e concentração de capital. Na propaganda de direita, o aumento da pobreza e do fosso entre ricos e pobres tornou-se uma inevitabilidade histórica imperativa, indicadora do «realismo» e «responsabilidade» económica. Uma vitória de uma alternativa real iria focar o debate nos padrões de crescimento e transformação económica e de apropriação, distribuição e utilização do excedente. Logo, o debate sobre opções de classe tornar-se-ia muito mais claro, o que a grande finança e a gigantesca burocracia política não podiam aceitar. Quarto, o movimento social, político e económico grego questionava o sistema e o equilíbrio das alternâncias sem alternativas, que têm marcado a democracia liberal europeia (e mundial) das últimas décadas, levando ao desencanto e à desmobilização do eleitorado. O debate sobre alternativas reais na Grécia mobilizou o eleitorado a favor de um programa de esquerda que oferecia a possibilidade de sair da armadilha do neoliberalismo, da dívida e da austeridade sem perspectivas, mesmo que não oferecesse garantias. A apropriação da política pelo «contribuinte» é um dos maiores perigos para o modelo de Estado e de acumulação de capital em que o «contribuinte» alienado é levado a aceitar e pagar pela acumulação financeira e especulativa dos maiores caloteiros da história – o actual sistema de financeirização do capitalismo global. Quinto, as propostas gregas desafiavam a arrogância, o burocratismo pretensamente legalista e a incompetência do *establishment* económico e financeiro europeu. Nas palavras de Varoufakis, o «arrogante» que desafiou «os terroristas políticos e financeiros», enquanto a Grécia queria discutir macroeconomia, os conservadores e burocratas da Europa só queriam discutir regras. De que servem as regras se estas não fazem sentido e, por conseguinte, são prejudiciais para o problema que pretendem regular ou resolver? De que vale impor uma regra orçamental, como o nível do défice ou *superavit* primário, se essa imposição impedir os processos económicos necessários para sustentar uma economia em transformação e desen-

volvimento, que possa gerar equilíbrios fiscais saudáveis a longo prazo, num contexto de geração de bem-estar e de utilização produtiva de todas as forças da sociedade? Para que servem as medidas de austeridade social, se resultarem na contracção da economia e do emprego, na redução da capacidade de produção, mobilização e aplicação produtiva do excedente e numa maior pressão para despesas de protecção social caritativa por causa do ataque aos direitos, conquistas e oportunidades para os trabalhadores? Para que servem as regras de integração europeia se provocam desintegração? Para a burocracia incompetente e sequiosa de poder, nada é mais perigoso que a não-aceitação cega das regras, mesmo que estas não façam qualquer sentido. Ou, por outras palavras, nada se parece mais com fascismo do que a burguesia financeira e política com medo de perder os seus privilégios e poder.

O referendo grego, ao contrário do que diz a propaganda de direita, não foi nem para sair do euro nem para não pagar a dívida, mas para aceitar ou rejeitar as condições humilhantes e degradantes impostas pelos governos do euro, em nome do resgate do capital financeiro, aos povos da Europa. Há nove décadas, um referendo idêntico teve lugar na Europa, quando os fascistas alemães mobilizaram e manipularam a opinião pública e os votos contra a humilhação do Tratado de Versalhes, conduzindo assim à II Guerra Mundial. A Grécia, ao contrário da Alemanha dos anos 20 do século passado, ofereceu alternativas viáveis de governação democrática e mais justa em resposta à rapina financeira. Num cenário de aumento da pobreza e recrudescimento do fascismo, do racismo e da intolerância na Europa, é interessante notar como Merkel e os seus aliados parecem preferir humilhar as alternativas democráticas, mesmo à custa da proliferação das pressões nacionalistas e xenófobas da extrema-direita. Ao contrário do que dizem os burocratas europeus, o problema do Syriza não é não ter propostas responsáveis e realista, mas tê-las produzido com uma abordagem e um foco diferentes e viáveis.

O QUE É QUE A GRÉCIA TEM QUE VER COM MOÇAMBIQUE?

Chegados a este ponto, uma questão surge: o que é que isto tem que ver com Moçambique? Porque apaixonam estes debates em Moçambique? Porque surgem nestes debates posições de esquerda (a favor do alívio e reestruturação da dívida, investimento produtivo, promoção de emprego decente e contra a austeridade social que recai principalmente sobre os grupos sociais de menor rendimento) e de direita (subjugados aos mercados financeiros e apoiantes da austeridade social a qualquer preço)?

Primeiro, a economia moçambicana está sujeita às dinâmicas neoliberais de financeirização e, por consequência, ao que acontece na Zona Euro. As ideologias e alternativas no pensamento económico e político são muito influentes em Moçambique, particularmente dada a extrema exposição e dependência do país relativamente a fluxos externos de capital. Uma vitória do

Syriza poderia contagiar o debate sobre política económica e social em Moçambique do mesmo modo que o pensamento neoliberal e monetarista, de Merkel e aliados, o marca hoje. Segundo, a economia é extremamente dependente de fluxos externos de capital, pois 85% do investimento privado e cerca de 45% da despesa nas áreas sociais e de intervenção pública (dentro e fora do orçamento geral do Estado) são financiados por investimento directo estrangeiro (IDE), empréstimos comerciais, ajuda externa e dívida. O *stock* de dívida pública disparou na última década, tendo quintuplicado. A aceleração da dívida pública tem sido marcada pelo aumento acentuado da dívida comercial externa e interna, significativamente mais caras que a dívida concessional e de mais curto prazo. A dependência extrema em relação a fluxos externos de capital é causada por três factores centrais. O primeiro é a voracidade das oligarquias nacionais por capital externo, pois este é a sua base financeira de acumulação primitiva. O capital externo é atraído pelo fácil acesso a recursos naturais estratégicos (minerais, energéticos e terra) e infra-estruturas públicas ou por parcerias público-privadas a baixo custo, pelas possibilidades de especular com os recursos, obtidos a baixo custo, no mercado internacional, e pela predisposição do Estado em se endividar para reduzir riscos e custos para o grande capital multinacional. A contrapartida é a facilitação da participação de elites nacionais nesses projectos de investimento a partir da «privatização» dos recursos estratégicos públicos e a sua negociação em troca de acções e outros interesses financeiros. A consequência é a construção de uma economia porosa, afunilada e extractiva, geradora de desigualdades sociais e regionais, de pobreza e de instabilidade macroeconómica. O segundo é o interesse de segmentos do mercado financeiro internacional em investir na economia especulativa moçambicana, atraídos por dois factores: os recursos naturais estratégicos e o controlo da dívida pública de Moçambique. O terceiro é a necessidade de liquidez para pagar a dívida, na medida em que essa é um importante dinamizador das expectativas e da especulação, mas, ao mesmo tempo, uma fonte de negócio e uma pressão orçamental. O Estado moçambicano já começou a contrair dívida para pagar dívida.

Terceiro, nos últimos meses, têm sido «descobertos» compromissos de dívida ilegais e, até, secretos, assumidos pelo Governo, entre 2013 e 2014, através dos quais o Governo avalizou empréstimos comerciais, sobretudo dos bancos CreditSuisse e BTV, de curto prazo e com elevadas taxas de juro (mais de 7% acima do Libor), a empresas privadas (Ematum, Proindicus, MAM), e um empréstimo comercial para o Ministério do Interior. Pelos dados provisórios, estes empréstimos ilegais e secretos fizeram disparar a dívida pública total para cerca de 12 biliões de USD, e a dívida comercial (mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar) para cerca de 5,5 biliões de USD. Esta dívida é ilegal porque não respeitou a Constituição (que determina que compete exclusivamente à Assembleia da República aprovar dívida que exceda um exercício económico e estabelecer os limites dos avales do Estado a empréstimos privados, quando tais empréstimos não foram, sequer, submetidos ao parlamento para aprovação), não

foi registada no Orçamento do Estado e não se sabe ao certo em que foi aplicada. Sendo ilegal e de aplicação privada, por que devem o Estado e os cidadãos ser responsabilizados por esta dívida e pagá-la? Qual é a razão que deve forçar a sociedade a sofrer para pagar dívidas que foram assumidas sem sua permissão, violando a Constituição e para benefício de um punhado de oligarcas nacionais e internacionais? Os empréstimos ilegais adquiriram um peso desproporcional no debate sobre a dívida moçambicana, embora representem, apenas, a quinta parte do *stock* da dívida externa, porque são caros e desestabilizantes, e porque são escandalosos e opacos, ou não transparentes. Portanto, à semelhança da Grécia, o Estado avalizou a dívida privada ligada ao capital oligárquico e tornou-a pública, aumentando a sua exposição nos mercados financeiros internacionais e gerando as dinâmicas de uma crise fiscal e financeira de grandes proporções.

Como consequência, do contexto descrito nos dois pontos anteriores, o peso do serviço da dívida no Orçamento do Estado começou a tornar-se excessivo, e a dívida começou a estruturar e a limitar opções na economia moçambicana, nomeadamente pelo seu impacto na escassez e no encarecimento do capital, tornando-o inacessível para as empresas que não façam parte do núcleo extractivo da economia (complexo mineral-energético e mercadorias agrícolas primárias para exportação), e exacerbando o carácter especulativo do sistema financeiro. Nos últimos dois anos, a classificação de Moçambique nos sistemas de avaliação financeira internacional baixou três níveis, tanto no Standard & Poor's como no Moody's, o que aumenta o risco e os custos de capital. Não é pois surpreendente que a «descoberta» dos empréstimos comerciais ilegais e a tentativa de reestruturação da dívida da Ematum tenham resultado no aumento dos juros da dívida pública externa em quatro pontos percentuais (em cerca de 50%) nas últimas semanas. Na sequência da dívida ilegal, o FMI suspendeu o desembolso da segunda *tranche* de apoio à balança de pagamentos para 2016, e o Banco Mundial suspendeu os desembolsos de empréstimos programáticos ao Orçamento Geral do Estado, mantendo, apenas, os empréstimos para projectos, o que imediatamente resultou na desvalorização da moeda e no aumento dos preços dos produtos básicos, em grande parte importados. As negociações em curso, entre o Governo de Moçambique e o FMI, podem implicar a adopção de medidas de austeridade social e de contracção monetária, como contrapartidas para a reestruturação da dívida, mobilização de apoio financeiro (isto é, mais dívida) para apoio às reservas externas e balança de pagamentos, e reposição da credibilidade de Moçambique perante os mercados financeiros internacionais. O Banco de Moçambique já elevou as taxas de referência, que se reflectirão no aumento das taxas de juros comerciais e na contracção do investimento doméstico, mas serão ineficientes a combater a inflação por esta ser criada pela estrutura dominante de produção e dependência de importações, num contexto de instabilidade e porosidade económicas. Portanto, a economia moçambicana pode mergulhar na sua maior crise fiscal e da balança de pagamentos do último quarto de século, aprofundando a crise social, a desigualdade e a

pobreza, tal como no caso da Grécia. Seria ingénuo, portanto, pensar que o que acontece no sistema financeiro internacional não tem implicações fundamentais para Moçambique.

Quarto, as tendências históricas da economia moçambicana não são dissemelhantes das da Grécia, de Portugal e de outras economias do euro em crise. O sistema social de acumulação primitiva de capital em Moçambique foi capitalizado por ondas sucessivas de expropriação do Estado: as privatizações em massa da primeira metade dos anos 1990, que permitiram formar uma classe de proprietários privados nacionais de activos pouco viáveis, fornecer-lhes uma base de especulação e criar simpatias e ligações com o grande capital multinacional; a venda desenfreada de recursos naturais, minerais, energéticos, florestais e marinhos, que deu a elites nacionais, formadas durante a onda de privatizações, a oportunidade de usar recursos públicos viáveis para negociar o acesso ao grande capital multinacional e atraiu o capital financeiro global; e a actual fase de meteórico endividamento público, que é o resultado da combinação de incentivos fiscais redundantes, parcerias público-privadas na exploração de infra-estruturas e do investimento público (com enfoque no valor pecuniário e imobiliário do investimento) e empréstimos comerciais ou venda de títulos de dívida, dentro e fora da economia, provocando tendências especulativas no sistema financeiro, pondo a economia em crise.

A burguesia capitalista moçambicana foi viabilizada, também, pela ajuda externa e pelo perdão e reestruturação da dívida. Ambas permitiram a maciça expropriação do Estado a favor do capital oligárquico nacional e internacional, sem que o Estado entrasse em colapso político; e o perdão e a reestruturação da dívida criaram o espaço para novo endividamento em grande escala a favor desses grupos de capital por via tanto dos incentivos fiscais como da despesa pública focada em megaprojectos económicos e projectos imobiliários.

Em resumo, as dinâmicas dominantes do sistema social de acumulação primitiva de capital em Moçambique são profundamente marcadas pelo «vício da dívida» e pela expropriação sistemática do Estado de modo a permitir a ligação dessa dívida com a formação de oligarquias financeiras nacionais. Uma análise, mesmo superficial, dos negócios mais significativos em Moçambique, organizados em torno de famílias ou de tipos de capitais, revela que a actividade dominante consiste na obtenção de recursos, na sua transformação em activos financeiros e na especulação desses activos financeiros. As receitas do Estado provenientes de tributação directa são dominadas pela tributação dos ganhos extraordinários de capital derivados da especulação dos recursos naturais. A fenomenal despesa em infra-estruturas é uma tripla oportunidade para o grande capital – lucro na construção, lucro com a dívida e serviço ao grande capital extractivo –, mas não ajuda nem a diversificação, nem a articulação da economia, nem a geração de emprego sustentável, e aumenta os custos do capital. O financiamento da dívida por via de venda de títulos e obrigações no mercado doméstico gera um sistema financeiro especulativo e inacessível à pequena e média empresa. Portanto, não é surpreendente que os recursos gastos pelos bancos comerciais domésticos na compra de dívida pública igualem a soma total dos seus empréstimos à agricultura,

indústria, construção, transportes, pesca e turismo; e que as três rubricas principais dos empréstimos bancários sejam, por ordem decrescente, a dívida pública, os empréstimos para consumo individual (especialmente para viagens e construção de luxo) e o comércio.

Portanto, a economia moçambicana atravessa processos semelhantes aos da Grécia e da restante periferia europeia, com desafios idênticos, em contextos globais comuns, embora com magnitudes diferentes. O que a Grécia e a social-democracia progressista na Europa conseguiram conquistar, do ponto de vista de desafiar a ortodoxia monetarista neoliberal e avançar com um programa viável de reestruturação da dívida e dos centros de acumulação da economia, poderá beneficiar a economia moçambicana, que necessita, urgentemente, de uma profunda reestruturação. Um triunfo monetarista na Europa consolidará o poder do capital financeiro, o que terá reflexos inevitáveis na forma como a reestruturação futura da dívida e da economia moçambicana for feita.

O que pode acontecer, já que a bolha económica moçambicana parece pronta a explodir, ou o que vai ser feito para tentar adiar essa explosão? Num cenário de crise, quando servir a dívida e mobilizar capital se tornarem cada vez mais difíceis, a política económica irá reorientar-se do actual foco em atrair mais capital e ligá-lo, por via da porosidade económica, ao capital oligárquico doméstico emergente, para medidas excepcionais de controlo dos défices. Quais poderão ser as opções nessa altura? De entre várias possibilidades, os debates e as tensões centrar-se-ão em torno das seguintes opções ou de uma combinação delas, dependendo da intensidade e articulação da luta social e política sobre a produção e distribuição do rendimento e sobre quem paga e quem beneficia com o processo de ajustamento:

- 1) Cortes nas despesas sociais (segurança social, saúde, educação, transportes públicos, segurança pública, subsídios a preços de bens e serviços básicos, etc.), acompanhados pela privatização, mais ou menos ao desbarato, dos serviços e empresas públicos e dos recursos naturais, gerando novas esferas de lucro privado, reduzindo o acesso dos cidadãos aos serviços e a soberania do Estado sobre os activos e recursos públicos. Dados os níveis de pobreza e as privatizações maciças ocorridas desde os anos 1990, as margens para cortes nas despesas sociais e para privatizações são pequenas. Além disso, estes tendem a agravar a pobreza e a desigualdade social, com o risco de causar crises e tensões sociais. É provável que o processo de entrega do que resta das empresas públicas e dos activos fixos do Estado – como a terra e os recursos do subsolo – ao capital internacional e oligarcas nacionais seja acelerado, como forma de conversão de dívida em liquidez para satisfazer as necessidades fiscais do Estado a curto prazo. Estas medidas estão entre as favoritas do FMI e do complexo financeiro global, que as impuseram na Grécia e no resto da periferia europeia, em outras zonas de África e na América Latina, pois protegem interesses financeiros de curto prazo. É por alternativas a este tipo de abordagem que será necessário lutar em Moçambique.

- 2) Cortes nas mordomias dos dirigentes públicos e em algumas despesas correntes do Estado: seria uma medida popular e simbólica, respondendo à percepção popular de que é o «despesismo estatal» que cria a crise, e afirmando um governo sensível e comprometido com as preocupações dos cidadãos. No entanto, libertaria uma quantidade limitada de recursos para enfrentar a crise à escala da economia. Isoladamente, esta medida não resolve o problema, mas pode ajudar a credibilizar o Governo e a moralizar a sociedade.
- 3) Redução drástica do pessoal do aparelho de Estado: as despesas salariais correspondem a 40% da despesa pública total, pelo que a margem de ajuste financeiro é grande. No entanto, o grosso deste pessoal está em serviços públicos essenciais, como na saúde, na educação e na polícia. Cortes significativos neste pessoal teriam como consequência a redução da cobertura e a deterioração da qualidade do serviço prestado, conduzindo a uma possível crise mais severa dos serviços públicos. Tal crise teria um impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos, sobretudo dos grupos sociais de baixo rendimento, que constituem a maioria da população, pois estes são os que mais dependem dos serviços públicos. Além disso, o Estado é o maior empregador e há poucas opções alternativas de emprego. Portanto, outro impacto imediato dos cortes drásticos no pessoal do aparelho do Estado seria o desemprego. Combinando o desemprego e a deterioração dos serviços sociais, esta medida conduziria ao aumento significativo da pobreza. Esta é outra abordagem favorita do FMI e dos mercados financeiros, mas uma das que mais resistência enfrentam por parte das classes trabalhadoras e do Governo, por causa das suas implicações políticas, sociais e económicas.
- 4) Combate à corrupção. É difícil destrinçar «corrupção» daquilo que é a lógica de acumulação primitiva de capital (sem a qual não existe capitalismo). Até que ponto é que a legislação e as práticas políticas, que permitem a expropriação sistemática do Estado em favor da acumulação de capital privado, são definíveis como corrupção? O que distingue o caso de um agente do Estado que se aproprie de fundos públicos em benefício pessoal do caso de outro agente público que se aproprie de recursos estratégicos públicos (minérios diversos, hidrocarbonetos, terra, infra-estruturas e, até, do espaço de endividamento público) e os entregue a corporações multinacionais e oligarcas nacionais? Dependerá a legitimidade do acto de o governo do dia o ter ou não autorizado, ou de o agente ter o percurso histórico ou laços familiares ou outros que o habilitem a expropriar o Estado? Nestas circunstâncias, quem irá fazer o combate à corrupção, a qual corrupção e como? Qual será o impacto político, económico e social desse combate? Quanto maior for o problema, mais resistência haverá, pois mais haverá a perder. Por exemplo, o debate sobre a Ematum foi engaiolado pelo argumento de que se trata de um projecto de defesa e segurança nacional, o que justifica a sua opacidade. O

mesmo argumento foi, recentemente, usado para os casos do Proindicus, do MAM e do empréstimo para o Ministério do Interior. Estes quatro projectos, financiados por dívida comercial externa com altas taxas de juros e curtos períodos de maturação, não foram submetidos ao parlamento para aprovação, nem, no caso dos últimos três, estavam inscritos no Orçamento do Estado (portanto, são ilegais). No entanto, representam mais de 2,2 mil milhões de USD de dívida pública (15% do PIB), embora apenas se conheça a alocação de um sexto desses fundos. Esta acção, que lesou o Estado e os cidadãos económica, financeira e politicamente, pode ou não ser considerada corrupção? Quando o novo governo assume estas dívidas e encarrega os cidadãos de as pagar, estará a proteger a corrupção ou um modo lógico de capitalização das oligarquias nacionais? O combate à corrupção é uma linha de acção a seguir, que, no entanto, só terá credibilidade e fará sentido se esclarecer as questões centrais (afloradas acima) e se se focar nelas. Para credibilizar o Governo actual, seria importante iniciar a investigação rigorosa dos empréstimos ilegais e secretos assumidos pelo anterior Governo e desencadear acções em várias frentes: corrigir o sistema de planificação e avaliação de projectos, de gestão das finanças públicas e de tomada de decisões; melhorar o sistema de prestação de contas do executivo, incluindo os mecanismos de controlo das suas acções pelo parlamento; e, se suficiente evidência for encontrada, investigar e processar judicialmente os responsáveis de alto nível suspeitos de envolvimento nestes crimes financeiros contra a estabilidade do Estado, a democracia e o desenvolvimento.

- 5) Cortes drásticos no investimento público (suspensão ou, mesmo, cancelamento de projectos). Tais cortes poderão ter quatro implicações imediatas: redução da actividade ou paralisação de projectos em curso; cancelamento de projectos aprovados; redução das expectativas e possível fuga de investidores e especuladores; e redução e possível desaparecimento de uma das principais bases de acumulação primitiva das oligarquias financeiras emergentes em Moçambique, nomeadamente a sua associação privilegiada com multinacionais e com os contratos do Estado. Cortes nos projectos de viabilidade ou prioridade duvidosa – Ematum, Proindicus, MAM, Ponte da Ka Tembe, e outros megaprojectos que favorecem aplicações financeiras e especulação imobiliária, mas que não servem a economia como um todo – podem beneficiar a economia, libertando recursos existentes para opções mais adequadas do ponto de vista económico e social, e travando as tendências de endividamento público descontrolado. Se estes projectos estiverem ligados a interesses poderosos, que tenham decidido sobre a sua implementação e deles beneficiem, apesar da sua viabilidade social duvidosa, poderá ser difícil cortá-los. Nesse caso, o Governo poderá ser obrigado a optar pela austeridade social, com impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos comuns e nas opções económicas e sociais futuras. A luta em torno destas questões está a ser travada em

Moçambique, e em outros países, pois esta é uma área de contestação e tensão constantes – as prioridades, os beneficiários e os que perdem. As opções não são socialmente neutras nem necessariamente pacíficas e consensuais. A revisão, a reestruturação e a reorientação do investimento público são uma área de vital importância para a recuperação e transformação da economia.

- 6) Renegociação parcial ou total da dívida, reestruturando-a ou transferindo o problema para o futuro. A dívida da Ematum foi reestruturada, com uma emissão de títulos de dívida de prazo mais longo, com as taxas de juro mais altas do mercado financeiro internacional, concentrando o pagamento do capital numa única prestação no final, em 2023. Nos próximos sete anos, o Estado terá de mobilizar cerca de 1,4 mil milhões de USD para pagar o empréstimo de 850 milhões mais os juros, excluindo tanto os prejuízos operacionais da empresa (20 milhões, só em 2015) como as implicações de os titulares da dívida exigirem um novo acordo, que lhes seja mais favorável, depois de descobertos os empréstimos secretos. Portanto, embora alivie a pressão de curto e médio prazo sobre o serviço da dívida, pois o capital só será amortizado no fim do período, o acordo de reestruturação tornou este empréstimo mais caro. Além disso, o serviço de dívida dos empréstimos secretos (Proindicus, MAM e Ministério do Interior) anula quaisquer ganhos de curto e médio prazo que possam ter sido alcançados com o reescalonamento e a reestruturação da dívida da Ematum. Espera-se que os rendimentos futuros dos megaprojectos de hidrocarbonetos permitiram reembolsar estas dívidas até 2023. Porém:
- (i) não só não se sabe quando nem quanto rendimento vai ser gerado com o carvão e gás;
 - (ii) como se desconhece a capacidade política do Estado de colectar impostos dos rendimentos de capital;
 - (iii) mas, seja qual for o rendimento desses projectos, parte substancial, ou o todo, de qualquer receita fiscal que possa vir a ser colectada já está hipotecada com a dívida corrente, havendo vários compromissos financeiros grandes em concorrência pelos mesmos fundos. Quais serão as prioridades? Qual será o benefício para a economia, como um todo, e para o cidadão comum? Que capacidades terá a economia criada, com a exploração de tais recursos, para impulsionar o seu desenvolvimento quando os recursos não renováveis estiverem esgotados? No caso europeu, os Estados resgataram a banca e geraram a crise económica global. No caso moçambicano, o Estado capitalizou as oligarquias rendeiças e especuladoras nacionais, com apoio do sistema financeiro global resgatado pelos Estados europeus, utilizando a estratégia de investimento público no núcleo extractivo da economia, na especulação imobiliária e no armamento, a porosidade económica, as parcerias público-privadas, a privatização barata dos recursos estratégicos públicos e a avaliação de dívida privada em grande escala, o que, no conjunto, e gerou a maior crise económica financeira do último quarto de século no País. A renegociação da dívida (cancelamento parcial e

reestruturação) será útil se for para libertar recursos para uma estratégia de diversificação e articulação económica e alargamento da base social de desenvolvimento. Se o seu objectivo for limitado à estabilização fiscal, o risco será o agravamento da dependência externa e a consolidação do ciclo e do vício da dívida. A reestruturação da dívida terá de ser global, com dois enfoques: o cancelamento da dívida ilegal, concentrada na avaliação de empréstimos externos a empresas privadas; e a reestruturação da restante dívida como parte de um pacote de reorientação do investimento público e da estratégia de desenvolvimento e mobilização de receitas fiscais, especialmente as receitas directas sobre o rendimento do grande capital.

- 7) Reorientação estratégica da política de mobilização de recursos e de despesa pública, do seu actual foco em promover e subsidiar multinacionais e os seus parceiros nacionais (incentivos fiscais redundantes, parcerias público-privadas, expropriações a baixo custo, endividamento público para financiar a base infra-estrutural e logística das multinacionais, financiamento directo a empresas de oligarcas nacionais, etc.), para uma abordagem tendente a diversificar a economia e a focar-se nas grandes questões que afectam a maioria pobre do País: emprego decente, acesso a bens básicos (em especial, comida) de qualidade e a baixo custo, educação e formação, desenvolvimento dos serviços públicos e da segurança social, criação de capacidade de substituição de importações e diversificação das exportações. Este enfoque é contrário às práticas correntes de ajustamento neoliberal e às características actuais do sistema social de acumulação em Moçambique. Este é um caminho para evitar os piores efeitos da explosão e da implosão da bolha económica e sair da armadilha da dívida, mas requer a renegociação da dívida, o fim da especulação financeira e o empenho em criar dinâmicas de acumulação assentes na economia real e no emprego decente. Sem desafiar e desempoderar as oligarquias nacionais e internacionais, será impossível gerar uma economia de bem-estar para o conjunto da sociedade.

Em paralelo com medidas de austeridade fiscal ou mobilização e realocação de recursos orçamentais, é de prever que sejam discutidas medidas de austeridade monetária para conter a inflação, sobretudo se o Banco de Moçambique continuar com o seu enfoque primário nos alvos de inflação, como é preconizado no Programa Quinquenal do Governo 2015-19. Aliás, recentemente, o banco central aumentou as taxas de referência, o que provocará um aumento das taxas de juro dos bancos comerciais. Os determinantes da inflação são os preços dos bens básicos de consumo, em especial dos alimentos, os custos de combustíveis e a bolha imobiliária. Dado que os bens básicos e combustíveis são importados, a inflação importada joga um importante papel, sobretudo por causa da desvalorização da moeda nacional. A inflação acontece sempre que uma economia cresce rapidamente sem criar a capacidade de fornecer mais bens básicos para consumo, sendo, neste caso, criada pela estrutura e dinâmicas do investimento e

do crescimento económico. Estas dinâmicas não são alteráveis por restrições monetárias apenas, pelo que as medidas monetaristas anti-inflacionárias poderão não ajudar a reduzir a inflação. Por outro lado, tais medidas impõem ainda mais restrições às pequenas e médias empresas nacionais que não estejam ligadas ao núcleo extractivo da economia e que sejam dependentes do sistema financeiro doméstico. Ao restringir o acesso a capital, a política monetária poderá agir contra a diversificação, a articulação e o alargamento da base produtiva, impedindo a solução do problema que causa a inflação e consolidando as dinâmicas especulativas do sistema financeiro. As restrições monetárias não afectam os fluxos externos de capital e, por isso, discriminam as empresas dependentes do sistema financeiro doméstico. Finalmente, o aumento da taxa de juros encarece a dívida privada e pública. Em conclusão, medidas monetaristas desta natureza podem agravar a crise económica, financeira e social em vez de ajudarem a resolvê-la.

CONCLUSÕES

Certamente, haverá outras opções a analisar. As mencionadas atrás, que estarão, certamente, entre as mais importantes, servem para ilustrar um ponto: em situação de crise, importa entender a sua dimensão, tendências e dinâmicas, o que a causa e quais as prioridades sociais. No entanto, em última instância, esta análise não é socialmente neutra, dependendo dos interesses que se servem e protegem e dos que são sacrificados – os do capital financeiro especulativo ou os das classes trabalhadoras. No caso da Grécia, é o resgate dos bancos alemães e europeus que domina a política económica e social ou a reabilitação da base produtiva e do emprego, aumento da produtividade e redução da pobreza? No caso moçambicano, quais serão os lados e os termos de luta? Este debate é parte da luta de classes. Num mundo heterogéneo, as opções incluem escolhas e rejeições, as quais estão ligadas a interesses de grupo ou de classe que se desenvolvem e relacionam em torno de pressões, ligações e opções reais. Pode ser considerado simplista pensar em termos de esquerda e direita – naturalmente, depende de como de facto se discute a dinâmica social destes conceitos –, mas rejeitar essa contradição, contestação e luta é pior que o simplismo, pois é uma falsificação que tem por base a imposição neoliberal dos interesses dominantes do capital como imperativos de toda a sociedade.

A direita moçambicana, que pertence ou está, de algum modo, associada às elites económicas e políticas nacionais, é também o produto de uma série de estímulos económicos, como foi mencionado: o perdão parcial da dívida de Moçambique e a sua renegociação periódica até 2006 foi crucial para relançar a economia, criar confiança nos mercados internacionais de capitais e aumentar a capacidade de intervenção do Estado. A redução do *stock* de dívida a uma variável pouco significativa, com uma dívida comercial próxima de zero, gerou o espaço de

dívida que esta direita oligárquica nacional está a usar na terceira fase de expropriação do Estado. Por exemplo, a Ematum, a base logística de Pemba, os incentivos fiscais e de preços ao gás e outros recursos minerais, a entrega de infra-estruturas públicas para exploração privada e outras acções do género, não poderiam ter ocorrido sem a substancial redução da dívida que decorreu entre 1998 e 2006. O espaço de «endividamento» foi utilizado para acumulação privada de capital e a crise que gerou é hoje paga por toda a sociedade, em especial pela maioria empobrecida.

É interessante notar que o Estado não dispõe de capacidade financeira para subsidiar o pão, os transportes públicos e a segurança social universal, mas é capaz de gastar 15% do PIB a subsidiar empresas multinacionais e os seus parceiros financeiros domésticos, através de incentivos fiscais redundantes, parcerias público-privadas, concessões de infra-estruturas, terra e recursos minerais e energéticos a baixo custo, e garantias públicas para dívida privada de viabilidade duvidosa. A retórica política estatal enfatiza a relevância das pequenas e médias empresas, da diversificação da base produtiva, da substituição de importações e da promoção de emprego decente, mas o seu enfoque real no apoio ao grande capital doméstico e multinacional cria as dinâmicas de acumulação e especulação que impedem a sua retórica de se concretizar.

A longo prazo, qual será a escolha moçambicana sobre as opções a seguir? Para já, com a Grécia temos três lições a aprender. Primeiro, há alternativas que são económica, financeira e socialmente sensatas e viáveis. Lutar por elas é necessário, é possível e é politicamente viável. Segundo, quaisquer alternativas ocorrem num contexto de luta de classes, por opções, por abordagens, por focos e por formas de tratamento das questões. É uma luta, que se confronta com pressões, interesses e burocratas e máquinas burocratizadas e dominadas pelo capital financeiro e por décadas de domínio da ideologia neoliberal. Terceiro, é muito difícil vencer sozinho. O escárnio da direita moçambicana à Grécia, que revela a negação da sua própria história, é parte das alianças ideológicas e de classe do capital financeiro à escala global, e dos medos de perda de hegemonia e controlo do debate. A esquerda não pode responder encolhendo-se, ou isolando-se, ou adoptando posições ultranacionalistas irracionais. Dado o capitalismo global, o internacionalismo e a aliança e coordenação internacional das forças progressistas é vital. Esta é uma oportunidade de focar o debate doméstico em questões fundamentais das opções económicas, aprendendo estas três lições: há alternativas, são de classe e são internacionais.

REFERÊNCIAS

- Castel-Branco, C. (2015a). «Capitalizando» o capitalismo doméstico – porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique, 2015*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2015b). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma «bolha económica» em Moçambique? In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha & A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique, 2015*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains, *Review of African Political Economy*, 41(sup1), S26-S48, DOI: 10.1080/03056244.2014.976363.
- Costa, J., & Mortágua, M. (2014). *Privataria, Quem Ganha e Quem Perde com as Privatizações em Portugal*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Flassbeck, H., & Lapavistas, C. (2015). *Against the Troika: Crisis and Austerity in the Eurozone*. Londres: Verso Books.
- Galbraith, J. (2014). *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*. Nova Iorque: Simon & Schuster.
- Lapavistas, C. (2013). *Profiting without Producing: How Finance Exploits Us All*. Londres: Verso Books.
- Louçã, F. & Mortágua, M. (2012). *A Dívidadura: Portugal na Crise do Euro*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Philips, T., et al. (2014). *Europe on the Brink: Debt Crisis and Dissent in the European Periphery*. Londres: Zed Books.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard: Harvard University Press.
- Varoufakis, Y. (2016). *And the Weak Suffer What They Must? Europe, Austerity and the Threat to Global Stability*. Londres: Bodley Head.
- Varoufakis, Y. (2015a). *The Global Minotaur: America, Europe and the Future of the Global Economy*. Londres: Zed Books.
- Varoufakis, Y. (2015b). *Europe after the Minotaur: Greece and the Future of the Global Economy*. Londres: Zed Books.
- Westra, R. (2016). *Unleashing Usury: How Finance Opened the Door for Capitalism Then Swallowed It Whole*. Atlanta: Clarity Press.

PUBLICAÇÕES DO IESE

LIVROS

Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique. (2015).

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_PT.pdf

Questions on productive development in Mozambique. (2015)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_EN.pdf

Desafios para Moçambique 2015. (2015)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2015/IESE-Desafios2015.pdf>

Desafios para Moçambique 2014. (2014)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco, Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2014/IESE-Desafios2014.pdf>

Desafios para Moçambique 2013. (2013)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco, Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//livros/des2013/IESE_Des2013.pdf

Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados. (2012)

B. Weimer (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf

A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva. (2012)

Sérgio Chichava e C. Alden (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/MozChin/IESE_Mozam-China.pdf

Desafios para Moçambique 2012. (2012)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco
(organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012.pdf

Desafios para Moçambique 2011. (2011)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco
(organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011.pdf

Desafios para Moçambique 2010. (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco
(organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010.pdf

**Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações
apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)**

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE_Economia.pdf

**Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações
apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco
(organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProteccaoSocial.pdf

**Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas
na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco
(organizadores)

IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/pobreza/IESE_Pobreza.pdf

**Cidadania e Governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência
Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)**

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania.pdf

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/ref/IESE_QEcon.pdf

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/South/IESE_South.pdf

OUTRAS PUBLICAÇÕES

Governança em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia (2012)

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de Partilha de Informação, IESE

IESE: Maputo

Monitoria e Advocacia da Governança com base no Orçamento de Estado:

Manual de Formação (2012)

Zaqueo Sande (Adaptação)

IESE: Maputo

Pequeno Guia de Inquérito por Questionário (2012)

Luís de Brito

IESE: Maputo

Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf

Growing old in Mozambique: Dynamics of well-being and Poverty (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DynPov.pdf

CADERNOS IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas).

Cadernos IESE nº 16: A cobertura da China na imprensa moçambicana: Repercussões para o soft power chinês. (2015)

Sérgio Chichava, Lara Côrtes & Aslak Orre

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad16.PDF

Cadernos IESE nº 15: Plágio em Cinco Universidades de Moçambique: Amplitude, Técnicas de Detecção e Medidas de Controlo. (2015)

Peter E. Coughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad15.pdf

Cadernos IESE nº 14P: Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008-2012). (2015)

Luís de Brito, Egídio Chaimite, Crescêncio Pereira, Lúcio Posse, Michael Sambo e Alex Shankland

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad14.pdf

Cadernos IESE nº 13E: Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique). (2014)

William R. Nylén

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Eng.pdf

Cadernos IESE nº 13P: O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique). (2014)

William R. Nylén

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Port.pdf

Cadernos IESE nº 12E: The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude. (2013)

Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12e.pdf

Cadernos IESE nº 12P: A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude. (2013)

Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12p.pdf

Cadernos IESE nº 11: Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana. (2011)

António Alberto da Silva Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFrancisco.pdf

- Cadernos IESE nº 10: Protecção Social Financeira e Demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_10_AFRA.pdf
- Cadernos IESE nº 9: Can Donors 'Buy' Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique. (2011)**
Paolo de Renzio
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_09_PRenzio.pdf
- Cadernos IESE nº 8: Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão crítica do debate. (2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCB.pdf
- Cadernos IESE nº 7: Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. (2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_07_CNCB.pdf
- Cadernos IESE nº 6: Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique. (2011)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf
- Cadernos IESE nº 5: Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível? (2011)**
Nuno Cunha e Ian Orton
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Nuno_Ian.pdf
- Cadernos IESE nº 4: Questions of health and inequality in Mozambique. (2010)**
Bridget O'Laughlin
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf
- Cadernos IESE nº 3: Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE. (2010)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf
- Cadernos IESE nº 2: Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na Democracia moçambicana? (2010)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf
- Cadernos IESE nº 1: Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. (2010)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

WORKING PAPERS

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

WP nº 1: Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

DISCUSSION PAPERS

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

DP nº 6: Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

DP nº 5: Mozambique and China: from politics to business. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf

DP nº 4: Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique. (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf

DP nº 3: Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf

DP nº 2: Notas de Reflexão sobre a "Revolução Verde", contributo para um debate. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

DP nº 1: Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

BOLETIM IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

- Nº 90 Geração de emprego e condições sociais de trabalho nas plantações agro-industriais em Moçambique (2016)**
Rosimina Ali e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias90.pdf
- Nº 89 Crónica de uma crise anunciada: dívida pública no contexto da economia extractiva (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias89.pdf
- Nº 88 Cenários, Opções Dilemas de Política face à Ruptura da Bolha Económica (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias88.pdf
- Nº 87 Rebatendo Mitos do Debate sobre a Dívida Pública em Moçambique (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias87.pdf
- Nº 86 A dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias86.pdf
- Nº 85 Introdução à problemática da dívida pública: contextualização e questões imediatas (2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/05/IESE_Ideias85.pdf
- Nº 84 Recenseamento eleitoral em Moçambique: um processo sinuoso (2016)**
Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/04/IESE_Ideias84.pdf
- Nº 83 Rever o sistema eleitoral (2016)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/04/IESE_Ideias83.pdf
- Nº 82 Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios? (2016)**
António Franciso & Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias82.pdf

- Nº 82 Rolling Balances in the Mozambican State Budget: Did Nyusi Find the Coffers Empty? (2016)**
António Franciso & Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_IDeIAS82e.pdf
- Nº 81 Moçambique: Um dos Piores Países para os Idosos. Porquê? (2015)**
António Franciso & Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias81.pdf
- Nº 80 Vulnerabilidade dos estratos urbanos pobres: caso da pobreza alimentar em Maputo. (2015)**
Oksana Mandlate
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias80.pdf
- Nº 77p Estratégias de crescimento económico e desenvolvimento na CPLP. (2015)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77p.pdf
- Nº 77e Economic growth and development strategies in the CPLP. (2015)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77e.pdf
- Nº 76 Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Oksana Mandlate, e Epifânia Langa
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias76.pdf
- Nº 75 Padrões de investimento privado e tendências especulativas na economia moçambicana. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias75.pdf
- Nº 74 Acumulação Especulativa e Sistema Financeiro em Moçambique. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias74.pdf
- Nº 73: Estado e a Capitalização do Capitalismo Doméstico em Moçambique. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias73.pdf
- Nº 72: Finança Islâmica: Quando Terá Moçambique um Sistema Financeiro Halal? (2015)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias72.pdf
- Nº 71: Dívida pública, acumulação de capital e a emergência de uma bolha económica. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Fernanda Massarongo e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias71.pdf

- Nº 70: Autonomização local para quê? Questões económicas no debate sobre autonomia local. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias70.pdf
- Nº 69: Por que é que a emissão de obrigações do Tesouro não é a melhor alternativa para financiar o reembolso do IVA às empresas? (2015)**
Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias69.pdf
- Nº 68e: Mozambican Aggregate Consumption: Evolution and Strategic Relevance (2015)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias68e.pdf
- Nº 68p: Consumo Agregado Moçambicano: Evolução e Relevância Estratégica. (2015)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_68.pdf
- Nº 67: O Gigaprojecto que Poderá Transformar a Economia Moçambicana? Pró e Contra o Projecto de GNL Moçambique. (2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_67.pdf
- Nº 66P: Reformas de descentralização e serviços públicos agrários em Moçambique: Porquê os desafios persistem? (2014)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_66p.pdf
- Nº 66E: Decentralisation reforms and agricultural public services in Mozambique: Why do the challenges persist? (2014)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_66e.pdf
- Nº 65P: Por Que Moçambique Ainda Não Possui Pensão Universal Para Idosos? (2014)**
António Francisco e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_65p.pdf
- Nº 65E: Why Mozambique Still Does Not Have a Universal Pension For The Elderly? (2014)**
António Francisco e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_65e.pdf
- Nº 64P: Poupança interna: Moçambique e os outros. (2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf

- Nº 64E: Domestic savings: Mozambique and the others. (2014)**
António Francisco and Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64e.pdf
- Nº 63P: Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita. (2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias_63p.pdf
- Nº 63E: Mozambican domestic savings: 2000-2010, an unprecedented decade. (2014)**
António Francisco and Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_63e.pdf
- Nº 62: Medias e campanhas eleitorais. (2014)**
Crescêncio Pereira
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_62.pdf
- Nº 61: Indignai-vos! (2014)**
Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_61.pdf
- Nº 60: Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento. (2014)**
Oksana Mandlate
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_60.pdf
- Nº 59: A Política Macroeconómica e a Mobilização de Recursos para Financiamento do Investimento Privado em Moçambique. (2014)**
Fernanda Massarongo e Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_59.pdf
- Nº 58: As “revoltas do pão” de 2008 e 2010 na imprensa. (2013)**
Crescêncio Pereira, Egídio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_58.pdf
- Nº 57: Cheias em Chókwè: um exemplo de vulnerabilidade. (2013)**
Crescêncio Pereira, Michael Sambo e Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_57.pdf
- Nº 56: Haverá Possibilidade de Ligação Entre Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais? (2013)**
Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali, Yásfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_56.pdf
- Nº 55: Ligações com mega projectos: oportunidades limitadas a determinados grupos. (2013)**
Epifania Langa
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_55.pdf

- Nº 54P: Viver mais para viver pior? (2013)**
Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54e.pdf
- Nº 54E: Is living longer living better? (2013)**
Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54p.pdf
- Nº 53: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (3). (2013)**
Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_53.pdf
- Nº 52: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (2). (2013)**
Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_52.pdf
- Nº 51: Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann. (2013)**
Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_51.pdf
- Nº 50: Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013. (2013)**
Domingos M. Do Rosário
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_50.pdf
- Nº 49: Os mitos por trás do PROSAVANA. (2013)**
Natália N. Fingermann
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf
- Nº 48P: Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala. (2013)**
Marc de Tollenaere
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48p.pdf
- Nº 48E: Analysing elections results and electoral dynamics in Sofala. (2013)**
Marc de Tollenaere
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48e.pdf
- Nº 47: Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento. (2012)**
António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_47.pdf
- Nº 46P: Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique. (2012)**
António Francisco & Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46p.pdf

- Nº 46E: The Doubling Elderly: Challenges of Mozambique's Ageing Population. (2012)**
António Francisco & Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf
- Nº 45: Moçambique e a Explosão Demográfica”: Somos Muitos? Somos Poucos? (2012)**
António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf
- Nº 44: Taxas Directoras e Produção Doméstica. (2012)**
Sófia Armacy
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_44.pdf
- Nº 43E: MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43E.pdf
- Nº 43P: ITIEM–Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf
- Nº 42E: Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf
- Nº 42P: Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf
- Nº 41: Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo? (2012)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf
- Nº 40: “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários. (2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf
- Nº 39: Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências. (2011)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf
- Nº 38: Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária. (2011)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf

- Nº 37P: Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? (2011)**
António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf
- Nº 37E: Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36e.pdf
- Nº 36: A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf
- Nº 35P: Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique. (2011)**
Marc Wuyts
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35P.pdf
- Nº 35E: Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience. (2011)**
Marc Wuyts
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35E.pdf
- Nº 34: Pauperização Rural em Moçambique na 1ª Década do Século XXI. (2011)**
António Francisco e Simão Muhorro
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_34.pdf
- Nº 33: Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique? (2011)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_33.pdf
- Nº 32: Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique? (2010)**
António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf
- Nº 31: Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede. (2010)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf
- Nº 30: A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental? (2010)**
Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf

- Nº 29: Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento. (2010)**
Carlos Uilson Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf
- Nº 28: Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro? (2010)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf
- Nº 27: Sociedade civil e monitoria do orçamento público. (2009)**
Paolo de Renzio
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf
- Nº 26: A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique. (2009)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf
- Nº 25: Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique. (2009)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf
- Nº 24: Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo. (2009)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf
- Nº 23: Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique. (2009)**
Sofia Amarcy
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf
- Nº 22: Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009. (2009)**
Luis de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf
- Nº 21: Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo. (2009)**
Jeremy Grest
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf
- Nº 20: Sobre a Transparência Eleitoral. (2009)**
Luis de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf
- Nº 19: “O inimigo é o modelo”! Breve leitura do discurso político da Renamo. (2009)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf

- Nº 18: Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais. (2009)**
Eduardo Jossias Nguenha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf
- Nº 17: Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza? (2009)**
Emílio Dava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf
- Nº 16: A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique. (2009)**
Eduardo Jossias Nguenha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf
- Nº 15: Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique. (2009)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf
- Nº 14: A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira. (2009)**
Virgílio Cambaza
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf
- Nº 13: Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda. (2009)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf
- Nº 12: Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique. (2009)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf
- Nº 11: Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável. (2009)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf
- Nº 10: Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários. (2009)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf
- Nº 9: Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística. (2009)**
Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf
- Nº 8: Sobre os Votos Nulos. (2009)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf

- Nº 7: Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia. (2008)**
Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf
- Nº 6: Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando? (2008)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf
- Nº 5: Beira - O fim da Renamo? (2008)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf
- Nº 4: Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação. (2008)**
Rogério Ossemane, Nelsa Massingue e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf
- Nº 3: Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa. (2008)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf
- Nº 2: Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral. (2008)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf
- Nº 1: Conceptualização e Mapeamento da Pobreza. (2008)**
António Francisco e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

RELATÓRIOS DE INVESTIGAÇÃO

- Crónicas de uma eleição falhada. (2016)**
Luís de Brito (ed.)
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_RR1.pdf
- Murrupula: um distrito abstencionista (2016)**
Egídio Chaimite e Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_RR2.pdf
- Afinal nem todos votam em Manjacaze (2016)**
Egídio Chaimite e Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_RR3.pdf

Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane e Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf

Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Relatorio_Japao_final.pdf

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf (também disponível em língua Portuguesa no link

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

Esta é a sétima edição da série *Desafios para Moçambique* do IESE, iniciada em 2010. O livro contém 14 artigos, organizados em quatro partes: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo. À semelhança da terceira edição (2012), os autores foram convidados a relacionarem os seus artigos com uma temática principal: o “Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019”. A publicação surge num momento particularmente conturbado da sociedade moçambicana, mas de modo algum inédito na sua história. Não é inédito porque nas quatro últimas décadas do Século XX, Moçambique enfrentou crises político-militares e económico-financeiras de inusitada complexidade e impacto na vida dos moçambicanos. Neste contexto, o livro reúne uma grande variedade de assuntos, tais como: A questão das instituições políticas e a unidade nacional; as dinâmicas da paz e conflitos em Moçambique; a democratização e municipalização; a inflação e pobreza; estrutura da dívida pública moçambicana; dilemas de industrialização num contexto extractivo de acumulação de capital; desenvolvimento centrado nas pequenas e médias empresas; produtividade, planeamento e a “cultura do trabalho”; emprego e estruturas produtivas; estratégias de crescimento económico prevalentes em Moçambique; relações rural-urbano e as transferências pessoais e políticas públicas na Cidade de Maputo; a política da habitação em Maputo; a sociedade civil e o Pro-Savana; relevância dos dilemas, lições e focos de luta na recente crise económico-financeira da Grécia para Moçambique.



ISBN