

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2022

organização

Carlos Nuno Castel-Branco | Rosimina Ali | Sérgio Chichava

Salvador Forquilha | Carlos Muianga

IESE

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2022

organização

*Carlos Nuno Castel-Branco | Rosimina Ali | Sérgio Chichava
Salvador Forquilha | Carlos Muianga*

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2022

organização

*Carlos Nuno Castel-Branco | Rosimina Ali | Sérgio Chichava
Salvador Forquilha | Carlos Muianga*



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2022

ORGANIZAÇÃO

CARLOS NUNO CASTEL-BRANCO, ROSIMINA ALI, SÉRGIO CHICHAVA, SALVADOR FORQUILHA E CARLOS MUIANGA

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

MARIMBIQUE – CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

EDITOR EXECUTIVO

NELSON SAÚTE

DESIGN E PAGINAÇÃO

RUI CARVALHO

PRODUÇÃO EXECUTIVA

SARA FORTES DA CUNHA

FOTOGRAFIA DA CAPA

JOÃO COSTA (FUNCHO)

REVISÃO

SARA GRILO

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT – A CASA DO LIVRO

NÚMERO DE REGISTO

11103/RLINICC/2022

ISBN

978-989-8464-58-3

TIRAGEM

300 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA DO ZIMBABWE, 1214, MAPUTO MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: + 258 21 486 043

MAPUTO, 2022

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (SDC)

Embaixada da Suécia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa)

AUTORES

Alex Shankland

Tem formação académica em Ciências Sociais e mais de duas décadas de experiência de trabalho, sobretudo no Brasil e em Moçambique, nas áreas temáticas sistemas de saúde, saúde das minorias e dos povos indígenas, sociedade civil, participação e responsabilização social, representação política, e governação local. Coordena o grupo de pesquisa *Power and Popular Politics e a Brazil Initiative* do *Institute of Development Studies* (IDS), da Universidade de Sussex. Actualmente, desenvolve pesquisas sobre teorias e práticas de representação democrática, *accountability* e engajamento cidadão-estado, com especial ênfase nas estratégias políticas desenvolvidas por povos indígenas e outras minorias marginalizadas. Presentemente, coordena a componente de evidência e pesquisa do programa POTENCIAR, e já desenvolveu um extenso trabalho junto a outros programas de governação democrática e responsabilização social em Moçambique, tais como DIÁLOGO e Cidadania e Participação (CEP). Colabora ainda em estudos sobre protestos populares e sobre a relação entre os cidadãos e o Estado, desenvolvidos por parceiros, como o IESE e Kaleidoscopio, no âmbito do programa *Action for Empowerment and Accountability* (A4EA).

a.shankland@ids.ac.uk

Ana Sofia Ganho

É investigadora no Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CESA), associado ao Instituto de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa e investigadora associada do Instituto de Estudos Sociais (IESE) em Maputo. Os seus interesses de investigação incluem a globalização do neoliberalismo na articulação entre as esferas nacional/regional (continente africano)/internacional, com ênfase para a financeirização, processos laborais e de reprodução social e ecologia política. Tem diploma de mestrado e doutoramento em Estudos de Desenvolvimento pela Universidade de Manchester (Reino Unido).

ganho2000@gmail.com

Boaventura Monjane

É doutorado em Pós-colonialismos e Cidadania Global pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador pós-doutoral no *Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies* (PLAAS, Universidade do Cabo Ocidental). Além disso, é bolseiro do Grupo Internacional de Investigação sobre Autoritarismo e Contra-estratégias da Fundação Rosa Luxemburgo e investigador-associado no Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane. É co-fundador e Director executivo da *Alternativa – Acção Pela Emancipação Social*.

boa.monjane@gmail.com

Caio Simões de Araújo

É antropólogo e historiador, tendo feito o doutoramento no Instituto de Estudos Internacionais e para o Desenvolvimento, da Universidade de Genebra, Suíça. Presentemente, é investigador de pós-doutoramento no Instituto Wits de Pesquisa Social e Económica, da Universidade do Witwatersrand, na África do Sul. Dedicar-se a histórias da descolonização, do racismo, e do género e sexualidade no Sul Global.

caio.simoedearaujo@wits.ac.za

Carlos Muianga

É investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) desde 2010 e actualmente estudante de doutoramento em Estudos de Desenvolvimento na *School of Oriental and African Studies (SOAS)*, Universidade de Londres. A sua pesquisa de doutoramento está focada na economia política do capitalismo agrário em Moçambique, com ênfase no Vale do Limpopo, na província de Gaza. As suas áreas de pesquisa incluem também padrões de acumulação e de transformação económica e social em Moçambique, economia política agrária e a questão agrária em Moçambique.

carlos.muianga@iese.ac.mz / 538958@soas.ac.uk / carlos.muianga@gmail.com

Carlos Nuno Castel-Branco

Professor Catedrático Convidado da *Lisbon School of Economics and Management (ISEG)*, da Universidade de Lisboa, investigador associado do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e do Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CEsA/ISEG). Doutorado em economia pela *School of Oriental and African Studies (SOAS)*, Universidade de Londres, mestre em desenvolvimento económico pela Universidade de Oxford, mestre em desenvolvimento industrial pela Universidade de *East Anglia*. As suas áreas de pesquisa são a economia política dos sistemas de acumulação de capital e financeirização (Moçambique e África Austral). Tem publicações recentes em revistas de especialidade com revisão de pares: “*The historical logic of the mode of capital accumulation in Mozambique*” (*Review of African Political Economy*, ROAPE, 49(171), Março de 2022, pp. 11–45); (com Elisa Greco) “*Mozambique - neither miracle nor mirage*” (ROAPE, 49(171), Março de 2022, pp. 1–10); (com Diogo Maia) “*Financialization, narrow specialization of production and capital accumulation in Mozambique*” (ROAPE, 49(171), Março de 2022, pp. 46–66); “*Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains*” (ROAPE, 41(S1), 2014, pp. S26–S48).

carlos.castelbranco@gmail.com

Carlota Mondlane Tembe

É docente e investigadora na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, doutoranda em Desenvolvimento e Sociedade, mestre em Ciência Política e Administração Pública. Trabalha em pesquisa aplicada em Unidades de Género nas instituições públicas, direitos da mulher, participação política da mulher, mulher com HIV/SIDA e cuidado e direitos da criança.

carlotamondlane.tembe@gmail.com

Carmeliza Rosário

Carmeliza Rosário é doutorada em Antropologia Social pela Universidade de Bergen, na Noruega. Presentemente, é investigadora de pós-doutoramento no *Chr. Michelsen Institute*. As suas áreas de interesse incluem produção de conhecimento em e sobre Moçambique, género, pobreza e vulnerabilidade.

carmeliza.rosario@cmi.no

Celso Inguane

Doutor em Antropologia Sociocultural, com especialização em Antropologia da Saúde e mestre em Saúde Pública (MPH); com mais de 12 anos de experiência em pesquisa social e de saúde, usando métodos qualitativos de pesquisa em sistemas de saúde e na coordenação de inquéritos e estudos nacionais em saúde. Celso Inguane tem interesses de pesquisa abrangentes, incluindo tradições de conhecimentos e acesso a serviços de saúde para o fortalecimento de serviços de saúde e em processos de tomada decisão sobre sistemas de informação em saúde, saúde materno-infantil e agravamentos de saúde crónicos. Uma das suas preocupações actuais consiste em estudar a capacidade nacional de resposta a emergências e desastres de saúde pública com potencial para influenciar transformações a diversos níveis, como foi o exemplo da covid-19 ou o HIV e a SIDA.

Crescêncio Pereira

Especialista em comunicação no IESE, em Moçambique. Tem mestrado em Ciências da Informação e Comunicação pela *Université Lumière Lyon II*, em França, e mestrado em Políticas de Bem-estar em Perspectiva: Evolução, Conceitos e Actores pela Universidade de Évora, em Portugal, e Universidade de Linköping, na Suécia. É doutorando na Universidade de Évora, no curso Phoenix JDP – Dinâmicas da Saúde e Protecção Social: uma abordagem das Ciências Sociais. As suas áreas de interesse são *media*, acção colectiva e movimentos sociais; *media*, saúde e protecção social; *media* e sociedade.

crescencio.pereira@iese.ac.mz

Danilo Marcondes

É professor do Magistério Superior Federal na Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil, onde é Coordenador do Núcleo de Estudos de Diplomacia de Defesa (NEDD). Foi professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/PUC-Rio (2010–2012, 2017). É doutorado em *Politics and International Studies* pela Universidade de Cambridge, no Reino Unido. A sua pesquisa centra-se em Segurança Internacional, Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Relações Brasil-África.

danilomarcondes@gmail.com

Diogo Maia

Doutorado em Estudos de Desenvolvimento pela Universidade de Lisboa, mestre em Economia do Meio Ambiente e licenciado em Economia, ambos pela Universidade do Porto. É investigador do Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CEsA), associado ao *Lisbon School of Economics and Management (ISEG)* da Universidade de Lisboa.

diogoasmaia@gmail.com

Edgar Barroso

É candidato a doutoramento em Relações Internacionais no Instituto de Estudos Sociais da Universidade de Ancara Yıldırım Beyazıt. É investigador-assistente na Faculdade de Humanidades da Universidade Pedagógica de Maputo e Agente de Relações Internacionais no Gabinete de Cooperação da Universidade Pedagógica de Maputo. Além disso, é co-fundador da *Alternactiva – Acção Pela Emancipação Social*.

edgarmundulai@gmail.com

Euclides Gonçalves

Antropólogo social e co-fundador do *Kaleidoscopio – Pesquisa em Políticas Públicas e Cultura*. É também investigador associado do IESE. A sua pesquisa concentra-se em governação, processos burocráticos e rituais políticos.

e.goncalves@kaleidoscopio.co.mz / euclides.goncalves@iese.ac.mz;

Isabel Maria Cortesão Casimiro

É doutorada em Sociologia, e trabalha enquanto Professora Associada da Universidade Eduardo Mondlane, no Centro de Estudos Africanos, desde 1980. Realiza pesquisa sobre movimentos feministas e de mulheres, direitos humanos, sobre activismos feministas. É co-fundadora e membro de organizações de mulheres e feministas e Presidente do CODESRIA (2018–2022).

isabelmaria.casimiro@gmail.com

João Pereira

Doutor em Ciência Política pela Universidade da Cidade do Cabo, África do Sul. É director da *Fundação Mecanismo de Apoio à Sociedade Cívil* (MASC) e Professor Auxiliar no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane. É investigador associado do IESE.

j.pereira@masc.org.mz

Luisa Chicamisse Mutisse

É Assistente Universitária na Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), e mestre em Sociologia Rural e Gestão de Desenvolvimento pela FLCS da UEM. Actualmente frequenta o curso de doutoramento em Desenvolvimento e Sociedade na FLCS. As suas áreas de pesquisa são ambientes alimentares, género, associativismo e desastres naturais.

luisa.mutisse@gmail.com

Natacha Bruna

É doutorada em Estudos de Desenvolvimento, com enfoque em Economia Política de Recursos Naturais, Terra, Ambiente e População pelo *International Institute of Social Studies* em Haia, Holanda – *Erasmus University Rotterdam*. É actualmente Directora Executiva e investigadora do Observatório do Meio Rural, Maputo – Moçambique. As áreas de pesquisa incluem estudos agrários críticos, economia e ecologia política, com particular interesse em extractivismo, extractivismo verde, modelos de desenvolvimento rural, terra e políticas de mitigação e adaptação às alterações climáticas.

natachabruna89@gmail.com / nbruna@omrmz.org

Paula Machava

É doutoranda em Estudos Feministas no Centro dos Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É Assistente Universitária da Faculdade de Ciências Agrárias da Universidade Lúrio. É pesquisadora do Projecto Sistemas de Protecção e Garantia dos Direitos Humanos voltado à Infância e Juventude em Portugal, Angola, Moçambique e Brasil, onde desempenha também a função de coordenadora da equipa moçambicana. É membro do *Grupo de Trabalho Ecologias Feministas de Saberes*.

machavapalucia@gmail.com / paluciamachava@gmail.com

Patta Scott-Villiers

Investigadora Sénior do *Institute of Development Studies* (IDS), Universidade de Sussex, onde coordena o grupo de pesquisa sobre *Power and Popular Politics*. A sua pesquisa concentra-se nos esforços das pessoas marginalizadas nos processos de desenvolvimento. Tem liderado diversos estudos participativos qualitativos e pesquisa-acção para expressar as vozes das pessoas marginalizadas sobre tópicos de governação, economia, cultura e cuidados. Tem mais de duas décadas de experiência em facilitação de conhecimento a agências humanitárias e de desenvolvimento que trabalham em ambientes políticos complexos. Coordena os cursos de métodos de pesquisa-acção e *unruly politics* ministrado no mestrado sobre *Power, Participation and Social Change* no IDS, e supervisiona doutorandos que trabalham sobre política popular, poder e marginalização.

p.scott-villiers@ids.ac.uk

Rosimina Ali

É pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). A sua investigação centra-se na economia política dos mercados de trabalho e da reprodução social, intersectando as dinâmicas de acumulação e de transformação estrutural, com enfoque em Moçambique. Tem mais de uma década de experiência como investigadora; tem formação em Economia do Desenvolvimento pelo Departamento de Economia da *School of Oriental and African Studies* (SOAS) Universidade de Londres, com o qual mantém um vínculo colaborativo em projectos de investigação conexos à sua linha de pesquisa.

rosimina.ali@iese.ac.mz

Ruth Castel-Branco

É académica trabalhista e activista. Doutorada em Sociologia pela Universidade de Witwatersrand, trabalha no *Southern Centre Inequality* [*Centro para a Desigualdade do Sul*] da mesma instituição à frente do projecto de investigação *Future of Work(ers)* [*Futuro do/a(s) Trabalhadore/a(s)*]. Além disso, é associada no Instituto de Estudos Sociais e Económicos, *Inequality Fellow* da *Open Society Foundations* e co-fundadora da *Alternactrva – Acção Pela Emancipação Social*.

ruth.castel-branco@zwits.ac.za

Salim Cipton Valá

É docente da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), tem sete livros publicados e, desde Novembro de 2016, é o Presidente do Conselho de Administração (PCA) da Bolsa de Valores de Moçambique (BVM). Tem o mestrado em Desenvolvimento Agrário e é especialista em assuntos de economia de desenvolvimento. As suas áreas de interesse são economia agrícola e rural, desafios da industrialização e financiamento ao desenvolvimento.
skrvala@gmail.com

Salvador Forquilha

Investigador Sénior no IESE e Professor Auxiliar no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane. Tem o doutoramento em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, em França. Foi Director do IESE entre 2015 e 2020. A sua pesquisa centra-se em dinâmicas de construção do Estado, violência política e coesão social.

salvador.forquilha@iese.ac.mz

Sara Stevano

É *Senior Lecturer* de Economia na *School of Oriental and African Studies* (SOAS), da Universidade de Londres. É uma economista política feminista do desenvolvimento especializada no estudo da economia política do trabalho, bem-estar (alimentação e nutrição), desigualdades e reprodução social. Trabalha nas intersecções entre a economia política, a economia do desenvolvimento, a economia feminista e a antropologia, adopta uma abordagem interdisciplinar de teorias e métodos. O seu trabalho centra-se em África, com experiência de pesquisa primária em Moçambique e Gana.

ss129@soas.ac.uk

Sérgio Chichava

Director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordéus, em França. As suas áreas de pesquisa são processos de democratização e relações entre Moçambique e economias emergentes.

sergio.chichava@iese.ac.mz

Severino Ngoenha

Professor catedrático e director da Escola Doutoral de Filosofia da Universidade Pedagógica de Maputo (UniMaputo). É Reitor da Universidade Técnica de Moçambique (UDM). *sngoenha@bluewin.ch*

Silvia M. Agostinho do Amaral

Viajante, ecologista e arquitecta. Trabalhou vários anos em assistência humanitária em vários países da América do Sul, Ásia e África. A sua última missão foi em Pemba, Moçambique, em 2019, onde trabalhou com as populações residentes e deslocadas por causa da insurgência armada em Cabo Delgado. É agora doutoranda em Estudos do Desenvolvimento, e investigadora bolsista do Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento, da Universidade de Lisboa. Estuda os temas de conflito armado, urbanização, sustentabilidade urbana e governança pública na África Sudeste, com particular foco em Moçambique.

silviaagostinhoamaral@gmail.com

Thomas C. Patriota

Ensina e pesquisa no Instituto de Estudos do Desenvolvimento (IDS) da Universidade de Sussex, no Reino Unido. Doutorado em Ciências Sociais. A sua pesquisa centra-se nos movimentos agrários, democracia participativa e políticas públicas, bem como nas suas interações com divisões escalões de governação (local, nacional, regional, mundial).

T.Cooper-Patriota@ids.ac.uk.

Tina Lorizzo

Fundadora e Directora da *REFORMAR*. Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade do Cabo Ocidental (África do Sul), é Pesquisadora Associada da *Africa Criminal Justice Reform* (ACJR) do Instituto Dullah Omar, na mesma Universidade. Tem o LLB em Direito pela Universidade de Bolonha (Itália), é mestre em Criminologia pela Universidade da Cidade do Cabo (UCT) e doutorada em Direito Público na mesma universidade. As suas áreas de pesquisa são a reforma prisional, polícia e policiamento e, em particular, questões ligadas à prisão preventiva, à proibição e à prevenção da tortura, justiça juvenil, constitucionalidade da legislação penal e direito consuetudinário, e o seu trabalho é realizado em países africanos de língua oficial portuguesa.

reformar.researchformozambique@gmail.com

Vanja Petrovic

Investigadora e profissional de desenvolvimento, com longa experiência em projectos de desenvolvimento internacional e pesquisa na área de Estado de Direito, direitos humanos, justiça criminal e social. Trabalhou extensivamente em Moçambique, contribuindo para uma série de projectos de pesquisa relacionados com justiça juvenil, policiamento, prisões e direitos dos prisioneiros, sentenças, entre outros. Tem o MPhil em estudos interdisciplinares – Criminologia, Direito e Sociedade pela Universidade da Cidade do Cabo (UCT), África do Sul.

vanja.belgrado@gmail.com

Victor Zimba

Licenciado em relações internacionais e diplomacia e tem uma pós-graduação em políticas de integração regional e económica na África Austral, estando, igualmente, a concluir o mestrado em saúde pública. Nos últimos cinco anos trabalhou como assistente executivo do Ministro da Saúde de Moçambique, coordenou a área de cooperação multilateral e, actualmente, chefia o departamento de cooperação internacional do MISAU.

Yves-A. Faure

É Professor Universitário, Director Emérito de Investigação, Centro de Investigação Prodig (Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Tem formação universitária em Economia, Sociologia e Ciência Política. Tem programas de investigação conduzidos na África Ocidental (Costa do Marfim, Burkina Faso em particular), Brasil, Angola e Moçambique. Tópicos e publicações em políticas públicas e ambientes empresariais, desenvolvimento local e regional, políticas relativas ao HIV e ambientes sociais afectados e activos.

yves-andre.faure@ird.fr

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	
Carlos Nuno Castel-Branco	21
PARTE I: POLÍTICA	
DINÂMICAS DA MIGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA INSURGÊNCIA JIHADISTA NO NORTE DE MOÇAMBIQUE	
Salvador Forquilha e João Pereira	37
DESCOLONIZAR OS ESTUDOS URBANOS EM ÁFRICA: CONFLITOS ARMADOS E SUSTENTABILIDADE URBANA EM CABO DELGADO	
Sílvia Amaral	55
O DESAFIO MOÇAMBICANO DA LAICIDADE	
Severino Ngoenha	69
POLICIAMENTO DEMOCRÁTICO – DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE. UMA ANÁLISE DETALHADA DA FORMAÇÃO PARA A PROFISSIONALIZAÇÃO	
Tina Lorizzo e Vanja Petrovic	81
INFLUÊNCIA DAS RESPOSTAS INTERINSTITUCIONAIS COORDENADAS A EMERGÊNCIAS E DESASTRES DE SAÚDE PÚBLICA NA RESPOSTA NACIONAL À COVID-19 EM MOÇAMBIQUE: ESTUDO DE CASO	
Celso Inguane e Victor Zimba	105
TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E ENGAJAMENTO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE	
Crescêncio Pereira, Euclides Gonçalves, Salvador Forquilha, Alexander Shankland e Patta Scott-Villiers	127
PARTE II: ECONOMIA	
ESTUDANDO A ECONOMIA A PARTIR DA ANÁLISE DAS CRISES	
Carlos Nuno Castel-Branco	151

FINANCEIRIZAÇÃO, AFUNILAMENTO DA BASE PRODUTIVA
E ACUMULAÇÃO DE CAPITAL EM MOÇAMBIQUE
Carlos Nuno Castel-Branco e Diogo Maia 175

TRABALHO NA AGRO-INDÚSTRIA E REPRODUÇÃO SOCIAL DO TRABALHO
EM MOÇAMBIQUE: CONTRADIÇÕES NO SISTEMA DE ACUMULAÇÃO ACTUAL
Rosimina Ali e Sara Stevano 201

A EXPANSÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA CAPITALISTA E A REPRODUÇÃO SOCIAL
DA FORÇA DE TRABALHO RURAL: CONTRADIÇÕES DENTRO DA LÓGICA
DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL EM MOÇAMBIQUE
Carlos Muianga 225

CLASSE, POLÍTICA E PROCESSOS DE ACUMULAÇÃO DINÂMICOS EM TORNO
DO PROJECTO SINO-MOÇAMBICANO DE ARROZ NO BAIXO LIMPOPO 2005-2014
Ana Sofia Ganho 249

CRISE AMBIENTAL, ACUMULAÇÃO E SUBSISTÊNCIA RURAL:
EXTRACTIVISMO E A NOVA FRONTEIRA DE ACUMULAÇÃO NO CONTEXTO
DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS
Natacha Bruna 291

PARTE III: SOCIEDADE

FUTURO DO TRABALHO(ADOR) EM MOÇAMBIQUE NA ERA DIGITAL
Rosimina Ali e Carlos Muianga 313

A QUESTÃO DO GÉNERO SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA, NAS POLÍTICAS DE SAÚDE
EM MOÇAMBIQUE
Carmeliza Rosário 343

MULHERES A LUTAR CONTRA O HIV/SIDA: CUIDADORAS DE MOÇAMBIQUE
Isabel Maria Casimiro, Yves-A. Fauré, Carlota Mondlane Tembe
e Luisa Chicamisse Mutisse 355

O CONFLITO CAPITAL-VIDA E A PRECARIZAÇÃO DA VIDA: NOTAS SOBRE O TRABALHO DE CUIDADOS DOMICILIÁRIOS EM MAPUTO Paula Machava	379
SUJEITOS SEM HISTÓRIA? CIDADANIA SEXUAL, TEMPORALIDADE E OS DESAFIOS DA PÓS-COLONIALIDADE EM MOÇAMBIQUE Caio Simões de Araújo	401
PARTE IV: MOÇAMBIQUE NO MUNDO	
A ACELERAÇÃO DA FINANCEIRIZAÇÃO: RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS À PANDEMIA DA COVID-19 EM MOÇAMBIQUE Edgar Barroso, Ruth Castel-Branco e Boaventura Monjane	427
ALTERNATIVAS AFRICANAS AO DESENVOLVIMENTO E AO IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO – NOTAS CRÍTICAS SOLTAS Carlos Nuno Castel-Branco	457
POLÍTICAS FUNDIÁRIAS NA ÁFRICA OCIDENTAL: EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES CAMPONESAS E RELEVÂNCIA PARA MOÇAMBIQUE Thomas Patriota	469
CRISE ECONÓMICA, INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E OPORTUNIDADES PARA A MUDANÇA: O CASO DA BVM, MOÇAMBIQUE Salim Cripton Valá	493
AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: O CASO DE MOÇAMBIQUE Danilo Marcondes	527

INTRODUÇÃO

Carlos Nuno Castel-Branco

Este ano, celebrámos o 15º aniversário da fundação do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), formalmente criado a 19 de Setembro de 2007. A aventura do IESE havia começado em 2005, quando as ideias que lhe deram origem e ainda o guiam começaram a ser germinadas, e foi consagrada a 19 de Setembro de 2007, quando o IESE foi oficialmente constituído na sua Conferência Internacional constituinte.

Na abertura da Conferência constituinte, foi feita uma breve análise das comunicações apresentadas. É útil recordar alguns dos dados de então e compará-los com os de alguns eventos do IESE mais recentes, nomeadamente as publicações dos últimos dois anos e a VI Conferência realizada em 2022. Tal como há quinze anos, a maioria dos investigadores e autores é jovem, com idades entre os 25 e os 35 anos, mas ao contrário da situação há 15 anos, há um grupo considerável de investigadores e autores mais velhos que permaneceu na investigação e publicação científicas ao longo dos anos, que debate e publica o seu trabalho, que orienta investigadores mais jovens e que serve de referência e de modelo a seguir. Há 15 anos, apenas 16% dos oradores da conferência eram mulheres (5% entre os moçambicanos e 40% entre os estrangeiros), mas tanto na VI Conferência como nos últimos dois números da série *Desafios para Moçambique*, incluindo a actual, mais de 40% dos investigadores, oradores e autores são mulheres. Numa edição especial recente da *Review of African Political Economy* (vol 49, número 171), dedicada a Moçambique, cinco dos oito autores são mulheres (2 em 4, se excluirmos os não moçambicanos). A diferença em relação a 2007 é muito significativa, mesmo que o caminho a percorrer, sobretudo no que diz respeito ao destaque da voz feminina e à variedade dos temas investigados, seja ainda longo.

Na I Conferência, apenas cinco apresentações foram sobre assuntos económicos, três das quais apresentadas por conferencistas estrangeiros, e nenhum dos grandes temas macroeconómicos e de economia política que a sociedade discutia - das finanças aos padrões e sistemas mais gerais de acumulação e reprodução social, da interacção entre a macroeconomia e as empresas, a produção e o emprego às ligações mais amplas, numa narrativa comum, entre afunilamento da base produtiva, financeirização, distribuição, reprodução e o Estado - estavam em debate. Hoje, oferecemos uma análise sistemática sobre a lógica histórica do modo de acumulação em Moçambique, uma teoria das crises económicas em Moçambique, o argumento sobre ligação entre vários paradoxos e aspectos

que parecem ser sectoriais e atípicos da economia, mas são interligados e sistémicos (como, por exemplo, a relação entre finanças, financeirização e a estrutura da base produtiva), o papel do Estado e a sua relação com a formação do capitalismo nacional, que nos permitem pensar em política, políticas e em opções alternativas de forma sistémica e sistemática, com base no essencial e não apenas no directamente observável.

Na I Conferência, a maior parte das comunicações sobre pobreza e desigualdade eram tentativas exploratórias e tendentes a focar em medição e em sistemas de provisão de ajuda internacional. Hoje, estes temas são abordados com muito maior profundidade, em relação com as condições de acumulação, com as tensões entre produção e reprodução social (incluindo assuntos como posse da terra, condições de emprego, produção e oferta de bens e serviços básicos de consumo, relações de classe e de género, diferentes formas de trabalho, e segurança ou protecção social), e com o papel contraditório do Estado em condições históricas específicas. Nas áreas de governação política, aprofundou-se a pesquisa sobre a descentralização, provisão de serviços públicos, comunicação social, direitos políticos individuais e as lutas sociais, frequentemente estimuladas pela expansão da economia extractiva, mas ainda é limitado o conhecimento profundo, exposto e debatido sistematicamente, sobre movimentos sociais e políticos representativos de classe, grupos e género. A pesquisa sobre Moçambique no Mundo desenvolveu-se sobretudo em relação com as economias emergentes da China e Brasil, e com as relações entre o modo de acumulação e capital multinacional (na África Austral e no resto do Mundo), mas ainda é limitada a pesquisa sistemática sobre as dinâmicas da África Austral e no continente africano em geral, e como Moçambique nelas se situa - por exemplo, pouca pesquisa se desenvolveu sobre a essência da estratégia de liberalização do comércio no Continente e as suas implicações, usando a experiência regional como ponto de comparação e de reflexão. Em suma, o progresso registado na pesquisa social e económica nos últimos 15 anos, desde a I Conferência do IESE, em todos os aspectos, é enorme, apesar das limitações que ainda se fazem sentir e das barreiras burocráticas e autoritárias que instrumentos repressivos do Estado colocam no caminho da investigação em ciências sociais.

Na I Conferência do IESE, há 15 anos, destacámos alguns dos desafios fundamentais para a pesquisa social e económica em Moçambique. O primeiro desafio é garantir a relevância social da pesquisa. No espírito da *praxis*, a pesquisa social é uma forma de intervenção social através da qual a teoria, a análise e a acção se informam continuamente. A relevância social provém da oportunidade e alcance das temáticas, da adequação das abordagens e metodologias às questões a serem tratadas, da ligação entre a pesquisa e o ensino e de uma estratégia agressiva de publicação e debate. O segundo desafio é manter o rigor teórico, metodológico e analítico, apesar da pressão para simplificar e para adoptar novas modas académicas e políticas que muitas vezes não têm muito fundamento. Resistir à atracção das novas modas - frequentemente restritas a linguagem e conceitos que só são politicamente correctos para quem os cria - e manter

o rigor e a relevância analítica é um desafio de enormes proporções. Isto é particularmente importante quando, muitas vezes, respeitar a moda é condição obrigatória para se obter financiamento. O terceiro desafio está relacionado com o desenvolvimento de uma cultura e prática de colaboração, cooperação e partilha entre as instituições de pesquisa. Isto requer meios e recursos, mas acima de tudo, interesse e boa vontade. O quarto desafio está ligado às relações com o poder. É necessário desmistificar o sentido de crítica social e investigação. Em muitas esferas da sociedade e do poder, o debate crítico, a contradição de ideias e abordagens, o surgimento de iniciativas não oficiais ou não controladas, a própria ideia da necessidade do estudo, são vistas com receio e como ameaça. Ideias independentes e diferentes são atacadas por serem independentes e diferentes e por não seguirem o cardápio oficial. Além de outros factores de natureza política, isto é também reflexo da fraca cultura intelectual, científica, de crítica e debate em que o País ainda vive. Pior é quando a burocratização do pensamento se transforma em valor e em cultura e penetra em todas as esferas da sociedade, na educação, nas relações sociais, nas discussões de trabalho. A mediocridade institucionaliza-se, pois só esta é consistente com a recusa de estudar, de criticar, de explorar novas opções, de pensar e de perguntar a mais simples e básica de todas as perguntas: porquê?

O desenvolvimento é um desafio - desafio ao que está estabelecido, às verdades que outrora foram inovações, desafio aos nossos limites e capacidades. O conhecimento não é propriedade privada de ninguém. O estudo não é perda de tempo. Pode ser, mas não tem de o ser. Um famoso estadista disse que se lhe dessem oito horas para cortar uma árvore, usaria seis para afiar o machado. Em Moçambique, temos uma frase semelhante: a vitória prepara-se, a vitória organiza-se.

As organizações científicas têm de enfrentar o desafio da qualidade, do rigor, da relevância social e da coragem social. O poder político tem de aprender a desafiar-se a si próprio, a ouvir, a aprender e a desafiar as organizações científicas para que estas contribuam mais concretamente para o desenvolvimento social.

Como é evidente, pensar social e económico é pensar político. Todos os cidadãos, incluindo os cientistas sociais, têm o direito de pensar o seu País, a sociedade e os problemas a resolver, de pensar as soluções, de criar perspectivas e abordagens. De facto, todos os cidadãos, incluindo os cientistas sociais, têm o dever de contribuir para o desenvolvimento amplo da sociedade motivado por uma governação democrática, criativa e inclusiva. Isto é, todos os cidadãos têm o direito e o dever de pensar político. O Homem democrático é o produto da prática democrática; o cidadão é o produto da prática da cidadania.

Este número do *Desafios para Moçambique* acontece quando o País enfrenta enormes desafios - a guerra em Cabo Delgado, com alguns sinais de expansão para outras províncias; os projectos de extracção e liquefacção do gás da bacia do Rovuma, que concretizam alguns

dos maiores desafios da história económica de Moçambique; os efeitos prolongados da crise global, da explosão e implosão da bolha económica, de que a crise da dívida soberana foi uma manifestação, e as sequelas sociais e económicas da pandemia da covid-19. Estes desafios e crises estimularam pesquisa e resultaram em lições, algumas das quais são desenvolvidas nesta edição. Recentemente terminou, em Maputo, o julgamento de alguns dos agentes do Estado e agentes privados envolvidos nas transacções financeiras internacionais ilícitas que resultaram nas dívidas odiosas. O que já era claro antes - que estas transacções ilícitas são o reflexo de dinâmicas mais gerais de expropriação, privatização e financeirização do Estado para acumulação privada de capital, mesmo que tal seja feito com pesados custos sociais - mais claro, se era possível, ficou. A hipótese de que o processo legal, que tivemos a oportunidade de acompanhar durante cerca de um ano e meio, apenas tocava nos receptores de comissões de corrupção e de tráfico de influências, executores do grande calote contra o erário público, foi confirmada. Ficou por esclarecer o que aconteceu com 90% do valor do calote, quem são os mandantes e o que acontecerá a seguir. É, no mínimo, suspeito e pouco credível que um processo que envolve os então Ministro das Finanças, o director-geral dos serviços de segurança do Estado, o chefe da contra-inteligência económica, a secretária particular e o assessor político do então presidente da República, bem como um dos seus filhos, que passou e foi aprovado pelo comando operativo e pelo comando conjunto das forças de defesa e segurança - onde têm assento o presidente da República, o Ministro da Defesa, o Ministro do Interior, o director dos serviços de segurança do Estado, o Comandante da Polícia e alguns dos funcionários ora detidos -, que passou pelo Conselho de Ministros, que fez desaparecer 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, seja um mero caso de corrupção de uma dezena de funcionários do Estado, seus amigos e familiares, e se considere resolvido quando 90% do valor em causa ainda não foi justificado. É, no mínimo, suspeito e pouco credível que tal projecto pudesse ser aprovado, com ou sem conhecimento da intenção de expropriar o Estado, se a expropriação do Estado (neste caso, através da privatização e financeirização das suas funções mais vitais de defesa e segurança para acumulação privada de capital, como forma de ligar o grande capital oligárquico multinacional, que este suposto projecto de defesa e segurança indicava querer proteger, à formação de oligarquias nacionais) não tivesse sido normalizada ideológica e politicamente como estratégia de desenvolvimento. Este não é um caso atípico, mas faz parte das dinâmicas históricas mais gerais que vêm a acontecer nas últimas três décadas com a privatização e financeirização dos recursos naturais estratégicos do País (da terra às reservas energéticas), do orçamento do Estado e de algumas das suas funções vitais, gerando mais pobreza, desigualdade, austeridade, migrações forçadas internas e diversas formas de violência e repressão social e política.

Estes, e outros assuntos, são debatidos nos vários capítulos deste número do *Desafios para Moçambique*, cujo tema genérico é “*crises, desafios, opções e a construção do Estado*”.

Como é habitual, o livro está organizado em quatro partes, nomeadamente Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo. Este número contém 22 capítulos, produzidos por 34 investigadores, dos quais 22 são moçambicanos, provenientes de mais de duas dezenas de universidades e instituições de pesquisa de Moçambique, de África e do resto do mundo.

A secção Política contém seis capítulos. Salvador Forquilha e João Pereira, com base numa extensa pesquisa de campo realizada nas províncias de Nampula, Niassa e Cabo Delgado, analisam a ligação que existe entre dinâmicas locais de migração e o desenvolvimento da insurgência no norte de Moçambique, e argumentam que, para expandir a sua acção, a insurgência se serviu de dinâmicas de migração externa e interna, que alimentaram uma vasta rede de recrutamento dos *Al-Shabaab*, facilitada essencialmente pela porosidade da fronteira com a Tanzânia e pela actividade pesqueira nas ilhas ao largo de Cabo Delgado.

Sílvia Amaral apresenta uma síntese do enquadramento teórico da sua proposta de investigação para doutoramento, cujo objetivo é compreender como a insurgência armada que ocorre presentemente na província de Cabo Delgado está a afectar as cidades de Pemba e Nampula, e a condicionar a sustentabilidade urbana - o fenómeno de “urbanização induzida por conflito”. Este quadro teórico sustenta-se na crítica contemporânea às teorias urbanas “canónicas” que durante décadas dominaram os estudos urbanos como padrões universais para analisar as cidades. Estas teorias decorrem de processos de urbanização observados no continente europeu e norte-americano a partir do século XIX, e consideram as “cidades ocidentais” como arquétipos de modernidade e desenvolvimento, recusando as experiências variadas das outras cidades do globo e rejeitando o valor da sua diversidade. A prerrogativa dos urbanistas contemporâneos de descolonizar o modo de observar, analisar e teorizar as cidades em geral, e as cidades africanas em particular, lança um pedido de diálogo crítico com as teorias “ocidentais” e “do Norte”, e de reforma das ferramentas de pesquisa e representação, surgidas em contextos espaciais e temporais muito diferentes das cidades africanas e, por conseguinte, com pouca aplicabilidade a estas circunstâncias.

Severino Ngoenha explora o debate filosófico que desenvolveu a laicidade, a tolerância e a coexistência para debater dilemas da laicidade do Estado e da violência política e religiosa em Moçambique. Argumenta que o desafio ético do País neste tempo não é continuar a luta pela coexistência. Segundo ele, esta luta apresentou-se-nos *in primis* - e está escrita no DNA da moçambicanidade, desde a luta de libertação nacional - na oposição e combate contra todas as formas de discriminação: religiosa, tribal, regional, racial ou sexual. Este combate, argumenta ele, ainda é actual, tanto mais que as divisões do passado se agudizaram e a elas vieram sobrepor-se primeiro, a intolerância política - que é em parte responsável da guerra dos 16 anos -, e hoje, os extremismos religiosos, em nome dos quais, ou a coberto dos quais, a nossa vida comum se encontra ameaçada. Além das pretéritas, mas contínuas questões da coexistência, além das diferenças étnicas, tribais, raciais e do género e da exigência democrática

da tolerância política hoje, o nosso desafio laico consiste em aprendermos a viver com pessoas que professam convicções diferentes e até opostas às nossas, o que se situa no particularmente aporético campo religioso, uma vez que, contrariamente ao campo do conhecimento empírico, não se presta a nenhuma verificação objectiva. Continuando, Ngoenha afirma que o terrorismo reactualiza, com acuidade, a questão do viver juntos, tratado desde o início da nossa República (e mesmo desde o *Lutar por Moçambique* de Mondlane) em termos de diferenças étnico-raciais, doravante em termos de credo, uma vez que é sob a forma da intolerância religiosa que se apresenta a ameaça da nossa unidade como País. Será isso um défice de laicidade? Ngoenha conclui que, em Moçambique, de uma maneira particular, a tolerância deve afirmar-se como uma reivindicação contra os extremismos políticos, étnicos e religiosos, mas também como dever de vigilância do Estado nas questões políticas e religiosas ou da esfera pública, para que ninguém - indivíduos, grupos, instituições, movimentos, partidos, igrejas, seitas - usurpe o que é suposto relevar da esfera do indivíduo. Dado que a falta de escolaridade e a crença sem conhecimento são vectores fundamentais na propagação do extremismo, não deve o Estado, em nome do princípio de tolerância, favorecer a educação laica dos seus sujeitos, mesmo na religião da sua escolha?

Tina Lorizzo e Vanja Petrovic investigam os desafios do desenvolvimento e implementação do policiamento democrático em Moçambique, utilizando o quadro conceptual sobre policiamento democrático desenvolvido por Muntingh *et al.* O policiamento democrático refere-se à obediência da polícia ao Estado de direito, à responsabilização da polícia e à justiça processual por parte da polícia ao serviço do público, segundo as nove dimensões do policiamento democrático: conhecimento, eficácia e eficiência, ética e responsabilidade, direitos humanos, agente da polícia como cidadão, objectividade, responsabilidade, e empatia e confiança. Segundo as autoras, estas dimensões estão relacionadas e, em certa medida, têm relações causais e hierárquicas, embora na prática sejam frequentemente interligadas e interdependentes e também se reforçam mutuamente.

Celso Inguane e Victor Zimba focam o seu capítulo na análise da coordenação da resposta nacional à covid-19, no primeiro ano da pandemia em Moçambique, entre Março de 2020 e Fevereiro de 2021, recorrendo a análise documental, entrevistas presenciais e virtuais com informantes-chave. Os dados foram analisados usando o conceito tetra-dimensional de coordenação interinstitucional durante emergências e desastres de saúde pública, para melhorar a profundidade analítica. Os autores concluem que o modelo utilizado para a coordenação do primeiro ano da resposta nacional à covid-19 em Moçambique salienta a importância de uma complexa combinação de influências sociopolíticas e de saúde pública, que moldam as respostas nacionais a emergências e desastres de saúde pública no País. Tais influências incluem a exposição a pandemias nos últimos anos, a exposição a desastres naturais a longo-prazo e a interesses institucionais locais e globais, igualmente documentados noutras partes do mundo.

Crescêncio Pereira *et al.* exploram a intersecção entre transição justa, democracia e pobreza energética para avaliar a possibilidade de um engajamento público para uma transição energética que leve em conta a preservação do ambiente e o bem-estar dos cidadãos em Moçambique. A discussão toma como referência a província de Cabo Delgado, onde foram iniciados projectos de desenvolvimentos para a exploração de gás natural, de modo a destacar questões específicas que surgem em países em desenvolvimento detentores de reservas de recursos energéticos. A análise é alinhada com pesquisa que explora a participação dos cidadãos no desenvolvimento de modelos de transição energética através do aproveitamento e criação de diferentes espaços de diálogo.

A secção económica contém seis capítulos. Carlos Nuno Castel-Branco argumenta que as crises económicas do capitalismo, que reflectem as suas contradições estruturais fundamentais, oferecem interessantes ângulos de análise para explorar e entender as dinâmicas, os limites, os paradoxos, a evolução e as tensões inerentes ao sistema capitalista de acumulação. Estudar a economia a partir das crises oferece-nos uma lente para entender a lógica do funcionamento da economia nos seus limites e as ligações entre os seus vários ciclos, enquanto nos proporciona uma perspectiva histórica privilegiada sobre as opções para a superação do modo capitalista de produção. A forma como crises são estudadas - como eventos atípicos e isolados, falhas de mercado, erros de política, características orgânicas de um sector (por exemplo, a tendência do sector financeiro para a especulação) ou como elementos estruturais do sistema de acumulação de capital - esclarece-nos não só sobre a capacidade de as teorias económicas explicarem uma crise ou outra, mas sobre o entendimento que têm e a clareza que conseguem gerar e comunicar sobre como funciona o modo capitalista de produção.

Carlos Nuno Castel-Branco e Diogo Maia analisam a transição da acumulação de capital centrada no Estado para a acumulação privada, explorando as ligações entre afinilamento da base produtiva e a financeirização em Moçambique, e como estas se relacionam com a criação de uma burguesia nacional segundo uma via neoliberal, oferecendo ainda uma análise mais específica e detalhada, bem como evidência empírica sobre as dinâmicas de afinilamento e de financeirização e a sua interacção, e discutindo como se relacionam com as vagas de expropriação do Estado, que foram respostas políticas e estratégicas públicas às tensões e crises que surgiram na busca de criar a burguesia nacional capitalista.

Rosimina Ali e Sara Stevano, seguindo uma abordagem de economia política informada por uma perspectiva de reprodução social, examinam a organização do trabalho na agro-indústria moçambicana e as suas tensões e intersecções além da esfera produtiva, sob o regime contemporâneo de acumulação de capital. Uma abordagem de reprodução social ilumina a constituição mútua e a tensão entre a produção e a reprodução, onde esta última reflecte práticas que são necessárias para a reprodução da vida e das relações capitalistas. Segundo as autoras, esta abordagem permite-nos compreender a organização do trabalho assalariado e ver as suas

interconexões com múltiplas formas de trabalho e a forma como estes padrões se inserem na vida dos trabalhadores, com base numa triangulação de dados qualitativos e quantitativos. No capítulo, é argumentado que o tipo de emprego criado na agro-indústria reflecte o modo predominante de organização da produção, no qual a capacidade do sector privado de gerar lucros se baseia no seu acesso à mão-de-obra barata e descartável. As modalidades de trabalho informal, irregular e inseguro são uma condição necessária do capitalismo contemporâneo para aqueles que estão na origem dos circuitos globais de produção. Os trabalhadores e as suas famílias continuam a ser responsáveis pela sua própria reprodução social, conseguida através de uma diversidade de trabalhos interdependentes, remunerados e não remunerados. O bem-estar não se limita a ter um emprego e um salário; de facto, os meios de subsistência, os modos de vida e o bem-estar podem ser ameaçados por ter um salário baixo e/ou por ter de fazer múltiplos trabalhos precários. A menos que as inter-relações co-constitutivas entre a produção e a reprodução sejam compreendidas e tratadas, a fragmentação dos meios de subsistência intensificará a crise da reprodução social.

Carlos Muianga explora as contradições da reprodução social da força de trabalho rural no contexto da expansão da produção agrícola capitalista em grande escala em Moçambique. O artigo usa evidência primária e secundária de dois casos - uma plantação de cana-de-açúcar e uma plantação florestal no Sul e Norte de Moçambique, respectivamente - e argumenta que estas contradições se têm manifestado de formas diversas e complexas. As contradições reflectem até que ponto as formas de expansão e (re)organização de sectores de produção agrícola capitalista e os mecanismos associados de exploração laboral têm afectado diferentes esferas de reprodução social da força de trabalho. Estas incluem as unidades de produção agrícola capitalista, onde a mão-de-obra está envolvida numa relação salarial com o capital; e as unidades de produção familiar/doméstica e comunitária, onde a mão-de-obra está envolvida na produção para consumo e rendimento, centrais para a reprodução da mão-de-obra barata. A primeira inclui as relações capital-trabalho, tais como as formas de recrutamento de mão-de-obra, contratos e salários, as condições de trabalho e os seus impactos na saúde física e mental dos trabalhadores. A última é constituída pelas várias relações sociais de produção e reprodução ao nível familiar e comunitário, fundamentais para a reprodução social da mão-de-obra, incluindo o acesso à terra, à água, às florestas e a outros recursos naturais. As esferas de reprodução do trabalho rural têm sido constantemente remodeladas pela dinâmica de expansão do capital agrícola e não agrícola de grande escala: à medida que a expansão do capital compromete espaços “alternativos” de reprodução social da força de trabalho, estas contradições reproduzem-se em grande escala.

Ana Sofia Ganho analisa o projecto sino-moçambicano de produção orizícola no baixo Limpopo de uma perspectiva de economia política marxista. Centrando-se no período de 2005–2014, interroga as formas como as dinâmicas de classe moldaram e foram moldadas pelo

modelo de cooperação chinês, num contexto de aumentos acentuados dos preços globais dos produtos agrícolas e das eventuais alterações de interesses de acumulação do País. O artigo pretende, assim, compreender como este projecto se relaciona com a estratégia dominante de acumulação que tem alimentado as facções capitalistas no poder e as implicações desta para as dinâmicas de diferenciação rural na área de Xai-Xai, particularmente no que diz respeito ao desiderato de criar um grupo de capitalistas rurais. Juntando informações empíricas e arquivística, este artigo pretende contribuir para o conhecimento sobre a(s) forma(s) que a questão da transição agrária está a assumir, tendo em consideração os desafios históricos. O artigo defende que houve uma apropriação do projecto pelos grupos capitalistas moçambicanos dominantes, com a centralização do controlo estatal sobre o investimento estrangeiro (especialmente chinês), nomeadamente através da administração da terra e água em regadios públicos. Isto corresponde à delimitação formal de um espaço distinto, o do regadio, em que as leis fundiárias rurais, incluindo as de uso costumeiro, seriam suspensas para usufruto de empresas privadas ou parcerias, mas com direitos de propriedade reforçados para o Estado, sobre o Parque Estatal do Limpopo. Defende-se ainda que, ao nível local, o objectivo explícito de formar uma classe de capitalistas rurais ou de produtores médios esbarra na velha visão dualista da agricultura, ignorando a dependência histórica de diversas fontes de subsistência, sobretudo a produção familiar, o que é, em si, uma consequência do modo histórico de acumulação para manter baixos os custos de mão-de-obra.

Natacha Bruna argumenta que a emergente preocupação global em relação às mudanças climáticas tem transformado as dinâmicas do capitalismo global, pelo que a economia global tem sido exponencialmente *green washed*, discursivamente, com o objetivo final de proteger o ambiente e mitigar as mudanças climáticas. Daí surge a necessidade de melhor compreender as implicações destas transformações em termos de padrões de acumulação, e particularmente para países como Moçambique, perceber as implicações destas na subsistência rural, visto que tais políticas são direcionadas principalmente ao meio rural. Este capítulo tem o objectivo de compreender as implicações da crise ambiental e das suas soluções (políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas) para as dinâmicas de acumulação de capital assim como para a subsistência rural. Este texto constitui uma reflexão resultante de publicações da autora no âmbito da pesquisa de doutoramento.

A secção sociedade tem cinco capítulos. Rosimina Ali e Carlos Muianga, seguindo uma abordagem de economia política, e olhando para os mercados de trabalho de uma perspectiva mais abrangente (incluindo as formas de trabalho remunerado e não remunerado), analisam os padrões, dinâmicas e tensões dos mercados de trabalho, tanto na esfera física como digital, no processo de acumulação. O artigo examina como formas de trabalho mediadas digitalmente estão a (re)formular, alterar ou exacerbar a natureza do trabalho existente e que questões coloca para o futuro do trabalho(ador) em Moçambique. Este entendimento exige que se olhe para a

plataforma digital e o trabalho “gig” além da esfera digital, a fim de situar a economia “gig” nas estruturas socioeconómicas de que fazem parte os trabalhadores “gig” diferenciados. O artigo argumenta que o actual modo de organização da produção, prestação de serviços e trabalho na economia da plataforma digital parece reproduzir a informalidade, a irregularidade e a instabilidade do trabalho, aspectos que são dominantes no padrão de crescimento prevalecente no País. Além disso, o futuro dos trabalhadores na era digital depende da ampla organização das estruturas e relações socioeconómicas que moldam a natureza do trabalho, organicamente integrados em processos de acumulação de capital à escala global. As suas conclusões sublinham que as estruturas produtivas de Moçambique têm apresentado limitações na geração de trabalho decente. O padrão de crescimento prevalecente é impulsionado por investimentos em recursos naturais e dependente da produção de produtos primários agrícolas e minerais-energéticos para exportação, com baixo ou nenhum processamento, ligações produtivas limitadas na economia, e com mercados de trabalho fragmentados e diferenciados, dominados por condições sociais informais, irregulares, instáveis e inseguras. A incapacidade de conceptualizar e analisar amplamente o trabalho em todas as suas estruturas e esferas, digital e fisicamente, bem como as suas interligações em formas de trabalho remunerado e não remunerado, tem implicações para a concepção de políticas públicas sobre o trabalho e o emprego. Analisar a actual organização e as condições sociais do trabalho, bem como questionar o seu futuro, sem olhar às estruturas produtivas que tanto moldam as estruturas de trabalho como são, por sua vez, estruturadas pelas estruturas de trabalho, pode levar a políticas erróneas.

Carmeliza Rosário desenvolve uma revisão histórica das políticas sociais em Moçambique. Dentre as políticas sociais do País, a saúde tem sido consistentemente um dos sectores privilegiados. Já durante o tempo colonial, apesar das políticas discriminatórias entre a população indígena e a colonial, a saúde sempre figurou como preocupação governativa, particularmente em benefício das populações trabalhadoras assalariadas, em detrimento das não assalariadas. Além disso, os aspectos discriminatórios estendiam-se também à priorização dos homens como força laboral e à visão das mulheres e crianças como dependentes, criando inclusivamente benefícios maiores para homens casados e cimentando a perspectiva do homem como provedor. O capítulo apresenta o percurso legislativo do sector de saúde e os ideais preconizados nesta legislação, com particular atenção para a mulher e a sua consideração na mesma, e examina a desconexão estrutural entre os ideais preconizados e a sua implementação. A autora descreve também como as políticas de outros sectores podem afectar o sector da saúde e produzir efeitos transformadores, incluindo sobre a equidade de género, o que pressupõe, segundo a autora, a construção de um Estado social e a superação da visão da saúde da mulher limitada à sexualidade e reprodução.

Isabel Maria Casimiro *et al.* analisam as iniciativas espontâneas e altruístas das mulheres moçambicanas (neste estudo chamadas “cuidadoras”) na assistência e apoio às pessoas que

vivem com HIV/SIDA. Este fenómeno social é generalizado, mas por vezes, ignorado ou geralmente subestimado no espaço das informações da luta contra a epidemia. Estas iniciativas auxiliam muito modestamente os dispositivos oficiais de combate contra a doença, mas são de grande importância, pois complementam sobremaneira o tratamento TARV e compensam pelas insuficiências do sistema nacional na luta contra a doença, prolongando o tempo e melhorando a qualidade de vida das pessoas infectadas pelo vírus. Estas iniciativas tornaram-se indispensáveis, uma vez que o uso dos tratamentos anti-retrovirais prolonga a vida das pessoas infectadas pelo vírus. Portanto, a ajuda, o suporte e a assistência que recebem devem ser seguidos ao longo do tempo. Garantir a continuidade do tratamento indissociável da sua eficácia é uma das tarefas cumpridas pelas cuidadoras, diante dos desafios que enfrentam e das dificuldades que precisam superar. Este estudo pretende apresentar os resultados obtidos através da divulgação das iniciativas das mulheres junto às autoridades públicas, instituições nacionais e internacionais, agências de cooperação bilaterais, associações e ONGs moçambicanas e estrangeiras dedicadas de uma ou de outra forma à luta contra o HIV/SIDA, bem como examinar as condições em que estas iniciativas poderiam ser integradas ou pelo menos aproximadas das Unidades Sanitárias que trabalham na área do HIV/SIDA.

Paula Machava pretende, a partir da noção de cuidados, analisar com as cuidadoras domiciliárias assalariadas da cidade de Maputo o paradigma económico neoliberal vigente em Moçambique. A autora explica que este texto é em co-autoria com as cuidadoras, pois, apesar de privadas do domínio da escrita, elas deram o seu contributo contando as suas experiências, existências, vivências enquanto mulheres e trabalhadoras de cuidados em Maputo. Ao fazê-lo, deram vida à oralidade, uma das principais características das sociedades africanas. A autora argumenta que o sistema económico neoliberal, assente no colonial capitalismo e heteropatriarcal, não só categoriza e hierarquiza os trabalhos, mas também exclui da análise outras formas de trabalho não mercadorizadas, mas que são essenciais para a produção e para a reprodução social, porque geram, alimentam e cuidam da vida que serve ao processo de acumulação. O texto desenvolve os conceitos em uso, aplica uma análise feminista do neoliberalismo em Moçambique, explora as tensões e conflitos entre a procura desmedida do lucro e os cuidados com a vida dos moçambicanos, e examina como estas tensões e conflitos afectam o trabalho de cuidados.

Caio Simões de Araújo, citando Maria Paula Meneses, argumenta que o mundo vive uma crise de representação (histórica), que está intimamente ligada à crise da representatividade democrática e da cidadania moderna, em que alguns indivíduos e grupos parecem ser mais iguais, e ter mais direitos que outros. No caso moçambicano, a pluralização de narrativas históricas e memórias do passado pode ter um papel importante na consolidação de uma cultura política inclusiva e de uma cidadania activa. Segundo o autor, isto é particularmente verdade para grupos sistematicamente excluídos da história oficial e da memória colectiva,

tais como minorias sexuais e de género. Neste contexto, explora este problema a partir de dois “eventos históricos” ocorridos no País: a independência nacional e o momento revolucionário, entre meados e finais dos anos 1970; e a descriminalização da homossexualidade, em 2015. Separados por 40 anos, estes dois momentos demonstram que questões de história, memória, e temporalidade tornam-se importantes em lutas presentes por representação LGBTQ+ e cidadania sexual.

A secção Moçambique no Mundo tem cinco capítulos. Edgar Barroso, Ruth Castel-Branco e Boaventura Monjane argumentam que momentos de crise criam janelas de oportunidade, amiúde, agravando a expropriação, a exploração e a exclusão; ocasionalmente, permitindo a emergência de alternativas emancipatórias. A pandemia da covid-19 foi um desses momentos. Só em África, milhões de pessoas contraíram o vírus corona e centenas de milhar sucumbiram. Além da perda humana, as medidas de confinamento que os governos impuseram para travar a disseminação do vírus tiveram custos socioeconómicos incomensuráveis, entre os quais: a disrupção das cadeias de abastecimento globais, o encerramento das empresas, uma vaga maciça de des/subemprego, inflação dos preços dos bens básicos, aumento da fome, da pobreza e da violência relacionada com o género. Para responder às sequelas socioeconómicas das medidas de confinamento, os países adoptaram medidas de apoio ao rendimento de emergência inéditas. As nações que conseguiram desembolsar rapidamente apoio e outras formas de aprovisionamento social saíram-se muito melhor do que as suas contrapartes, ilustrando, assim, a importância de um forte Estado de desenvolvimento. Este capítulo analisa as respostas das instituições financeiras internacionais (IFI) à pandemia da covid-19 centrando-se em dois estudos de caso interligados. O primeiro estudo de caso *é focado* nas protecções laborais e sociais; o segundo, na política da terra e agrária. Segundo os autores, o objectivo *não é proporcionar uma análise exaustiva de todas as respostas das IFI (a análise exclui o sector da saúde, por exemplo)*, mas antes identificar a política da elaboração de políticas numa guerra global de posição sobre os termos do aprovisionamento social. O estudo conclui que as IFI aproveitaram este momento de crise para acelerar a financeirização do desenvolvimento; porém, também ilustra a resistência tanto do Estado como da sociedade civil. Se essas formas de resistência podem ou não contribuir para a construção de um Estado desenvolvido robusto depende do poder dos movimentos sociais globalizados para reaver o controlo e sacá-lo das garras do capitalismo financeiro.

Carlos Nuno Castel-Branco, no seu ensaio, discute, à luz da economia política, o significado de alternativas africanas para o desenvolvimento e ao impacto da globalização. Este ensaio, que é uma extensão da comunicação apresentada na conferência “Estudos Africanos: Perspectivas actuais”, critica as teorias e os argumentos do renascimento africano, do NEPAD, da legitimidade africana e da imperiosidade histórica do engajamento do Estado na formação das classes capitalistas nacionais, argumentando que nas suas formulações actuais *são extensões*

do neoliberalismo deficientemente disfarçadas de autenticidade africana. O ensaio propõe desafios e opções alternativos, que mobilizem as classes trabalhadoras para dinâmicas transformativas reais, em que as especificidades africanas variadas emergem das condições históricas específicas em que as lutas ocorrem, e não por definição de elites burguesas emergentes.

Thomas Patriota argumenta que a corrida pela terra à escala mundial, *pós-2008*, acelerou os impulsos para a privatização e desregulamentação da compra e venda, uma vez que as terras agrícolas passaram a ser percebidas como activos financeiros seguros e garantias externas de fornecimento para países importadores de *líquidos* e de alimentos. Não obstante, diz o autor, as últimas décadas também testemunharam o ressurgimento de debates mais amplos e plurais sobre governação da terra e a política fundiária, liderados por organizações agrárias (OAs), académicos e governos progressistas. Segundo o autor, este artigo visa pôr o actual processo de revisão da Política Nacional de Terras (PNT) de Moçambique em perspectiva internacional comparada, a partir do estudo de caso sobre a influência de uma rede regional de organizações camponesas nas políticas fundiárias dos países da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Desde o seu surgimento, em 2000, a Rede de Organizações Camponesas e de Produtores Agrícolas da África Ocidental (ROPPA), que representa cerca de 20 milhões de agricultores em 13 países da região, tem tido um papel activo na mobilização das suas bases em níveis locais e nacionais, assim como na negociação com governos, no sentido de obter marcos legais e políticas públicas que reflectam os interesses das maiorias camponesas dos seus países. No caso das políticas de terra, os camponeses na África Ocidental *têm* enfrentado desafios semelhantes aos das maiorias rurais em Moçambique, não obstante as diferenças contextuais de cada sub-região do continente, e de cada país. Assim, o relato das experiências em países da África Ocidental visa oferecer um olhar comparado continental, no sentido de contribuir para reflexões e estratégias que sejam igualmente relevantes para o contexto moçambicano.

Salim Cripton Valá pretende analisar como a crise económica no País afectou as instituições financeiras, em particular a bolsa de valores de Moçambique (BVM), e a oportunidade de mudança que comporta para ampliar o escopo da BVM e o seu impacto no sistema financeiro e na economia moçambicana. Em especial, o autor procura compreender o impacto da crise económica, mas sobretudo, se esta pode favorecer a introdução de mudanças e reformas nas instituições financeiras, e mais particularmente no mercado de capitais e na BVM, qual o papel que a BVM pode desempenhar na crise e que impactos tais reformas podem ter no sector financeiro.

Danilo Marcondes examina as relações entre Moçambique e o Brasil no contexto da pandemia da covid-19. Segundo o autor, a pandemia da covid-19 rapidamente se impôs como um dos principais, se não o principal, tema de política internacional, no período entre 2020 e 2022. A pandemia exacerbou desafios já encontrados pela comunidade internacional, como as restrições

de mobilidade, assim como o acesso desigual a medicamentos e vacinas. Em contextos autoritários, as iniciativas de *lockdown* e distanciamento também foram mobilizadas para restringir as liberdades civis e de organização política. Em alguns casos, respostas à pandemia reforçaram o populismo com a adoção de um discurso negacionista, anti ciência e contrário a instituições multilaterais como a Organização Mundial de Saúde (OMS). Argumenta o autor que o relacionamento entre o Brasil e o continente africano, em especial com Moçambique, precisa ser entendido a partir desses desafios e dos impactos que os mesmos deixaram na política internacional. De forma a contribuir para uma melhor compreensão das dinâmicas apresentadas, o capítulo examina o a evolução da pandemia da covid-19 no continente africano por parte dos diplomatas brasileiros, e discute sobre a cooperação brasileira no contexto da pandemia, em especial como as relações Brasil-Moçambique se desenvolveram.

Como se pode observar, o livro contém uma vasta quantidade e diversidade de temas, abordados com quadros conceptuais distintos, que certamente poderão ajudar a enriquecer o conhecimento, a reflexão e acção dos leitores. Boa leitura, discussão e acção.

Maputo, Dezembro de 2022

PARTE I

POLÍTICA

DINÂMICAS DA MIGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA INSURGÊNCIA JIHADISTA NO NORTE DE MOÇAMBIQUE

Salvador Forquilha e João Pereira

INTRODUÇÃO: AS ORIGENS DA INSURGÊNCIA

No início de Outubro de 2017, um grupo constituído maioritariamente por jovens armados atacou instituições do Estado, na vila municipal de Mocímboa da Praia, no Nordeste da província de Cabo Delgado. Localmente conhecido por *Al-Shabaab*, o grupo tinha-se instalado em Mocímboa da Praia e noutros distritos de Cabo Delgado antes de 2017, pregando um Islão radical nas mesquitas locais, proibindo as crianças de frequentar escolas públicas e toda a colaboração com as autoridades do Estado (Habibe, Forquilha, & Pereira, 2019; Morier-Genoud, 2020). No início, houve uma forte resistência por parte das lideranças religiosas muçulmanas locais, que não só não aceitaram a “ideologia” dos *Al-Shabaab* pelo facto de a considerar uma aberração e contrária aos princípios e ensinamentos do Islão, como também denunciaram o grupo junto das autoridades locais (Habibe, Forquilha, & Pereira, 2019). Todavia, longe de uma reacção única e concertada por parte das autoridades governamentais com vista a fazer face ao grupo, houve diferenças significativas na maneira como o assunto foi tratado em cada distrito. Com efeito, enquanto no distrito de Chiúre, por exemplo, o Governo distrital reagiu com firmeza resultando na dispersão dos elementos do grupo para outros distritos, em Mocímboa da Praia, as autoridades locais consideraram tratar-se de um assunto interno dos muçulmanos e, como tal, devia ser resolvido dentro das mesquitas. Com o andar do tempo, o conflito entre os membros dos *Al-Shabaab* e as lideranças muçulmanas locais tornou-se cada vez mais visível, com destaque para o distrito de Mocímboa da Praia. Expulso das mesquitas locais, o grupo construiu os seus próprios espaços de culto e as suas próprias madraças, dando uma maior expressão ao seu carácter sectário (Morier-Genoud, 2020). No início, um grupo meramente religioso que pregava e reivindicava a prática de um Islão radical, a instauração da *Sharia* e se opunha a todo o tipo de colaboração com o Estado, os *Al-Shabaab* passaram a incorporar células militares e endureceram o seu discurso a partir de finais de 2015, tendo passado para a acção armada a 5 de Outubro de 2017.

Assimilado a um banditismo de mera perturbação da ordem pública, o fenómeno ganhou rapidamente proporções alarmantes. Os ataques começaram a multiplicar-se. Dois meses após o primeiro ataque, a Polícia já havia detido 251 suspeitos, dos quais 37 eram cidadãos de nacionalidade tanzaniana (*O País*, 2017). Em Dezembro de 2017, a Polícia da República de Moçambique esteve na zona e visitou os distritos de Mocímboa da Praia e Palma. No comício popular que realizou na vila sede de Mocímboa da Praia, o Comandante Geral da Polícia, Bernardino Rafael, fez um “ultimato” aos atacantes de Mocímboa da Praia, decretando sete dias para se entregarem às autoridades (*O País*, 2017). No entanto, a violência continuou, e nas semanas e meses que se seguiram ao ataque à vila sede de Mocímboa da Praia, a situação de segurança piorou no terreno. Entre finais de Março e meados de Abril de 2020, a violência armada atingiu níveis nunca vistos, com o assalto e a ocupação temporária de três vilas nos distritos de Mocímboa da Praia, Quissanga e Macomia. Quatro meses mais tarde, em Agosto de 2020, o avanço dos *Al-Shabaab* no terreno consolidou-se com a captura e ocupação da vila portuária de Mocímboa da Praia, local estratégico a partir do qual os insurgentes prepararam e executaram ataques aos distritos circunvizinhos.

De Outubro de 2017 ao início de 2021, antes da intervenção militar externa levada a cabo pelas tropas do Ruanda e da região da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), o grupo dos *Al-Shabaab* evoluiu significativamente no terreno. Com efeito, de uma seita religiosa com enfoque em alguns distritos de Cabo Delgado nos anos 2010 a 2012, com ramificações nas províncias vizinhas de Nampula e Niassa, o grupo transformou-se num movimento militar com características *jihadistas*; de Mocímboa da Praia, onde aconteceu o primeiro ataque armado em Outubro de 2017, o grupo expandiu as suas acções para outros distritos, nomeadamente Macomia, Quissanga, Muidumbe, Nangade, Ibo, Meluco e Palma; de ataques a aldeias e pequenos povoados, o grupo passou a atacar grandes aglomerados populacionais, com destaque para sedes distritais, desafiando seriamente a situação securitária da região, com fortes impactos políticos, económicos e sociais. Como explicar o rápido avanço dos *Al-Shabaab* e que dinâmicas locais favoreceram o desenvolvimento das suas acções no terreno, antes da chegada das tropas ruandesas e da SADC? Com base numa extensa pesquisa de campo realizada nas províncias de Nampula, Niassa e Cabo Delgado, este artigo analisa a ligação que existe entre dinâmicas locais de migração e o desenvolvimento da insurgência no Norte de Moçambique. Argumentamos que o avanço da insurgência se serviu de dinâmicas de migração externa e interna, que alimentaram uma vasta rede de recrutamento dos *Al-Shabaab*, facilitada essencialmente pela porosidade da fronteira com a Tanzânia e pela actividade pesqueira nas ilhas ao largo de Cabo Delgado. Desenvolvemos o nosso argumento em três momentos. Em primeiro lugar, descrevemos e analisamos a dinâmica fronteiriça entre Moçambique e Tanzânia, caracterizada por uma certa porosidade da fronteira, que facilita a circulação ilegal de pessoas e bens, alimentando actividades ilícitas,

algumas das quais associadas ao desenvolvimento da insurgência *jihad* do lado moçambicano. Em segundo lugar, descrevemos e analisamos o fenómeno da migração de pescadores da zona do litoral de Nampula para as ilhas de Cabo Delgado situadas na Baía de Montepuez e no Arquipélago das Quirimbas para efeitos de actividades pesqueiras. Queremos com isso mostrar como este fenómeno de longa data ganhou uma nova dinâmica no contexto da insurgência *jihad* no Norte de Moçambique. Finalmente, em terceiro lugar, procuramos mostrar como, por um lado, a dinâmica fronteiriça entre Moçambique e Tanzânia e, por outro, a migração interna dos pescadores do litoral de Nampula alimentaram a rede de recrutamento do grupo *Al-Shabaab*, permitindo o engrossamento das suas fileiras e a consolidação das suas acções no terreno.

A pesquisa para a elaboração deste artigo seguiu uma abordagem metodológica qualitativa com recurso a entrevistas semiestruturadas, observação e discussões em grupos focais. As entrevistas abrangeram as seguintes categorias previamente seleccionadas: a) autoridades administrativas dos distritos cobertos pela pesquisa; b) oficiais moçambicanos de migração em três postos fronteiriços, na fronteira entre Moçambique e Tanzânia, nomeadamente Chiuledze (no distrito de Mecula), Matchedje (no distrito de Sanga) e Cobué (no distrito do Lago); c) pescadores migrantes internos, particularmente da zona litoral de Nampula; d) deslocados internos de guerra. As discussões em grupos focais foram realizadas com pescadores migrantes regressados das ilhas de Cabo Delgado e deslocados de guerra internos. No total, foram realizadas 65 entrevistas e 10 discussões em grupos focais. O trabalho de campo decorreu entre os meses de Julho de 2020 e Julho de 2021, totalizando 14 semanas, tendo abrangido alguns distritos de Nampula, Niassa e Cabo Delgado. Na província de Nampula, o trabalho de campo foi realizado na zona costeira, conhecida como o local de onde saem pescadores migrantes que vão pescar para as ilhas de Cabo Delgado. Trata-se dos distritos de Angoche, Ilha de Moçambique, Mossuril, Nacala-a-Porto, Nacala-a-Velha e Membra. Na província de Niassa, as entrevistas e discussões em grupos focais foram realizadas nos distritos fronteiriços com a Tanzânia e Malawi, nomeadamente Mecula, Sanga e Lago. Nestes distritos, visitámos os três postos fronteiriços acima mencionados. Finalmente, na província de Cabo Delgado, o trabalho de campo foi realizado nos distritos de Pemba e Chiúre.¹ Todas as entrevistas e discussões em grupos focais foram feitas em língua portuguesa, com recurso a um tradutor/interprete – membro da equipa de investigação.

MOVIMENTO MIGRATÓRIO AO LONGO DA FRONTEIRA MOÇAMBIQUE E TANZÂNIA

Moçambique e Tanzânia partilham uma fronteira comum, cuja linha coincide essencialmente com o curso do rio Rovuma, numa extensão de 756 km. Embora seja das mais antigas (Newitt,

¹ Pela situação de insegurança prevalente em alguns distritos na província, não nos foi possível, durante o trabalho de campo, visitar os distritos directamente afectados pela violência armada (Quissanga, Macomia, Mocimboa da Praia, Palma, Muidumbe, Nangade, Mueda).

1995), a fronteira entre Moçambique e Tanzânia, à semelhança de outras fronteiras em África, surge, na sua forma actual, na sequência da *Conferência de Berlim*, em 1884/1885, e dos tratados subsequentes. Pode-se destacar, por exemplo, o tratado entre a Alemanha e Portugal, que data de 1886 (Newitt, 1995; Souto, 1995) e os acordos subsequentes ente Portugal e Inglaterra, depois da Primeira Guerra Mundial, quando a Alemanha perdeu as suas possessões em África. A linha fronteiriça é constituída por duas regiões do lado da Tanzânia (Mtwara e Rovuma) e duas províncias do lado de Moçambique (Cabo Delgado e Niassa).

Oficialmente, existem cinco postos fronteiriços do lado de Moçambique, nomeadamente Namoto e Negomano (em Cabo Delgado) e II Congresso, Chiuledze e Cobué (em Niassa). Diferentemente dos outros quatro postos fronteiriços acima mencionados, o posto de Chiuledze é rudimentar, sem infra-estruturas e serviços fronteiriços adequados.² Apesar disso, o posto de Chiuledze, devido à sua localização, tem um papel muito importante no controlo do movimento de pessoas e bens na zona fronteiriça da extensa reserva do Niassa.

À semelhança do que acontece em zonas fronteiriças, as populações dos dois lados do rio Rovuma têm laços históricos, económicos, culturais e até religiosos que remontam há vários séculos (Newitt, 1995; Pelissier, 1984). Nos últimos 60 anos, dois elementos importantes têm-se destacado no desenvolvimento desses múltiplos laços, nomeadamente as guerras (colonial e civil) e o comércio informal transfronteiriço, catalisado, em grande medida, pela porosidade da fronteira. Com efeito, as guerras colonial e civil do lado moçambicano resultaram em refugiados que se instalaram em território tanzaniano e, apesar disso, continuaram a manter laços com as suas respectivas famílias e comunidades do lado moçambicano. Além disso, a dinâmica do comércio informal transfronteiriço permitiu e reforçou a ligação entre as populações dos dois lados da fronteira e criou uma economia baseada essencialmente na agricultura, pesca e bens de consumo. Um relatório de avaliação do comércio informal na fronteira entre Moçambique e Tanzânia, baseado em trabalho de campo levado a cabo por uma missão conjunta em 2006, mostra evidências de um comércio transfronteiriço de alimentos, caracterizado por fluxo de alimentos de Moçambique para a Tanzânia (milho, arroz em casca, gergelim) e bens de consumo de Tanzânia para Moçambique (artigos domésticos, roupas, bicicletas, rádios, motas) (Bata *et al.*, 2006).

As nossas entrevistas nos distritos fronteiriços de Cabo Delgado (Palma) e Niassa (Mecula, Sanga e Lago) sugerem que, nos últimos anos, esse comércio se intensificou e, em alguns casos, galvanizado pela mineração artesanal, particularmente, nos distritos de Montepuez, Lago e Sanga, na zona fronteiriça com a Tanzânia. Em contexto de ausência de uma rede de transporte para a locomoção de pessoas e bens da fronteira para a zona do garimpo, popularizou-se, por exemplo, na localidade de Matchedje (posto fronteiriço do lado moçambicano), a aquisição de

² O posto de Chiuledze não possui edifícios convencionais. Os serviços fronteiriços funcionam em tendas improvisadas.

motorizadas comercializadas na Tanzânia. Adquiridas essencialmente por jovens locais, essas motorizadas constituem uma fonte importante para a geração de renda. Mas as dinâmicas da fronteira entre Moçambique e Tanzânia não se resumem apenas ao comércio transfronteiriço legal. Elas englobam também e sobretudo contrabando, tráfico e migração ilegal, alimentando redes diversificadas de crime organizado nos dois lados da fronteira (Habibe, Forquilha & Pereira, 2019; Haysom, 2018).

MIGRAÇÃO E GARIMPO ILEGAL: DUAS FACES DE UM FENÓMENO COMPLEXO

O crescimento da actividade de garimpo ilegal nas três províncias do norte de Moçambique, nomeadamente Cabo Delgado, Niassa e Nampula, alimentou e intensificou o movimento migratório, muitas vezes clandestino, facilitado pela condição porosa da fronteira entre Moçambique e Tanzânia (Haysom, 2018). As entrevistas realizadas com as autoridades locais de Matchedje e Lupilichi, nos distritos de Sanga e Lago, respectivamente, na província do Niassa, confirmam a ligação entre o garimpo ilegal e o crescente movimento migratório clandestino de cidadãos tanzanianos, quenianos e da região dos Grandes Lagos. O caso do garimpo de rubis no posto administrativo de Namanhumbir, no distrito de Montepuez, em Cabo Delgado, é, provavelmente, dos mais elucidativos da ligação entre a migração e o garimpo ilegal (Maquenzi & Feijó, 2019).

Efectuado dentro do perímetro da área concessionada à *Montepuez Ruby Mining* (MRM)³ – o garimpo ilegal em Namanhumbir tem sido marcado por conflitos recorrentes não só entre a empresa MRM e os garimpeiros (nacionais e estrangeiros), mas também entre estes últimos e o Estado. De acordo com a imprensa moçambicana, desde o início das suas operações em 2012, a MRM tem-se queixado frequentemente da invasão da sua concessão por garimpeiros ilegais (*Carta*, 2020; *Diário Económico*, 2020). Em Fevereiro de 2020, depois de um grupo de garimpeiros ilegais ter ferido gravemente três funcionários e incendiado uma viatura da empresa, a MRM intensificou os seus apelos ao Estado moçambicano, no sentido de travar o garimpo ilegal. Três anos antes, a partir de Fevereiro de 2017, o Estado tinha desencadeado uma campanha polémica, marcada pela violência, com o objectivo de expulsar garimpeiros ilegais da zona de mineração considerada ilegal. Nessa altura, ao falar da operação à imprensa, uma representante da polícia moçambicana na província de Cabo Delgado referiu o seguinte:

Nós retirámos cerca de 3672 pessoas, das quais 1010 nacionais e o remanescente são estrangeiros. É uma operação de carácter contínuo. Visa retirar todos os que estejam a fazer a prospeção desse

³ Uma empresa detida pelos grupos Gemfields (75%) e Muiriti Limitada (25%).

minério [rubí] ilegalmente e que estejam no município de Montepuez atraídos por esta atividade (...). Foi uma operação forçada, porque não foi da vontade das pessoas desalojarem algumas residências e saírem das zonas de prospecção mineira. Portanto, é uma operação mesmo coerciva, para que eles saíssem. Muitos nacionais, por causa da pressão da polícia, acabaram abandonando com meios próprios. Os imigrantes foram retirados com os nossos meios, da força de segurança, alguns devolvidos aos locais de procedência e outros repatriados. A PRM continua a fazer o repatriamento desses imigrantes que se encontram em situação ilegal. (DW, 2017b).

Como se pode constatar a partir do extracto acima, o grosso dos garimpeiros ilegais envolvidos nesta operação era constituído por cidadãos estrangeiros (2622), correspondente a cerca de 72%. Dados avançados pela polícia moçambicana em Cabo Delgado referem que entre garimpeiros estrangeiros ilegais expulsos havia cidadãos da Tanzânia, da Gambia, do Senegal, da Tailândia e de Mali (DW, 2017a). Mas era sobretudo a Tanzânia que tinha o maior número de cidadãos garimpeiros ilegais a ponto de envolver a sua representação diplomática em Maputo. A este respeito, um funcionário do ministério dos negócios estrangeiros da Tanzânia é citado pela imprensa nos seguintes termos:

A principal responsabilidade do Governo da Tanzânia, através da Embaixada em Maputo, é assegurar que os interesses dos tanzanianos que cumprem a lei, e mesmo dos que não cumprem, são salvaguardados. O oficial de lá vai dialogar com o Governo de Moçambique para garantir que os tanzanianos estão seguros e vamos tratar da logística para os trazer de volta. (DW, 2017a).

Já em 2006, numa outra operação policial, desta feita na localidade de Lupilichi (na zona fronteiriça entre Moçambique e Tanzânia), distrito do Lago, província do Niassa, a polícia tinha expulsado cerca de 4600 estrangeiros que exploravam ilegalmente ouro (Notícias, 2006), na sua maioria, cidadãos tanzanianos, que, além do garimpo ilegal, também dinamizavam o comércio transfronteiriço.

As operações levadas a cabo pela polícia moçambicana para desalojar os garimpeiros ilegais, em Namanhumbir, bem como em Lupilichi, foram acompanhadas por um uso excessivo da força e violência. Muitos garimpeiros perderam os seus haveres durante as operações e houve críticas por parte de organizações de defesa dos direitos humanos denunciando a brutalidade da polícia no decurso das operações (DW, 2017a). Durante o trabalho de campo, muitos entrevistados referiram a violência policial perpetrada contra os garimpeiros ilegais, particularmente em Namanhumbir, e que alguns desses estrangeiros ter-se-iam refugiado em outros distritos de Cabo Delgado, com destaque para Mocímbo da Praia, pouco antes do início da violência armada. É importante referir que evidências no terreno sugerem que havia garimpeiros ilegais estrangeiros que tinham estado em contacto com círculos radicais na

Tanzânia, antes da sua entrada ilegal em Moçambique e que os locais de garimpo se tinham tornado também espaços de disseminação de ideias salafistas (Habibe, Forquilha, & Pereira, 2019).

MIGRAÇÃO EXTERNA E ESTABELECIMENTO DA INSURGÊNCIA

Como mencionado acima, em Outubro de 2017 teve lugar o primeiro ataque a instituições do Estado e a populações civis, na vila de Mocímbo da Praia, protagonizado por um grupo localmente conhecido por *Al-Shabaab*, que reclamava a prática de um Islão radical. Alguns autores consideram que parte de garimpeiros ilegais expulsos durante a operação policial em Namanhumbir, particularmente estrangeiros, ter-se-ia juntado ao grupo de atacantes (Chichava, 2020). Apesar do debate sobre o rosto dos insurgentes, sabe-se hoje que os atacantes de Mocímbo de Praia eram elementos pertencentes a uma seita local que se tinha instalado em alguns distritos de Cabo Delgado, no final da primeira década de 2000 (Morier-Genoud, 2020). Inspirada em ideias e ensinamentos de clérigos muçulmanos tanzanianos e quenianos radicais, com destaque para Aboud Rogo, a seita foi estabelecida em alguns distritos de Cabo Delgado por moçambicanos que tinham ido estudar para madrassas de tendência radical na Tanzânia (Habibe, Forquilha, & Pereira, 2019; Morier-Genoud, 2020).

Depois da sua criação, a seita desenvolveu-se com o apoio de clérigos tanzanianos, alguns dos quais se tinham fixado em território moçambicano através de laços de casamentos (Habibe, Forquilha, & Pereira, 2019). O contacto com a Tanzânia era um elemento fundamental no desenvolvimento da seita. Quer em Cabo Delgado, quer no Niassa ou Nampula, as nossas entrevistas sugerem que os círculos religiosos islâmicos tanzanianos de tendência radical tiveram um papel importante no desenvolvimento da seita. Por exemplo, quando se olha para o perfil das lideranças que levaram a cabo o ataque a Mocímbo da Praia, a 5 de Outubro de 2017, constata-se que todos tinham uma ligação com a Tanzânia por via do comércio, dos estudos em madraças tanzanianas ou pelo facto de eles próprios serem tanzanianos (Habibe, Forquilha, & Pereira, 2019, pp.13–15). Encontrámos uma situação semelhante no Niassa. Um líder muçulmano local entrevistado no âmbito da nossa pesquisa contou como três jovens naturais do Niassa e praticantes de um Islão de tendência radical tinham estado em contacto com círculos radicais na Tanzânia.

(...) Faridi Daude, Murane Daude e Saide Aide Mbuane são jovens naturais daqui no Niassa. Eles foram estudar para a Tanzânia na madraça do imamo Xhafi em Tanga. Lá receberam ideias do salafismo. Daí voltaram para Moçambique... Eles são daqui mesmo, distrito de Lichinga. Por volta dos anos 2015/2016, estes jovens tinham um plano bem desenhado para penetrar nas mesquitas de Lichinga e começar a trabalhar por baixo... Saide Aide Mbuane começou a frequentar

as barracas para espalhar as ideias. Começou pela mesquita Khaiba, perto da estação dos comboios aqui em Lichinga. Daí, ele foi descoberto pelo xehe da mesquita, membro do Conselho Islâmico de Moçambique (CISLAMO). De seguida, Saide Aide Mbuane começou a mostrar abertamente que ele tinha um grupo de tendência radical... ele começou a falar contra eleições, dizendo que se as pessoas votassem num presidente não muçulmano estavam a votar na descrença, idolatria. Em 2016, o CISLAMO, delegação do Niassa, denunciou a situação da anomalia nas mesquitas junto do Governo da província, antes mesmo dos acontecimentos de Mocímboa da Praia... Mas, a reacção do Governo foi dizer «esse problema é vosso lá nas mesquitas.»⁴

A ida de jovens para a Tanzânia para estudar em madraças locais é um fenómeno estabelecido no Norte de Moçambique, bem antes do início da insurgência *jihadista*. Os nossos entrevistados referiram que esta prática é frequente, sobretudo nas famílias de algumas lideranças muçulmanas com certas responsabilidades ao nível das mesquitas locais. Nos casos em que não conseguem mandar os filhos para a Tanzânia, Maputo tem sido uma opção, na condição da existência de uma bolsa de estudos. É o caso, por exemplo, do responsável de uma das mesquitas na vila-sede de Marrupa, na província de Niassa, cujo filho se encontra a estudar em Maputo. O prestígio das madraças tanzanianas e a reputação dos clérigos muçulmanos tanzanianos no imaginário de muitos muçulmanos de famílias humildes no Norte de Moçambique, por razões históricas, tem sido um dos impulsionadores do envio de jovens para o estudo do Alcorão na Tanzânia. Mas a travessia da fronteira entre Moçambique e a Tanzânia por parte desses jovens não tem sido sempre em conformidade com os mecanismos legais. Desde o início da insurgência *jihadista* no Norte de Moçambique e subsequente reforço da vigilância na fronteira, as autoridades moçambicanas e tanzanianas têm vindo a referir a intercepção de jovens a viajar nos dois sentidos, com ligações aos estudos em madraças de tendência radical na Tanzânia e, em alguns casos, a sua posterior incorporação nas fileiras dos *Al-Shabaab* nas matas de Cabo Delgado. A este propósito, um dos oficiais da Guarda-Fronteira moçambicana afecto ao posto fronteiriço de Chiuledze referiu:

Na semana passada, interceptámos uma carrinha minibus aqui no posto fronteiriço com cerca de oito jovens no seu interior. Disseram que vinham da província de Nampula e iam para a Tanzânia. Como os jovens não tinham documentação em dia, suspeitámos e começámos a fazer um interrogatório sobre os motivos da sua viagem. Depois de um longo interrogatório acabámos sabendo que eles iam a Tanga, na Tanzânia, estudar... Tinham contactos lá e promessas de estudar Alcorão em madraças locais. Recambiámos os jovens para o local de proveniência.⁵

⁴ Entrevista ao Sheik Adam Bonoumar, em Lichinga, a 08 de Dezembro de 2020

⁵ Entrevista ao Sr. Américo António, em Chiuledze, a 23 de Setembro de 2020.

No posto fronteiriço de Cobué, no distrito do Lago, província do Niassa, um dos oficiais da migração local relatou:

*Há duas semanas, foi interceptado um grupo de 13 jovens tanzanianos aqui em Cobué. Eles entraram pelo posto fronteiriço de Mbamba Bay na Tanzânia... e, de barco, pelo Lago Niassa vieram dar a Cobué. De Cobué, eles iam a Metangula... de Metangula a Lichinga e de lá a Marrupa. Uma vez em Marrupa, eles iam entrar na província de Cabo Delgado onde iam juntar-se aos insurgentes. Felizmente, houve uma denúncia aqui em Cobué e conseguimos interceptar o grupo. Há três dias, foi interceptado um outro grupo de sete jovens também tanzanianos. Nos últimos momentos, estamos a assistir a um movimento estranho semelhante àquele que houve em Cabo Delgado nos primeiros momentos da violência armada. O movimento intensificou-se aqui em Cobué. Quando chegam, às vezes, tentam aliciar jovens locais com somas de dinheiro ou promessas de emprego em Cabo Delgado.*⁶

Não são apenas cidadãos tanzanianos que cruzam a fronteira de Moçambique com a Tanzânia para ingressar nas fileiras dos *Al-Shabaab*; as nossas entrevistas mostram que há também cidadãos burundeses, congolese (DRC) e somalis. A porosidade da fronteira e a falta de meios por parte dos oficiais fronteiriços, particularmente do lado de Moçambique, tornaram a linha da fronteira extremamente vulnerável às investidas de migrantes clandestinos, muitos deles associados ao crime organizado de contrabando e tráfico de todo o tipo e, nos últimos anos, ao desenvolvimento da insurgência *jihadista* no Norte de Moçambique. Esta onda de migração trouxe também para o território nacional indivíduos provenientes de zonas de guerras (particularmente da República Democrática do Congo) com experiência militar e envolvidos em redes de crime organizado. Além disso, a porosidade das fronteiras permitiu igualmente a entrada em território nacional de indivíduos ligados a círculos salafistas provenientes da Tanzânia, do Quênia e da Somália, muitos deles também envolvidos no garimpo ilegal. Por isso, os locais de garimpo tornaram-se espaços de disseminação de ideias salafistas e de recrutamento.

Se é verdade que a insurgência *jihadista* explora em seu proveito as dinâmicas fronteiriças, particularmente a porosidade da fronteira Moçambique e Tanzânia, ela explora igualmente o movimento migratório interno característico da zona costeira de Nampula, ligado à actividade pesqueira nas ilhas do arquipélago das Quirimbas, ao largo da província de Cabo Delgado. É o que vamos discutir nas linhas que se seguem.

⁶ Entrevista a Maria Luís, funcionária do posto fronteiriço de Cobué, em Cobué, a 10 de Dezembro e 2020.

A COSTA DE CABO DELGADO: O ELDORADO E A INSURGÊNCIA

A ida de pescadores artesanais da zona costeira de Nampula⁷ para outras regiões é um fenómeno antigo. Entre os *pull factors* (Patrício, 2015; Peixoto, 2004) nas zonas de destino, pode mencionar-se a busca de melhores oportunidades para a pesca, particularmente ligadas ao aumento da renda, e aprendizagem de melhores técnicas de captura do pescado. De acordo com as nossas entrevistas, o movimento migratório de pescadores do litoral de Nampula acontece fundamentalmente em duas direcções: a costa de Cabo Delgado e a costa de Zambézia e Sofala. Aqueles que vão para Cabo Delgado⁸, dirigem-se para a baía de Montepuez e para o arquipélago das Quirimbas; e os que vão para Sofala e Zambézia⁹, dirigem-se para o chamado Banco de Sofala (WamphulaFax, 2014).

Para a análise neste artigo, servimo-nos sobretudo da informação recolhida junto de pescadores migrantes na direcção da costa de Cabo Delgado, onde os *pull factors* se resumem sobretudo nas oportunidades que a Baía de Montepuez e o arquipélago das Quirimbas representam em termos de quantidade e qualidade do pescado (Gell, 1999), que se traduzem em melhores rendas para os pescadores. Dados comparativos do relatório do inquérito aos agregados familiares dos pescadores e aquicultores das províncias de Cabo Delgado e Nampula mostram diferenças interessantes, com vantagens para Cabo Delgado. Por exemplo, enquanto em Nampula a média dos meses de maior rendimento da pesca e aquicultura é quatro meses, em Cabo Delgado é de cinco meses. Nesse período, a receita mensal por agregado familiar era cerca de 15 mil meticais¹⁰, em Nampula, e 21 mil meticais¹¹, em Cabo Delgado (Amade, 2017a, 2017b).

Com base nas nossas entrevistas, é possível identificar dois tipos de pescadores artesanais migrantes da zona costeira de Nampula para Cabo Delgado.

O primeiro tipo de pescadores é constituído por migrantes que vão para a costa de Cabo Delgado por um período longo. Em geral, trata-se de migrantes jovens pescadores com a intenção de fixar residência e formar família em Cabo Delgado. De vez em quando, regressam à zona de origem para uma curta visita aos seus familiares. Muitos deles prosperaram em Cabo Delgado a partir da actividade pesqueira. Alguns testemunharam nas suas aldeias a chegada dos primeiros elementos dos *Al-Shabaab*, bem antes do início da violência armada. Com a guerra, perderam tudo e viram-se forçados a regressar para Nampula. Um dos nossos entrevistados contou a sua trajectória nos seguintes termos:

⁷ Distritos de Angoche, Ilha de Moçambique, Mossuril, Nacala-a-Porto, Nacala-a-Velha e Momba.

⁸ Os pescadores de Nampula que migram para Cabo Delgado são maioritariamente dos distritos de Ilha de Moçambique, Mossuril, Nacala-a-Porto, Nacala-a-Velha e Momba.

⁹ Pescadores de Angoche e Moma.

¹⁰ Corresponde a 237 USD ao câmbio actual de 63,2 MZN por 1 USD.

¹¹ Corresponde a 332 USD ao câmbio actual de 63,2 MZN por 1 USD.

Eu sou natural daqui em Quissimajulo, Nacala-a-Porto. Sou pescador e em 2003 fui para Cabo Delgado, concretamente no distrito de Macomia, no posto administrativo de Mucojo. Decidi mudar-me para lá [Mucojo] porque eu pescava melhor lá e tinha lucros no meu negócio da venda de peixe. Eu era proprietário de dois barcos de 17 e 4 metros. Eu tinha também rede pesqueira... gado caprino, palmar. Consegui ver o início do conflito armado [do Al-Shabaab]. Consegui ver duas mesquitas que eram frequentadas por jovens muçulmanos radicais. Esses jovens entraram em conflito com os seus pais. Houve intervenção do Governo e aqueles jovens foram presos e disseram-nos que foram levados para Maputo. Mas quando voltaram para a aldeia [aldeia Mutone], eles não aceitaram seguir as orientações do Governo e espalharam-se para Mocímbo da Praia e começaram a fazer guerra... No início, esses jovens vendiam os seus bens, casas, para poder ter dinheiro e viajar ao encontro dos outros jovens do Al-Shabaab... e a guerra começou. No início, a aldeia onde eu vivia se organizou para a autodefesa. Organizámo-nos em grupos de 10 pessoas, usando catanas e azagaias guarnecíamos a nossa aldeia... Depois, o chefe da aldeia pediu armas de fogo ao Governo. Os de catana e azagaias guarneciam a aldeia agrupados enquanto os que tinham armas de fogo faziam rondas... Mas quando a situação de segurança piorou, decidi voltar para a minha zona de origem aqui em Quissimajulo, Nacala-a-Porto.¹²

Uma trajectória semelhante foi narrada por outro entrevistado que também migrou para a costa de Cabo Delgado em busca de melhores condições para a actividade pesqueira.

Fui para Cabo Delgado em 2010. Decidi ficar em Macomia, no posto administrativo de Quiterajo. Eu sou pescador. Quando cheguei lá gostei da terra... consegui um pedaço de terra, construí minha casa e casei-me lá. Até 2014, não havia nenhum problema. Mas a partir desse ano de 2014, a situação começou a mudar. Começaram a chegar os tanzanianos, que traziam uma nova maneira de praticar o Islão. Quando eu cheguei a Quiterajo, na minha aldeia havia só uma mesquita. Esses tanzanianos quando chegaram foram construir uma nova mesquita. Daí, começou a confusão. Os novos crentes foram para as novas mesquitas e com novas regras: os homens deviam pôr turbante, vestir calças até ao joelho e chamavam-nos "Kafir"... mesmo nós próprios sendo muçulmanos. Nessa altura, alguns jovens comercializavam produtos nas aldeias e diziam que com o dinheiro queriam pagar as suas viagens para a Somália para ir estudar... eles começaram por vender peixe, depois venderam suas casas e, finalmente, mudaram-se para Mocímbo da Praia e lá a guerra começou. Eu vivia na aldeia Ilala. Lá decidimos também nos organizar para a autodefesa da nossa aldeia como faziam noutras aldeias. Na nossa aldeia, formámos grupos de 15 pessoas para patrulhar a aldeia. Eu próprio fiz parte de um dos grupos de patrulha... usávamos azagaias. A partir de um certo dia, os Al-Shabaab começaram a atacar e decapitar as pessoas que patrulhavam

¹² Entrevista a Momade Juma, em Quissimajulo, a 10 de Julho de 2020.

a aldeia... foi a partir daí que eu desisti. Não tardou... os Al-Shabaab queimaram a minha aldeia. Perdi seis jogos de rede de pesca, painel solar, bateria... tudo foi queimado. Nesse dia, antes de se irem embora, os Al-Shabaab prometeram voltar. Por isso, decidi fugir com a minha família e voltar para Quissimajulo, aqui em Nacala-a-Porto.¹³

O segundo tipo de pescadores é constituído por migrantes que vão à costa de Cabo Delgado por um período curto. Em geral, trata-se de pessoas que visam ganhar dinheiro para resolver problemas específicos nas suas famílias nas zonas de origem: construção ou melhoria de habitações, despesas para casamento, problemas de saúde, etc. Este tipo de migrantes é comum no povoado de Baixo Pinda, no distrito de Mombaça, de onde saíram muitos pescadores para as ilhas de Cabo Delgado. A este propósito, um dos entrevistados que regressou de Cabo Delgado há três anos explicou:

Normalmente, isso [a migração para Cabo Delgado] funciona assim: os pescadores planificam antes de migrar: «este ano vou a Mocimboa da Praia pescar. O objectivo é construir uma casa melhorada a partir do dinheiro ganho na pesca.» Aí ele [pescador] vai a Cabo Delgado. Como podem ver, aqui em Baixo Pinda, há muitas casas melhoradas... todas elas pertencem a pescadores regressados das ilhas de Cabo Delgado.¹⁴

Ao longo dos anos, desenvolveu-se localmente um mecanismo informal extremamente eficiente, que permite a migração de pescadores artesanais para a costa de Cabo Delgado. Trata-se de um mecanismo que envolve essencialmente dois tipos de actores.

O primeiro tipo de actor é constituído por proprietários de barcos. São “pequenos empresários” que conseguiram acumular algum dinheiro graças ao negócio da venda de peixe. Na sua maioria, são oriundos dos distritos costeiros de Cabo Delgado, com destaque para Macomia, Quissanga, Mocimboa da Praia e Palma. Há também casos de proprietários de barcos oriundos da Tanzânia. Cada proprietário de barcos estabelece a sua própria rede de recrutamento de mão-de-obra, que possibilita a ida de pescadores individuais para a costa de Cabo Delgado. De acordo com as nossas entrevistas, com a chegada dos *Al-Shabaab*, essas redes de recrutamento de mão-de-obra ganharam um novo sentido, no contexto de recrutamento de jovens para as fileiras dos *Al-Shabaab*. A este propósito, um dos jovens pescadores que trabalhou na costa de Cabo Delgado nos últimos anos conta a sua experiência:

Eu fui a Cabo Delgado trabalhar para um patrão [proprietário de barcos] de Mocimboa da Praia. Quando a guerra começou, eu não sabia que aquele meu patrão estava ao serviço dos Al-Shabaab.

¹³ Entrevista a Rajabo Amade, em Quissimajulo, a 10 de Julho de 2020.

¹⁴ Entrevista a Amade Ali, em Baixo Pinda, a 07 de Julho de 2021.

Um dia, ele veio ter conosco e disse assim: «hoje vamos ter uma visita... e aproveitem porque vão ter muito dinheiro.» Afinal, a visita eram elementos dos Al-Shabaab, que vieram ter conosco para nos aliciar com dinheiro para entrarmos no grupo deles [Al-Shabaab].¹⁵

Houve também casos em que alguns elementos dos *Al-Shabaab* eram igualmente “patrões”, na medida em que possuíam barcos de pesca ou eram compradores de grandes quantidades de peixe para posterior comercialização nos mercados das cidades de Pemba, Nampula ou ainda em território tanzaniano. Falando sobre os primeiros momentos da insurgência na costa de Cabo Delgado, um dos pescadores explicou:

Nos primeiros momentos, os Al-Shabaab vinham como patrões. Eles compravam muito o nosso peixe, em grandes quantidades e pagavam bem... Eles podiam pagar, por exemplo, 50–100 mil meticais de uma só vez. Muitos deles [Al-Shabaab] eram pessoas bem estudadas e falavam muito do Alcorão.... Diziam às pessoas para entrar nas mesquitas com sapatos nos pés... Isso foi antes do primeiro ataque a Mocímboa da Praia. Depois desse ataque, muitos jovens eram recrutados para entrar nos Al-Shabaab. Eram aliciados com emprego, dinheiro... os jovens iam para trabalhar [na pesca] e depois caíam nas mãos dos Al-Shabaab.¹⁶

O segundo tipo de actores do mecanismo informal que permite a migração diz respeito a pescadores individuais, recrutados localmente. Constituídos maioritariamente por jovens, estes pescadores migram para a costa de Cabo Delgado em busca de oportunidades de emprego, trabalhando para os proprietários de barcos acima mencionados. A viagem do litoral de Nampula para Cabo Delgado segue rotas bem definidas, ao longo da costa, com paragens em algumas ilhas. Trata-se de um processo organizado pelos proprietários dos barcos. Um dos entrevistados contou a sua experiência de viagem nos seguintes termos:

Normalmente, a gente recebe informação sobre a viagem. Os proprietários dos barcos mandam avisar dizendo que no dia X, barco Y vai sair para Cabo Delgado. O próprio dono do barco é quem dá informação sobre a viagem. No caso de Memba, em geral, os barcos partem da zona de Metemane. Quando saem de Metemane, vão pernoitar em Serisse, no posto administrativo de Lúrio. [No] Dia seguinte, o barco sai em direcção a Pemba e Ibo. Pernoita-se em Tanzua, no distrito de Quissanga e, [no] dia seguinte, o barco sai para Pangane, Muchojo, no distrito de Macomia. Depois, o barco segue para as ilhas Quiranhone, Dimbuzi, Igungu, em Mocímboa da Praia, até Kifuque, no distrito de Palma.¹⁷

¹⁵ Entrevista a Issufó Abudo, em Baixo Pinda, a 03 de Julho de 2021.

¹⁶ Entrevista a Nicolau Alberto, em Baixo Pinda, a 07 de Julho de 2021.

¹⁷ Entrevista a Magid Sulemane, em Baixo Pinda, a 03 de Julho de 2021.

No local de chegada, os pescadores encontram uma rede de solidariedade constituída por outros migrantes que, em geral, são das suas zonas de origem. Graças a essas redes de solidariedade, conseguem recursos financeiros para se instalarem no local de chegada, antes do início do compromisso laboral com os respectivos patrões, que estiveram na origem da sua ida a Cabo Delgado. Essas redes de solidariedade funcionam igualmente como um elemento importante para a integração social e económica dos pescadores nos seus locais de chegada. As dinâmicas de migração externa (na fronteira entre Moçambique e Tanzânia) e de migração interna (ida de pescadores do litoral de Nampula para Cabo Delgado) descritas e analisadas acima ganharam um novo impulso no contexto do estabelecimento e desenvolvimento da insurgência *jihadista* no Norte de Moçambique. Estas permitiram o estabelecimento de células religiosas de tendência radical e o recrutamento de jovens para as fileiras dos *Al-Shabaab*. É isso que vamos discutir nas linhas que se seguem.

CÉLULAS RELIGIOSAS DE TENDÊNCIA RADICAL E RECRUTAMENTO PARA OS AL-SHABAAB NO NORTE DE MOÇAMBIQUE

Antes do primeiro ataque a Mocímboa da Praia, em Outubro de 2017, já havia evidências da existência de células religiosas de tendência radical em alguns distritos de Cabo Delgado, Nampula e Niassa. Com a eclosão da violência armada, essas células passaram a funcionar como elementos importantes no recrutamento para engrossar as fileiras dos insurgentes em Cabo Delgado. Quando se olha para o processo de instalação dessas células, é interessante verificar a semelhança que existe com o que aconteceu em diferentes distritos de Cabo Delgado, Nampula e Niassa, em termos de etapas: primeiro são estabelecidas as células religiosas e, mais tarde, as células militares. As nossas entrevistas mostram que as células religiosas foram estabelecidas por indivíduos tanzanianos ou moçambicanos que frequentavam mesquitas de tendência salafista na Tanzânia.

Quando esses indivíduos chegaram a Cabo Delgado, Nampula e Niassa, procuraram, primeiro, penetrar nas mesquitas locais. Exemplo disso são os casos de Mocímboa da Praia e Macomia (província de Cabo Delgado), antes de 2017; o caso da zona de Mutotope, nos arredores da cidade de Nampula, em 2017; de Memba, em 2016 (província de Nampula); de Mecula, em 2017; e Lichinga, em 2014/15 (província de Niassa). Em todos estes casos, os *Al-Shabaab* encontraram resistência por parte das lideranças religiosas muçulmanas locais, quer do Conselho Islâmico de Moçambique (casos de Mocímboa da Praia, Lichinga e Mutotope), quer do Congresso Islâmico (caso de Mecula). Na sequência disso, decidiram construir os seus próprios locais de culto (mesquitas) e, paralelamente, alguns jovens começaram a sair para se juntarem ao grupo dos insurgentes em Cabo Delgado. A resistência por parte das lideranças

religiosas foi acompanhada por denúncias junto das autoridades locais. Todavia, é importante referir que, diferentemente de Cabo Delgado, as células de Nampula e Niassa não conseguiram militarizar-se e desencadear acções armadas de grande envergadura contra as instituições do Estado e populações civis. Esta diferença pode estar relacionada com, pelo menos, dois factores, nomeadamente a) uma acção mais bem coordenada em Nampula e Niassa entre as autoridades governamentais e as lideranças religiosas muçulmanas locais na denúncia dos elementos do grupo e, em alguns casos, na sua neutralização; e b) dificuldades por parte do grupo em estabelecer uma logística capaz de desencadear e alimentar ataques armados em Nampula e Niassa. Apesar disso, nas zonas onde o grupo conseguiu estabelecer células religiosas de tendência radical, essas células passaram a funcionar como polos importantes de recrutamento de jovens com vista à sua integração nas fileiras do *Al-Shabaab* nos distritos de Cabo Delgado. Como ocorre esse recrutamento? É disso que vamos tratar nas linhas a seguir.

DINÂMICAS DE RECRUTAMENTO

Evidências no terreno sugerem que os elementos que compõem o grupo dos *Al-Shabaab* não provem unicamente de Cabo Delgado. Com efeito, dinâmicas associadas à evolução da violência permitiram que os *Al-Shabaab* instalassem uma vasta e complexa rede de recrutamento, viabilizando a incorporação de combatentes provenientes não só do estrangeiro, como também de diversos lugares do interior de Moçambique, com destaque para Cabo Delgado, Nampula e Niassa, facto que, em grande medida, esvazia uma eventual tese de “guerra étnica”. A crescente literatura sobre movimentos extremistas de carácter *jihadista* (Neumann, 2013; Sageman, 2004; Schuurman, 2019; Zenn, 2014) converge ao considerar que o processo de recrutamento não é uniforme, na medida em que existem diferenças na maneira como o recrutamento ocorre em diversos grupos *jihadistas*. Por exemplo, Omenma, Hendricks, & Ajaebili (2020), no seu trabalho comparativo sobre *Boko Haram* e *Al-Shabaab* da Somália, sublinham que os dois grupos privilegiam estratégias de recrutamento diferentes, que resultam da configuração política dos países onde actuam.

No que se refere ao Norte de Moçambique, as entrevistas sugerem que os *Al-Shabaab* exploram as dinâmicas sociais, económicas, políticas e religiosas locais para efeitos de recrutamento, focalizando a sua acção em diferentes aspectos, nomeadamente clivagens religiosas dentro do Islão ao nível local; clivagens étnicas; instrumentalização da narrativa anti Estado/Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO); esquemas de microcréditos com vista a impulsionar pequenos negócios dos futuros recrutados; promessas de emprego em Cabo Delgado, no sector de pesca (para o caso dos jovens provenientes dos distritos costeiros de Nampula), e na mineração e outro tipo de actividades (para os jovens provenientes dos distritos de Niassa).

Em muitos casos, os incentivos dos recrutados baseiam-se essencialmente em dois aspectos: salários altos, que se acredita que existem em Cabo Delgado; e a possibilidade de melhoramento

das condições de vida (por exemplo, construção de casas melhoradas para os familiares dos recrutas nos centros urbanos de Nampula e Niassa, a partir do dinheiro dos supostos empregos em Cabo Delgado). Em termos de grupo-alvo, o processo de recrutamento visa essencialmente jovens, na sua maioria em condições de grande vulnerabilidade, cristalizada na ausência de emprego e perspectivas, com destaque para os distritos do litoral de Nampula (Angoche, Ilha de Moçambique, Mossuril, Nacala-a-Porto, Nacala-a-Velha e Mombaça) e os distritos do Niassa limítrofes da Tanzânia (Sanga) e Cabo Delgado (Mecula e Marrupa). Nestas circunstâncias, os *Al-Shabaab* estruturam o seu discurso de recrutamento com recurso à manipulação de factores de ordem não só religiosa como também de contestação do Estado. As nossas entrevistas mostram que as estratégias de recrutamento usadas pelos *Al-Shabaab* no Norte de Moçambique assentam essencialmente nas dinâmicas do contexto local, facto que torna o recrutamento um fenómeno contextualmente determinado.

CONCLUSÃO

As dinâmicas locais de migração, no Norte de Moçambique, constituem um ponto de entrada importante para a análise e compreensão do estabelecimento e desenvolvimento da insurgência *jihadista*. Com efeito, neste artigo, com base num extenso trabalho de campo, procurámos mostrar que o avanço da insurgência se serviu de dinâmicas de migração externa e interna, que alimentaram uma vasta rede de recrutamento dos *Al-Shabaab*, facilitada essencialmente pela porosidade da fronteira com a Tanzânia e pela actividade pesqueira nas ilhas ao largo de Cabo Delgado. A porosidade da fronteira com a Tanzânia está na origem de um forte movimento migratório associado ao garimpo ilegal. Esse movimento trouxe para o território nacional, por um lado, indivíduos ligados a círculos salafistas provenientes particularmente da Tanzânia, Quênia e Somália e, por outro lado, indivíduos provenientes de zonas de guerra (particularmente da República Democrática do Congo), com experiência militar e envolvidos em redes de crime organizado. Por sua vez, o movimento migratório interno de pescadores artesanais do litoral de Nampula para Cabo Delgado ganhou um novo impulso no contexto da insurgência no Norte de Moçambique, transformando-se num elemento importante no processo de recrutamento para as fileiras dos *Al-Shabaab*.

REFERÊNCIAS

- Amade, S. A. (2017a). *Relatório do inquérito aos agregados familiares dos pescadores e aquacultores da província de Cabo Delgado*. IDEPA.
- Amade, S. A. (2017b). *Relatório do inquérito aos agregados familiares dos pescadores e aquacultores da província de Nampula*. IDEPA.
- Bata, O., Dradri, S., Kisanga, J., Mabote, A., et al. (2006). Report on a Joint Mission to Assess Informal Cross-Border Food trade on the Tanzânia. *Mozambique Border*, p. 17.
- Carta (2020). *Namanhumbir e suas mortes: investiga-se os contornos da invasão de garimpeiros ilegais as minas de Ruby Mining*. <https://cartamz.com/index.php/politica/item/4483-namanhumbir-e-suas-mortes-investigam-se-os-contornos-da-invasao-de-garimpeiros-ilegais-as-minas-da-ruby-minning> [Accessed: 31 August 2021].
- Chichava, S. (2020). Ugandeses e tanzanianos do Al-Shabaab. Um olhar à dimensão internacional do conflito em Cabo Delgado. In *Desafios para Moçambique 2020*. IESE.
- Diário Económico (2020). *Ruby Mining pede intervenção do governo para travar garimpo ilegal*. <https://www.diarioeconomico.co.mz/2020/02/26/negocios/empresas/ruby-mining-pede-intervencao-do-governo-para-travar-garimpo-ilegal/> [Accessed: 27 September 2021].
- DW (2017a). *Autoridades moçambicanas “limpam” Cabo Delgado da mineração ilegal*. <https://www.dw.com/pt-002/autoridades-mo%C3%A7ambicanas-limpam-cabo-delgado-da-minera%C3%A7%C3%A3o-ilegal/a-38346246> [Accessed: 20 August 2021].
- DW (2017b). *Moçambique lança operação contra ilegais em zona de exploração mineira*. <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-lan%C3%A7a-opera%C3%A7%C3%A3o-contra-ilegais-em-zonas-de-explora%C3%A7%C3%A3o-mineira/a-37679234> [Accessed: 9 July 2021].
- Gell, F.R. (1999). *Fish and fisheries in the seagrass beds of the Quirimba Archipelago, Northern Mozambique*. University of York. <https://etheses.whiterose.ac.uk/14028/1/311008.pdf> [Accessed: 30 September 2021].
- Habibe, S., Forquilha, S., & Pereira, J. (2019). Islamic Radicalization in Northern Mozambique. The Case of Mocimboa da Praia. *Cadernos IESE*, (17).
- Haysom, S. (2018). *Where Crime Compounds Conflict. Understanding Northern Mozambique's Vulnerabilities*. The Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Maquenzi, J., & Feijó, J. (2019). *A maldição dos recursos naturais. Mineração artesanal e conflitualidade em Namanhumbir*. Observador Rural, 75. OMR.
- Morier-Genoud, E. (2020). The Jihad insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning. *Journal of Eastern African Studies*, 14(3), 396–412.
- Neumann, P. (2013). The trouble with radicalization. *International Affairs*, 89(4), 873–893.

- Newitt, M. (1995) *A History of Mozambique*. Hurst.
- Notícias (2006). *Lupilichi: Expulsos mais de 4 mil garimpeiros ilegais*. https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2006/11/lupilichi_expul.html.
- O País (2017). *Polícia dá sete dias aos atacantes de Mocímboa da Praia para se entregarem*.
- Omenma, J. T., Hendricks, C., & Ajaebili, N. C. (2020). Al-Shabaab and Boko-Haram: Recruitment Strategies. *Peace and Conflict Studies*, 27(1), 1–26.
- Patricio, G. (2015). *A migração internacional e o processo de desenvolvimento na região norte de Moçambique: Estudo de caso da província de Nampula*. Universidade de Lisboa. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/10596/1/TD-GP-2015.pdf> [Accessed: 22 September 2021].
- Peixoto, J. (2004). *As Teorias explicativas das migrações: Teorias micro e macro-sociológicas*. ISEG, SOCIUS.
- Pelissier, R. (1984). *Naissance du Mozambique. Resistances et revoltes anticoloniales (1854–1918)*. Editions Pelissier.
- Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks*. University of Pennsylvania Press.
- Schuurman, B. (2019). Topics in terrorism research: reviewing trends and gaps, 2007–2016. *Critical Studies on Terrorism*, 12(3), 463–480.
- Souto, A. N. (1995). *Guia bibliográfico para estudantes de história de Moçambique*. Centro de Estudos Africanos.
- WamphulaFax (2014). *Migração de pescadores inquieta governo de Nampula*. <http://comunidadeemocambicana.blogspot.com/2014/06/migracao-de-pescadores-inquieta-governo.html> [Accessed: 15 August 2021].
- Zenn, J. (2014). Boko Haram: Recruitment, financing, and arms trafficking in the Lake Chad region. *Combating Terrorism Center (CTC) Sentinel*, 7(10), 5–10.

DESCOLONIZAR OS ESTUDOS URBANOS EM ÁFRICA

CONFLITOS ARMADOS E SUSTENTABILIDADE URBANA EM CABO DELGADO

Silvia Amaral

O FENÓMENO

URBANIZAÇÃO INDUZIDA POR CONFLITO EM CABO DELGADO, MOÇAMBIQUE

Em Outubro de 2017, uma nova onda de conflito armado, enraizado em desigualdades sociais e económicas, e exacerbado pelo extrativismo estrangeiro, comércio ilegal de matérias primas e extremismo religioso, surgiu na província de Cabo Delgado, com um ataque a uma esquadra da polícia na cidade de Mocímboa da Praia por um grupo armado identificado como *Ahlu Sunnah Wa-Jama* (Maquenzi & Feijó, 2019; Matsinhe & Valoi, 2019). Nos anos seguintes os ataques aumentaram em frequência e robustez, contra instituições estatais, empresas privadas e contra a população civil em áreas rurais, com sequestros, assassinatos, violações, recrutamento forçado, destruição e ocupação de aldeias e vilas. Em resposta, o exército moçambicano, apoiado por agentes de segurança internacionais estatais e privados, retaliou de forma brutal e indiscriminada contra insurgentes e civis (Rogero, 2021).

Isto originou um deslocamento massivo, contínuo e ainda em curso da população rural dentro da província de Cabo Delgado e para as províncias vizinhas de Niassa, Nampula, Zambézia, Sofala e Inhambane, de mais de 780 000 pessoas, em Fevereiro de 2022 (IOM, 2022). Desde o início do conflito, estima-se que mais de 150 000 pessoas tenham fugido para a capital provincial de Pemba (*idem*), representando um aumento de 75% na sua população urbana, registada em 200 000 habitantes nos *Censos 2017* (Instituto Nacional de Estatística de Moçambique). Existem campos de acolhimento e assentamento temporários instalados nos arredores da cidade, mas alegadamente 75% dos deslocados permanecem em famílias de acolhimento nos bairros urbanos (*ibid.*).

Da mesma forma, pessoas deslocadas continuam a chegar à capital da província vizinha de Nampula, onde são observadas as mesmas ocorrências (Cortez *et al.*, 2020).

Este rápido crescimento demográfico induzido pelo conflito, e as mudanças nas dinâmicas com o interior rural devastado e despovoado, aceleram processos de urbanização e suscitam

desafios consequentes da crescente demanda de serviços básicos, recursos naturais, espaço e estruturas de governança pública.

Paralelamente, abrem também oportunidades para o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, se os intervenientes responsáveis enfrentarem efectivamente os impactos espaciais, sociais, económicos, políticos e ambientais desta rápida urbanização (Buscher, 2018).

A literatura académica sobre urbanização induzida por conflito no continente africano concentra-se essencialmente em duas dimensões: a dimensão humana – as dinâmicas do deslocamento forçado e do reassentamento populacional –, e a dimensão urbana – o poder transformador e os efeitos materiais e imateriais do conflito e violência nas cidades.

A dimensão humana deste fenómeno reflecte as motivações específicas que levam as pessoas deslocadas a optar por alojamento em centros urbanos em vez de campos de reassentamento, nomeadamente a busca de trabalho e meios de subsistência que permitam evitar dependências e restrições, a segurança física e o acesso a serviços básicos como o fornecimento de água, saneamento, saúde e educação. São importantes também as preocupações das comunidades de acolhimento, que carregam o peso das estruturas socioeconómicas, resultando, com frequência, em conflito social e na percepção de ameaça à segurança pública (Krobia & Cranfield, 2009). O movimento massivo de pessoas deslocadas para as cidades é caracterizado por relações caóticas de espaço, poder e violência, entre actores internacionais, autoridades e comunidades locais e recém-chegados, cujas vidas e meios de subsistência permanecem precários e inseguros nos lugares onde se instalam (Bakonyi *et al.*, 2019).

Do ponto de vista urbano, as cidades são “santuários” históricos de acolhimento às pessoas deslocadas por conflitos, muitas vezes na linha da frente na mitigação das necessidades mais imediatas de refúgio, alimentação e saúde, diante das respostas lentas dos governos centrais e organizações internacionais (Muggah & Abdenur, 2018). As consequências imediatas do afluxo de população deslocada e o crescimento demográfico resultante, sobretudo em cidades pequenas, são a pressão sobre os recursos urbanos como terra, alimentos, abastecimento de água e meios de subsistência (Beall & Goodfellow, 2013), a expansão desordenada das áreas periurbanas, a densificação e superlotação dos bairros e das habitações, a degradação ambiental causada pelo aumento da desflorestação intensiva, dos resíduos urbanos não tratados e do saneamento não planeado, o aumento do consumo de água, e a perda de meios de subsistência devido à interrupção dos mercados, das redes de comércio e da disponibilidade de emprego (Spaliviero, 2015).

Por outro lado, os padrões específicos de assentamento habitacional, fluxos de mobilidade e dinâmicas económicas que surgem em ambientes rapidamente urbanizados por causa de conflitos armados dão origem a novas paisagens físicas, identidades sociais e estruturas de governança urbana – novos “cosmopolitismos” – que podem desempenhar um papel crucial no desenvolvimento sustentável dessas mesmas cidades (Buscher & Mathys, 2018, 2019; Oldenburg, 2018).

Em última análise, todas estas ocorrências afectam a percepção e interacção entre os cidadãos residentes e deslocados, as autoridades de gestão municipal e as instituições estatais (Beall *et al.*, 2011; Buyana *et al.*, 2020). É deste contexto de grandes carências humanas, mas também de grande potencial de desenvolvimento, que emerge a relevância de estudar o fenómeno da urbanização induzida pelo conflito armado na província de Cabo Delgado.

A EPISTEMOLOGIA AS ORIGENS DO PENSAMENTO PÓS-COLONIAL

Conhecimento é poder (Francis Bacon, 1597). E o conhecimento é produzido pelos poderosos para obter e manter o controlo sobre os dominados (Michel Foucault, 1969).

A jornada expansionista europeia começou no final do século xv, em plena transição do paradigma teocrático da Idade Média para a mentalidade moderna através da reforma intelectual e cultural do “Iluminismo”. A religião como fonte de todo o conhecimento foi substituída pela ciência, regida pela lógica; a espiritualidade como a mais alta aspiração humana foi substituída pela racionalidade; e o homem europeu auto-intitulou-se arquétipo universal (Grosfoguel, 2011). Foi neste contexto que se desenrolou a dominação territorial e militar e a exploração económica dos reinos europeus sobre regiões e povos nas geografias hoje designadas por “Sul Global” e “Oriente”. Essa dominação material estava enraizada e era justificada pela crença na supremacia europeia, operacionalizada por meio de uma doutrinação intelectual e cultural alicerçada na instituição da diferença, na divisão binária e na hierarquização de todas as dimensões da vida. Esta instituição abriu caminho para o domínio do modelo “europeu – capitalista – militar – cristão – patriarcal – branco – heterossexual – masculino” como padrão e norma, moldando profundamente a ordem mundial nos séculos seguintes (*ibid.*).

Com a industrialização das sociedades europeias no final do século xviii, e as profundas mudanças tecnológicas, económicas, políticas, sociais e intelectuais disso resultantes, as noções subsequentes de “progresso” e “modernidade” tornaram-se os padrões universais e hegemónicos de desenvolvimento. O “fracasso” de outras sociedades em alcançá-lo nas mesmas condições justificou a violência do colonialismo como uma obrigação moral de civilizar, converter e desenvolver as raças inferiores, ao mesmo tempo que permitia, longe dos olhos da sociedade civil, a extracção de recursos naturais, a exploração do trabalho escravo e a expansão de novos mercados de consumo que impulsionaram as economias europeias e vieram a constituir a sua actual riqueza (Childs & Williams, 2013).

A ascensão do nacionalismo, em muitas regiões colonizadas, no início do século xx, iniciou o longo processo de independência política através dos movimentos de libertação, e o ainda mais longo processo de desconstrução intelectual do imperialismo europeu em todas as áreas

do conhecimento, que continua ainda hoje (Fischer-Tiné, 2010). Dos precursores do anti-imperialismo intelectual, como Frantz Fanon, Edward Said, Homi Bhabha e Gayatri Spivak, a pensadores pós-desenvolvimentistas e pós-coloniais, como Arturo Escobar, Aníbal Quijano e Walter Dignolo, e reflexões mais recentes sobre a descolonização das mentalidades e da vida política, social e económica de Achille Mbembe, Felwine Sarr e Roopika Risam (para citar alguns), um crescente grupo de filósofos e autores vem a desafiar a ordem secular imposta pelo “universalismo” europeu, e a resgatar cosmogonias ancestrais de espiritualidade, ecologia, diversidade e justiça (entre outros), nativas das suas culturas, como formas igualmente válidas de conceber a vida e o universo (Kothari *et al.*, 2019).

Este desafio à ideologia “ocidental” é, para mais, validado pelo reconhecimento inevitável das suas consequências políticas, sociais, económicas e ambientais, que se manifestam mundialmente, e se traduzem em desigualdades económicas e sociais, doenças mentais e físicas crónicas, abuso de direitos humanos e crise ecológica, e pela sua perpetuação em formas contemporâneas de “neocolonialismo”, por meio de agentes capitalistas neoliberais militares e económicos, e noções “neo-imperialistas” de desenvolvimento sustentável (Broto *et al.*, 2020; Parnell & Oldfield, 2014).

PENSAMENTO PÓS-COLONIAL EM ESTUDOS URBANOS

Se a atitude colonial se baseia na construção da diferença, na instituição da hierarquia e na divisão dicotómica entre “nós” - o “primeiro mundo” europeu civilizado, moderno, rico e, portanto, superior - e “os outros” - o “terceiro mundo” selvagem, arcaico, pobre e, portanto, inferior - essa ideologia traduz-se também no planeamento urbano.

Durante o domínio das nações europeias nas geografias do Sul e do Oriente, a urbanização das cidades coloniais ocorreu através da categorização e segregação dos seus residentes, da imposição de sistemas burocráticos importados, da organização racional do espaço e da reprodução estética dos estilos arquitectónicos da metrópole, com cidades divididas entre “centro/baixa” e “periferia/bairros” (Myers, 2011).

Epistemologicamente, a teoria urbana nasceu dos processos de urbanização observados na Europa e na América do Norte durante o séc. XIX, decorrentes da industrialização, do êxodo rural e do crescimento económico. As cidades ocidentais eram e ainda são consideradas o modelo de “modernidade urbana” – racionais, eficientes, limpas e, mais recentemente, sustentáveis e “verdes” – por conseguinte, o exemplo de “cidade de sucesso”, enquanto “as outras cidades” no “resto do mundo” são “tentativas fracassadas de desenvolvimento” – caóticas, disfuncionais, sujas e insustentáveis (Robinson, 2005).

Algumas consequências infelizes destas ideias normativas sobre o urbano são o desprezo das cidades do Sul e do Oriente como lugares de ausência e abandono, a recusa das suas características intrínsecas, a rejeição das suas alternativas de modernidade e da sua contribuição para o conhecimento científico universal sobre contextos urbanos. A mentalidade racional

e industrial Euro-Americana aborda as cidades como redes quantificáveis de infra-estrutura, tecnologia e burocracia, ignorando as suas dimensões sensoriais, emocionais e vividas, e perdendo de vista os seus principais actores: os habitantes urbanos (Mbembe & Nuttall, 2004; Simone, 2004).

A partir destas constatações, teóricos interdisciplinares contemporâneos vêm a reivindicar as “outras cidades” como pontos de partida válidos para a observação e teorização de fenómenos urbanos. As características comuns da urbanização num mundo globalizado – fluxos internacionais de capital, manufactura transnacional, migrações e diásporas – e novos cosmopolitismos – o emaranhado de culturas e economias urbanas e estruturas governança pública – são observáveis em cidades de todo o mundo (Robinson, 2005).

A teoria urbana pós-colonial procura, assim, abarcar a diversidade e a complexidade das realidades urbanas por meio de comparações horizontais em vez de hierarquizações verticais e categorizações dicotómicas (Patel, 2016). Em vez de olhar para as cidades do “Sul” e do “Oriente” como problemas a serem resolvidos através de soluções importadas, os urbanistas pós-coloniais visam apreender os motores da formação e mudança urbana (Parnell & Pieterse, 2016). Esta análise feita a partir da perspectiva dos seus habitantes é uma viragem pós-colonial nos estudos urbanos; é o reconhecimento de constructos analíticos como multiplicidade, heterogeneidade, hibridismo, informalidade e fluidez como alternativas válidas para a teorização científica sobre as cidades (Sandten & Bauer, 2016).

Metodologicamente, há uma chamada a descolonizar abordagens de pesquisa e ferramentas de representação além do cânone Euro-Americano. Métodos interdisciplinares, comparativos e colaborativos de produção de conhecimento, vozes não académicas de artistas, jornalistas e profissionais, e vocabulários não convencionais como cinema, exposições de arte, actuações interactivas como dança e teatro, literatura ficcional e fotografia estão a ser reivindicados como práticas válidas para observar, teorizar e comunicar a cidade. O objectivo primordial é preencher as lacunas entre a produção científica, as políticas públicas, a prática profissional e a vida urbana, para provocar mudança positiva que traga melhoria efectiva no quotidiano dos habitantes das cidades (Broto *et al.*, 2020; Mbembe & Nuttall, 2004).

“SOUTHERN URBANISM” - URBANISMO DO SUL

Embora várias décadas tenham passado desde a independência das nações africanas, legados coloniais ainda subsistem na gestão espacial, social, económica, política e ambiental da vida quotidiana. Muitos autores argumentam que o colonialismo nunca chegou efectivamente a terminar, com expressões neocoloniais do capitalismo e militarismo ocidentais continuamente presentes na política do continente (Sandten & Bauer, 2016). Muitos regimes independentes prolongam práticas disfuncionais de centralidade governativa, autoritarismo, programas “desenhados em gabinetes” com pouco conhecimento das realidades locais (em países

muitas vezes territorialmente vastos) e a apropriação política das elites locais (Myers, 2011). Em consequência, o urbanismo pós-independência, em muitas cidades africanas, perpetuou a burocracia centralizada e o espírito modernista da arquitectura europeia. Estas intervenções estiveram muitas vezes mais preocupadas com a expressão imagética do nacionalismo do que com a adaptação das políticas urbanas às realidades de informalidade que caracterizavam e continuam a caracterizar os assentamentos humanos, as actividades económicas e os meios de transporte nas cidades do continente (Silva, 2015).

Há, então, uma convergência para a necessidade de novos paradigmas nas cidades africanas que reflectam a sua heterogeneidade, incerteza e cosmopolitismo, e abordem questões de informalidade, desigualdade, direito à terra, justiça e alterações climáticas. Novas práticas de “Urbanismo do Sul” devem reconhecer a transição urbana cujo epicentro são as cidades africanas e asiáticas, os novos desafios ambientais, sociais e económicos desta transição, e a necessidade de teorias críticas e experimentações metodológicas ousadas, fundamentadas nas realidades, teorias e práticas das cidades do Sul Global (Parnell & Oldfield, 2014; Schindler, 2017).

A METODOLOGIA MÉTODOS VISUAIS PARTICIPATIVOS

Os espaços urbanos são lugares físicos objectivos, onde os residentes vivem as suas vidas materiais quotidianas através de interações corporais com os ambientes naturais e construídos das cidades. Simultaneamente, são universos metafóricos subjectivos, onde os cidadãos estabelecem relações interpessoais dentro de estruturas sociais, definidas por significados individuais e colectivos e relações dinâmicas de poder, entre autoridades institucionais e grupos informais (Menezes *et al.*, 2012; Rachel, 2016).

Os significados desta complexa interacção entre os seres humanos e o meio ambiente são constituídos por observações e experiências carregadas de valores, crenças e atitudes pessoais e colectivas, marcadas por ambientes sensoriais e memórias históricas. As culturas urbanas são feitas de imagens, sons, cheiros, sabores e experiências tácteis presentes, passadas e futuras (Moore *et al.*, 2008). Assim, para compreender as realidades materiais e imateriais das cidades, será relevante empregar métodos de pesquisa capazes de apreender a visão, a audição, o olfacto, o paladar e a vivência do espaço urbano, nas suas dimensões empíricas e analíticas. Além disso, em locais vulneráveis de conflito e violência, a complexidade social é muitas vezes invisibilizada pela marginalização de grupos minoritários e pela negligência das políticas públicas para lidar com esses fenómenos (Rewers, 2013).

Nesta linha, métodos visuais de pesquisa e representação podem ser particularmente úteis para retractar estas condições urbanas multissensoriais e conflituosas; capturar percepções e práticas qualitativas e contextuais além da avaliação quantitativa dos impactos do conflito nas cidades; dar visibilidade a grupos sociais excluídos, e produzir conhecimento espacial e

socialmente fundamentado, que possa contribuir para mudança e justiça efectivas (Gubrium & Harper, 2016; Lambert & Allen, 2016; Portela & Errandonea, 2017).

Além da adequação do emprego de metodologias visuais para analisar as cidades, é relevante considerar também o valor de abordar o urbano a partir da perspectiva de seus principais actores: os residentes da cidade – ver a cidade pelos olhos dos seus habitantes, de modo a permitir expressar as suas realidades vividas, identificar os seus desafios diários, e reflectir em conjunto para propor soluções úteis. A participação na pesquisa pode activar a cidadania e contribuir para sentimentos colectivos de pertença e iniciativa. Isto é ainda vez mais significativo – e mesmo necessário – em ambientes étnica e ideologicamente heterogéneos, como em regiões afectadas por conflitos armados (Rachel, 2016).

Os métodos participativos proporcionam aos tradicionalmente chamados “sujeitos de estudo” papéis activos nos processos e resultados da investigação, para produzir relatos inclusivos pelas suas próprias palavras e estruturas de compreensão, reconhecendo-os como “co-participantes da pesquisa”(Cervantes, 2019). Dar voz aos residentes urbanos e promover novas relações entre as principais partes interessadas é especialmente útil para estudar as cidades e a sustentabilidade urbana (Marengane & Croese, 2022).

A produção de fotografias e vídeos pelos habitantes urbanos, com câmaras fotográficas e telemóveis, ou por meio de desenhos e pinturas, é um caminho para desvendar as suas percepções e perspectivas sobre as realidades urbanas. Isto pode ser feito individualmente ou em grupo, em passeios pela cidade ou em momentos da vida diária. Estes métodos são também uma forma de aceder a lugares difíceis ou perigosos para o investigador, ou a eventos em que a sua presença possa contagiar as dinâmicas existentes e alterar a compreensão verdadeira dos fenómenos. Do mesmo modo, a produção participativa de cartografia, por meio de mapas desenhados à mão ou com recurso a sistemas digitais como imagens de satélite de acesso livre, podem tornar visível o que de outra forma seria “invisível”, especialmente em grupos marginalizados e em bairros negligenciados (Gubrium & Harper, 2016).

A análise participativa dos dados visuais faz-se em conjunto pelo investigador e pelos participantes, em entrevistas individuais e grupos focais, para observar as fotografias, vídeos e mapas produzidos, e discutir os fenómenos observados, por meio da técnica de elicitação visual. Os elementos visuais são usados como estímulos para desencadear memórias, reflexões, emoções e opiniões sem uma orientação estruturada por perguntas, permitindo conversas orgânicas a um ritmo fluído. Isto pode revelar espontaneamente informações sensíveis que seriam difíceis de abordar directamente, especialmente em contextos de violência, trauma e vulnerabilidade, como zonas de conflito (*ibid.*).

Por fim, outra dimensão significativa dos métodos visuais participativos é a co-produção de conhecimento, como veículo para quebrar a ideia de que a única fonte de informação e competência é a academia científica. A construção intencional de parcerias entre investigadores,

comunidades e autoridades permite preencher as lacunas entre investigação científica, políticas públicas e soluções práticas para a mudança urbana (Marengane & Croese, 2022).

DESIGN DA INVESTIGAÇÃO - UM ESTUDO DE CASO COMPARATIVO LONGITUDINAL

Em face do fenómeno de “urbanização induzida por conflito” que se visa investigar, e partindo desta reflexão pós-colonial dos estudos urbanos, concebeu-se um plano de pesquisa constituído por métodos visuais, numa abordagem participativa para recolha e análise de dados, e co-produção de conhecimento, para comparar os impactos da insurgência armada em Cabo Delgado, no desenvolvimento sustentável das cidades de Pemba e Nampula.

Pemba é a cidade costeira capital da província, cujas origens remontam ao auge da época Swahili, na África Oriental, durante o séc. XIII, e que foi formalmente estabelecida como porto comercial e posto administrativo durante a colonização portuguesa no séc. XIX. É actualmente a aglomeração urbana mais proeminente da província, com 200 000 habitantes (Instituto Nacional de Estatística de Moçambique (INE), 2017), e é um lugar de encontro das etnias Makhuwa, Makonde e Mwani.

Desde o início da insurgência armada, tem sido um dos principais destinos das populações deslocadas (Cortez *et al.*, 2020).

Nampula é a cidade capital da província com o mesmo nome, denominada “a capital do Norte”, e terceira maior cidade de Moçambique, com 741 000 habitantes em 2017 (INE), com uma maioria de etnia Makhuwa. Surgida no séc. XV como posto avançado interior do sultanato Swahili de Mussa-bin-Bique, na actual Ilha de Moçambique, foi formalmente estabelecida como guarnição militar no início do séc. XX pelos colonizadores portugueses.

É igualmente um lugar de chegada e permanência de pessoas deslocadas pelo conflito na província vizinha (*ibid.*).

Sendo exemplos distintos de contextos urbanos africanos em termos de localização geográfica, história e desenvolvimento socioeconómico, ambas as cidades sofreram processos de urbanização induzidos por conflitos armados durante a Luta de Libertação Nacional (1964–1974), a Guerra dos Dezasseis Anos (1977–1992) e, agora, o novo conflito armado em Cabo Delgado (1917– ...); são, por isso, consideradas unidades de análise adequadas para este projecto comparativo.

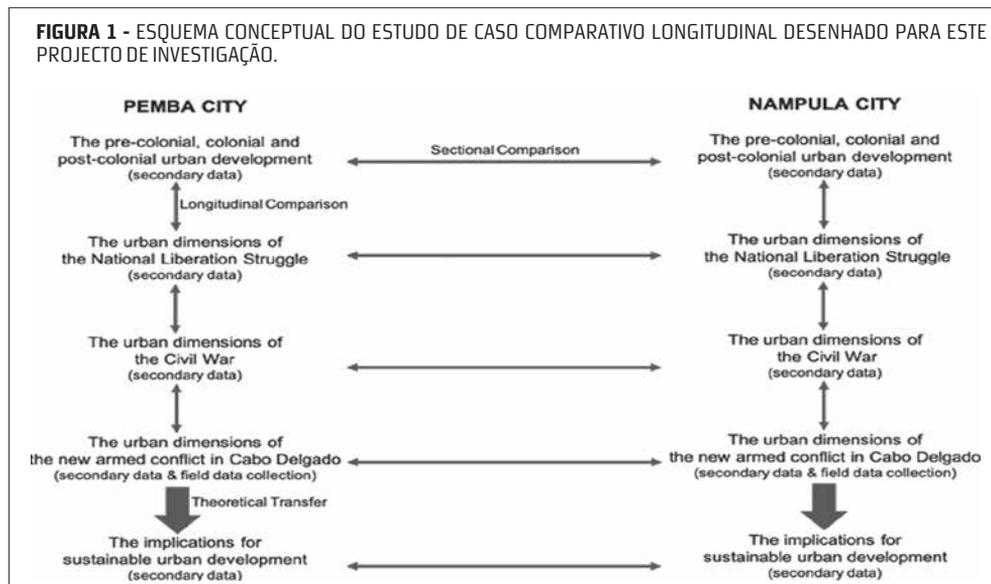
Esta comparação será então operacionalizada através de três questões de pesquisa:

1. Quais são os **impactos** dos conflitos armados nas cidades?
2. Quais são os desafios e oportunidades desses impactos para a **sustentabilidade urbana**?
3. Como é que os conflitos armados afectam a relação entre as **Pessoas**, as **Cidades** e o **Estado**?

Para responder a estas questões, foi concebido um **estudo de caso comparativo longitudinal**, para analisar as duas cidades durante os três períodos cronológicos de conflito armado. Os

impactos dos dois conflitos passados serão reconstituídos através de investigação existente e literatura publicada; o novo conflito será analisado através de recolha de dados primários.

FIGURA 1 - ESQUEMA CONCEPTUAL DO ESTUDO DE CASO COMPARATIVO LONGITUDINAL DESENHADO PARA ESTE PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO.



Os participantes da investigação serão os **actores urbanos**: residentes locais e deslocados, autoridades institucionais e costumárias, associações comunitárias e religiosas, empresários e trabalhadores, jovens e estudantes, de etnias, idades e géneros variados, seleccionados através do método de “*snowball sampling*”.

Através das suas vivências e experiências, procurar-se-á identificar, analisar e, enfim, compreender, as mudanças ocorridas nas cidades por causa do conflito armado, e de que modo estas concorrem negativa ou positivamente para a sustentabilidade urbana. Mudanças essas, como referido acima aquando da revisão da literatura sobre o fenómeno de urbanização induzida por conflito, que poderão ser de ordem espacial, ambiental, social, económica e política, e será a discussão com os participantes que permitirá discernir quais dessas dimensões, e quais variáveis dentro delas serão mais relevantes para o projecto em questão.

Para tal, imagens, vídeos e mapas serão recolhidos dos meios de comunicação ou produzidos pelos participantes e investigadores, e depois analisados em conjunto através do método de elicitação visual.

No espírito pós-colonial que pretende estabelecer pontes entre investigação académica, política pública, prática profissional e vida quotidiana, para dar origem a mudança positiva que melhore a vida dos residentes urbanos, os resultados deste estudo serão partilhados em quatro níveis:

1. **Interno:** partilha com os participantes do projecto de investigação;
2. **Académico:** publicação de artigos em revistas científicas e divulgação em conferências;
3. **Institucional:** informação aos decisores políticos municipais para possível integração em planos urbanos;
4. **Público:** eventos culturais em Moçambique e Portugal com exposição das fotografias, vídeos e mapas produzidos.

Este projecto de investigação pretende, assim, humildemente, contribuir para a descolonização dos estudos urbanos em Moçambique e Portugal, e para a transmutação dos traumas da guerra em oportunidades de desenvolvimento sustentável e prosperidade urbana.

REFERÊNCIAS

- Bakonyi, J., Chonka, P., & Stuvoy, K. (2019). War and city-making in Somalia: Property, power and disposable lives. *Political Geography*, 73, 82–91.
- Beall, J., & Goodfellow, T. (2013). Conflict and post-war transitions in African cities. *Africa's Urban Revolution* (pp. 18–34). Zed Books.
- Beall, J., Goodfellow, T., & Rodgers, D. (2011). *Cities, conflict and state fragility*. Working Paper, no 85. LSE.
- Broto, V., Robin, E., & While A. (2020). Postcolonial Thinking as a Way of Seeing, Decoloniality as a Research Praxis. *Climate Urbanism: Towards a Critical Research Agenda*. Palgrave McMillan.
- Buscher, K. (2018). African cities and violent conflict: the urban dimension of conflict and post conflict dynamics in Central and Eastern Africa. *Journal of Eastern African Studies*, 12(2), 193–210.
- Buscher, K., & Mathys, G. (2018). Urbanizing Kitchanga: spatial trajectories of the politics of refuge in North Kivu, Eastern Congo. *Journal of Eastern African Studies*, 12(2), 232–253.
- Buyana, K., et al. (2020). *Advancing the 2030 Agenda in African cities through knowledge co-production: urban experiments led by early-career African scientists*. International Science Council (ISC).
- Cervantes, N. (2019). Using Participatory Visual Methods in the Study of Violence Perceptions and Urban Space in Mexico. *International Journal of Conflict and Violence*, 13, 1–16.
- Childs, P. & Williams, P. (1997). *An Introduction to Post-Colonial Theory*. Routledge.
- Cortez, E., et al. (2020). *The number of internally displaced people in Mozambique has grown by about 2700% in two years: About 1.4% of the Mozambican population is currently displaced, due to the armed attacks in Cabo Delgado and in the Centre of the country*. CIP.
- Grosfoguel, R. (2011). Decolonizing Post-Colonial Studies and Paradigms of Political-Economy: Transmodernity, Decolonial Thinking, and Global Coloniality. *Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*.
- Gubrium, & Harper, K. (2016). *Participatory Visual and Digital Methods*. Routledge.
- IOM (2022). *Yemen – Rapid Displacement Tracking Update (20 March - 26 March 2022)*. IOM.
- Kobia, K., & Cranfield, L. (2009). *Literature Review: Urban Refugees*. Immigration, Refugees and Citizenship Canada.
- Kothari, A., et al. (2019). *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*. Tulika Books.
- Lambert, R., & Allen, A. (2016). Participatory Mapping to Disrupt Unjust Urban Trajectories in Lima. I. Pasquale & A. Pepe (Eds.). *Geospatial Technology: Environmental and Social Applications*. IntechOpen.

- Maquenzi, J., & Feijó, J. (2019). A maldição dos recursos naturais: mineração artesanal e conflitualidade em Namanhumbir. *Observador Rural* n.º 75. OMR.
- Marengane, N., & Croese, S. (2022). Reframing the Urban Challenge in Africa – Knowledge Co-production from the South. *Journal of Urban Affairs*, 44(1).
- Matsinhe, D., & Valoi, E. (2019). *The genesis of the insurgency in northern Mozambique*. Institute for Security Studies.
- Mbembe, A., & Nuttall, S. (2004). Writing the World from an African Metropolis. *Public Culture*, 16(3), 347–372.
- Menezes, M., Allen, J., & Vasconcelos, L. (2012). Using visual methodologies to understand the urban cultural landscape. *Revista Lusófona de Arquitectura e Educação*, (6–7), 125–144.
- Moore, G., et al. (2008). The photo survey research method: capturing life in the city. *Visual Studies*, 23(1), 50–62.
- Muggah, R., & Abdenur, A. (2018). *Refugees and the City: The Twenty-first-century Front Line*. Research Paper no. 2. World Refugee Council.
- Myers, G. (2011). *African Cities: Alternative Visions of Urban Theory and Practice Paperback*. Zed Books.
- Oldenburg, S. (2018). Agency, social space and conflict-urbanism in eastern Congo. *Journal of Eastern African Studies*, 12(2), 254–273.
- Parnell, S., & Oldfield, S. (2014). *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*. Routledge.
- Parnell, S., & Pieterse, E. (2016). Translational Global Praxis: Rethinking Methods and Modes of African Urban Research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 236–246.
- Patel, S. (2016). *A Decolonial Lens on Cities and Urbanisms – Reflections on the System of Petty Production in India*. Working paper, no 245. Asia Research Institute.
- Portela, M., & Errandonea, L. (2017). The role of Participatory Social Mapping in the struggle of the territory and the right to the city – a case study in Buenos Aires. *ACM Digital Library* (pp. 100–104). ACM Digital Library. <https://doi.org/10.1145/3083671.3083676>.
- Rachel, K. (2016). Citizenship in action – participatory urban visualization in contested urban space. *Journal of Urban Design*, 21(5), 616–637.
- Rewers, E. (2013). Visual Methods in Cultural Urban Studies. *Visual Methods in Cultural Urban Studies*, 3(17), 191–192.
- Robinson, J. (2005). *Ordinary cities between modernity and development*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203506554>.

- Rogero, N. (2021). *Amnistia Internacional Informe 2020/21: O estado dos direitos humanos no mundo*. Relatório Anual. Relatório da Amnistia Internacional 2020/21.
- C. Sandten, & A. Bauer (Eds.) (2016). *Re-Inventing the Postcolonial (in the) Metropolis*, 188(20).
- Schindler, S. (2017). Towards a paradigm of Southern urbanism. *City*, 21(1), 47–64.
- Silva, C. (2015). *Urban Planning in Sub-Saharan Africa: Colonial and Post-Colonial Planning Cultures*. Routledge.
- Simone, A. (2004). People as infrastructure: Intersecting fragments in Johannesburg. *Public Culture*, 16(3), 407–429.
- Spaliviero, M. (2015). *Regional Spatial Planning Strategy of Darfur: Peace Building, Recovery and Development of Darfur - The Urban Factor*. United Nations Human Settlements Programme.

O DESAFIO MOÇAMBICANO DA LAICIDADE

Severino Ngoenha

A intolerância social e política está a agravar-se, à escala mundial. As fronteiras dos Estados Unidos da América (EUA) fecham-se para os latinos, as europeias para os árabes, enquanto os africanos se afogam no Mediterrâneo. O racismo, que parecia uma prática teorizada e defendida durante o século XIX (e popular durante grande parte do século XX entre os “países” da democracia), volta a estar na ordem do dia e propaga-se com rapidez pelo mundo fora. A agravar esta pandemia vemos o ressurgimento do fenómeno religioso, que saiu do espaço privado onde o tinham confinado os estados modernos - que herdámos via colonização - e volta a ameaçar a ordem colectiva e social.

No mundo contemporâneo, a tolerância é associada à aceitação mútua das diferenças, quer sejam de cor da pele, de cultura, de opinião ou de religião. A ideia de que o fio vermelho de uma humanidade comum corre através de múltiplas formas e que essa variedade é o sal e o fermento de toda a vida comum, faz parte do credo liberal do homem moderno. Mas a história do conceito de tolerância revela-nos uma história diferente, que foi necessário percorrer antes de desaguar no postulado moderno da fecundidade das diferenças.

Com efeito, a noção de tolerância nasceu de uma reflexão consagrada não aos méritos da diversidade, mas da relação entre o poder e a crença e, mais geralmente, dos limites da competência do poder político. A questão posta na idade clássica é simples: os príncipes e os magistrados que manejam a espada da governação pública têm o direito de prescrever e governar as crenças religiosas dos seus sujeitos?

O *Magazine Littéraire* de Junho de 1978 consagrou um número especial à interrogação “Retorno ao Sagrado?”. Não era uma tese contra o “Desencantamento do Mundo” (Max Weber), nem contra a tese dos “Estádios da Evolução” de Augusto Comte, mas parecia próximo à teoria de René Girard, para quem existe uma relação intrínseca entre o fenómeno religioso e a violência. Com efeito, no último quarto do século XX, o fenómeno ressurgiu na esfera pública de uma maneira multifacetada e ameaçadora, que depois da revolução iraniana, (...) culminou, para o grande público, no 11 de Setembro e, na literatura política, sinalizou o paradigma de substituição do bipolarismo político que tinha dominado o panorama mundial e as relações internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial à queda do muro de Berlim, naquilo que Samuel Huntington – contra o fim da história de Fukuyama – tinha chamado o “conflito de civilizações”.

O *Magazine Littéraire* (1982) recidivou no número de Fevereiro de 1982 (mas desta vez mais explicitamente) a religião que se reafirma que se confunde com o que o editorialista chama “*Réveil* do Islão”. Jean-Jacques Brochier, que escreveu o editorial desse número especial, fez uma amálgama deveras preocupante entre o *réveil* religioso, a subida de teocracias, o Islão político e o terrorismo islâmico. No mesmo diapasão, situam-se as obras de Bernard-Henry Levy (*A Barbárie com Vulto Humano*), Michel Henry (*A Barbárie*) e Alain Finkielkraut (*A Derrota do Pensamento*), numa cruzada etnocêntrica que resulta contra o que eles pretendem: o retorno da barbárie ou a vingança de Deus. Só que o Deus que supostamente retorna com sede de vingança não é o Alá do Islão, mas sim o Deus cristão que, na caricatura de Dostoiévski d’*Os irmãos Karamazov*, foi expulso dos negócios humanos (política, justiça, direito, educação) sob a acusação de ter estado na origem das barbaridades das guerras mais hediondas e longas (cem anos) que uma civilização jamais conhecera.

O ressurgimento da religião parecia reatualizar a velha querela entre Deus e a modernidade ocidental – adormecida, mas não morta – que tinha, historicamente, encontrado uma superação com a tolerância sob a forma da laicidade. Por isso, o conceito de laicidade e de tolerância não têm, *in primis*, que ver com o Islão, mas com as diatribes da modernidade ocidental, cujas guerras intersticiais e crônicas entre confissões cristãs provocaram destruições econômicas, mas sobretudo sociais, culturais e morais que levaram sociedades, espíritos e estruturas políticas à beira da decomposição.

Recordemos que a cristandade medieval deriva, depois de Constantino, da conversão dos imperadores ao cristianismo, que se tornou a religião do Estado. A Igreja e o Estado constituíam uma dualidade que foi inserida numa sociedade única nomeada, a partir do século IX, de cristandade: as duas instituições (Estado e religião) formam os ministérios de uma única cidade de Deus. Se a partir do século XIII as nações começam a emancipar-se da Igreja e a governarem-se de maneira autónoma, o Estado ainda repousa sobre uma unidade religiosa dos sujeitos.

Com as reformas luterana e calvinista, o conjunto da cristandade romana sofreu uma metamorfose sem precedentes. Pela primeira vez, uma heresia dura estabelece-se e impõe-se em territórios inteiros. As heresias já tinham aparecido (seitas e cismas) e reprimidas com violência (mais tarde pelos algozes da Inquisição) e o sismo da Igreja do Oriente a dividir irreversivelmente a Igreja. No século XVI, confissões luteranas, zuinglianas, calvinistas e anglicanas entraram em conflito aberto com a igreja romana, mas também um número importante de seitas e de movimentos religiosos com extremo ardor ameaçam, por sua vez, as posições da reforma.

A divisão religiosa já não aparece do exterior, mas afirma-se no interior na cristandade ocidental. Numa sociedade onde a unidade civil repousa sobre a unanimidade da fé (uma fé, um rei), toda a divisão religiosa é percebida como uma divisão civil. Assim, as divergências

religiosas têm um duplo foco: de um lado, a heresia (da qual católicos e protestantes se acusam mutuamente), e do outro, o corpo político. O que está em causa não é só a salvação individual, mas o conjunto dos membros da sociedade civil. A mesma coisa se passa do lado protestante. Lutero tinha começado por ser favorável à liberdade religiosa e havia recusado constituir igrejas de estado, mas a Alemanha foi, em seguida, dividida por principados católicos e principados protestantes e adoptou a regra “*cujus regio, ejus religio*” (num Estado ou principado só pode haver uma religião, a do príncipe/líder).

À intolerância teológica que estipula que todo aquele que não aderiu à verdade de certos dogmas seja excluído e danado (fora da igreja *non salus*), corresponde uma intolerância civil que recusa que homens de diferentes credos possam viver num mesmo estado. A tolerância é, antes de mais, uma questão teológica (Bossuet, 1921; Pascal) ligada ao lugar central da hermenêutica (como denuncia Espinosa), a violência a que os teólogos submetem a Escritura, introduzindo mistérios e dogmas que ela não contém, e fazendo passar por palavras de Deus as suas próprias invenções (*Tratado Teológico-Político*, cf. texto 8)

O processo de laicização foi longo e destituído de uniformidades. Passara, no essencial, por dois momentos: avanços críticos na leitura exegética e hermenêutica da Escritura sagrada (Bayley, 1992; Spinoza, 1965) e transmutação do conceito de tolerância para uma conotação de respeito mútuo (Locke, 1965; Spinoza, 1965; Voltaire, 1964). É desta desconotação do conceito que nascerá o princípio de laicidade.

O judeu Espinosa critica o dogmatismo religioso do seu tempo – que tinha conhecido na pele desde tenra idade com a condenação de Uriel Costa pelos rabinos pela sua hostilidade ao dogma da imortalidade da alma, e depois com a sua própria excomunhão pela Sinagoga, em 1656 –. Espinosa continua a sua solitária busca filosófica, que o levará a reivindicar a liberdade de pensamento, não só ao nível religioso, mas também de ordem política: é a teoria do pacto social, uma das fontes do contrato social do século XVIII. O *método histórico* da interpretação da Escritura que utiliza permite-lhe mostrar que esta não ensina nenhum dogma especulativo, mas que contém simplesmente ensinamentos morais e comanda a prática da justiça e da caridade (texto 9). O conhecimento das regras das escrituras e do trabalho da sua construção histórica permitem, segundo ele, desconstruir os cânones sagrados, o que liberta não só as escrituras, mas também a filosofia, uma vez que mostra que nada contém que se oponha à liberdade de pensamento.

Depois de se emancipar e emancipar a Teologia, Espinosa lança-se numa campanha da secularização do Estado. O título do vigésimo e último capítulo do *Tratado Teológico-Político*, que serve também de conclusão, define com força os propósitos dele na ordem política e social: «Numa República livre cada um é autorizado a pensar o que quer»; assim ficou formulada, desde 1670, a exigência fundamental da democracia: a liberdade de pensar e a liberdade de expressão.

Todo o *Tratado* é uma crítica ao carácter sagrado da Escritura e, além da conclusão, o capítulo XVI se refere, *ex professo*, à teoria do pacto social, o que demonstra o lugar fulcral (central) da ideia de tolerância na filosofia de Espinosa – crítica racional e tolerância vão estar entre as fontes mais eficazes do movimento do Iluminismo, no século XVIII. Contudo, enquanto propõe um Estado livre, onde os entendimentos se podem confrontar, para ele, a tolerância dependerá de dispositivos institucionais que vão de acordo aos sujeitos, à liberdade de pensamento.

Pierre Bayle (*Texte 11*), francês protestante e refugiado religioso na Holanda, faz da qualidade moral da acção o critério da sua legitimidade e defende que «toda a leitura e interpretação que conduz os homens a cometer crimes é necessariamente falsa; com o pretexto da revelação divina, ela impõe na verdade as suas próprias visões e os seus preconceitos». No seu *Dicionário Histórico e Crítico*, Bayle defende que, no domínio da fé, ninguém se pode proclamar detentor da verdade. Os homens devem referir-se à razão crítica ou à luz da razão, a única capaz de os fazer dialogar além das divergências de religião. O método de “crítica histórica” de Bayle consiste em refutar o princípio de autoridade, as certezas de uma providência visível que regularia o devir dos homens, e submeter as tradições e os conhecimentos ao crivo da razão crítica.

Pode fundar-se a tolerância sobre os direitos inalienáveis da consciência, mas também sobre dispositivos institucionais. Bayle e Locke defendem-na de maneira distinta. Bayle parte dos direitos ou da liberdade da consciência para deduzir a tolerância civil. Faz da razão o critério universal, uma regra que permite distinguir o verdadeiro do falso, o bom do mau (texto 11). Bayle pode assim sustentar os direitos da consciência individual contra a autoridade da Igreja e contra a autoridade que se concede à escritura. Os comandos desta têm de passar, antes demais, pelo crivo da razão para serem recebidos como legítimos. Por sua vez, Locke distingue, em primeiro lugar, as instituições “Estado” e “Igreja”, para depois definir o campo reservado à consciência individual.

Porém, a questão da tolerância não está resolvida/fechada. Pode ainda deslocar-se o debate, examinando os limites de uma tolerância fundada unicamente sobre os direitos da consciência, o que pode incorrer em obstáculos de natureza política e jurídica. Obedecer, *in primis*, aos ditames da própria consciência pode incorrer no risco – como tinha visto Hobbes (*O Cidadão*, Cap. XII) – da obediência à própria consciência ir contra o dever de obedecer a um magistrado; é, mais uma vez, pôr uma autoridade contra outra, num debate eminentemente político. Trata-se de examinar os direitos e os deveres respectivos do soberano e dos sujeitos, assim como os limites legítimos da intervenção do magistrado na esfera individual. O que interessa não é a questão do foro interior e da consciência, mas o seu lugar nas instituições, na delimitação entre o público e o privado.

Pode desobedecer-se legitimamente às leis do magistrado, desqualificá-las como injustas e opressivas, quando elas entram em conflito com os imperativos da consciência? Locke formulou explicitamente o problema: a liberdade de consciência é demasiado ligada ao entusiasmo

religioso para fundar a tolerância. O seu subjectivismo pode constituir um factor de dissolução da relação social. Locke leva o debate para a secularização da esfera pública e a transferência do culto para o privado. A tolerância toma assim um sentido moderno e torna-se tolerância civil. Ela é assim condicionada pela separação entre a Igreja e o Estado, segundo as suas funções e finalidades respectivas e os meios que lhes são próprios (Locke, 1965, pp. 11–13).

No *Tratado sobre a Tolerância* (1689), Locke, percorrendo uma via política, demonstra que «não cabe (nem tem meios) ao poder civil governar as crenças religiosas dos seus sujeitos. Mas se os magistrados não podem forçar/obrigar ninguém a acreditar num Deus, credo ou religião, *mutatis mutandis*, serão os sujeitos livres de pensar, dizer e fazer tudo o que a sua fé lhes faz pensar que Deus lhes pede? Pensar e até dizer “sim”, mas fazer “não”, pois se o magistrado não está encarregado de cuidar das almas, é garante da preservação do que Locke chama os seus interesses “civis”, isto é, a defesa das suas vidas, dos seus bens (propriedades) e das suas liberdades.

Quem quer que seja que, em nome da sua consciência, cometa um acto contrário a esta preservação dos interesses civis do conjunto dos seus concidadãos será justamente punido. A consciência dos indivíduos não pode ser a medida da obediência civil, sem que a inteira relação social seja dissolvida/rompida. Assim a regra que fixa os direitos respectivos dos príncipes e dos sujeitos é clara: podemos invocar motivos religiosos para cometer actos e acções compatíveis com a paz civil e, neste sentido, estamos em sintonia com o Estado. Em contrapartida, ninguém pode pretender a impunidade se se entregar a actos – para obedecer ao que ele acredita ser o comando divino – contrários à lei do Estado, quando esta é justificada pela defesa dos interesses civis dos cidadãos. Os atentados contra a vida, a liberdade e os bens devem ser rigorosamente perseguidos e punidos pelo Estado, quaisquer que sejam as justificações religiosas dos seus autores. Esta é a justificação lockiana da necessária laicidade do poder civil. O Estado é concebido como uma associação voluntária que engaja os homens com vista à preservação dos seus interesses temporais: a vida, a liberdade e a posse de bens. Os limites do poder do magistrado são determinados pela finalidade que levou à existência do Estado; os magistrados dispõem da força pública e devem sancionar todo o atentado contra as leis e os interesses temporais dos sujeitos, mas não têm legitimidade de legislar sobre opiniões religiosas. A liberdade dos sujeitos, em matéria de opinião religiosa, torna-se compatível com o dever de obediência às leis civis, fazendo da utilidade pública critério de tolerância. É neste âmbito, e apenas nele, que o magistrado pode legitimamente legislar. Mas também, seguindo o mesmo princípio, o magistrado pode proibir uma igreja que advoga acções contrárias ao bem comum dos sujeitos.

Onde Bayle e Espinosa são eruditos e teólogos, Voltaire mostra-se homem de espírito. A lista de argumentos e objectos desenrolados numa sucessão de capítulos incisivos do *Tratado sobre a Tolerância*, o homem de Ferney recorda todo o sangue versado por conflitos teológicos e

sentencia «a tolerância nunca provocou nenhuma guerra civil, a intolerância cobriu a terra de carnificinas».

Na *Enciclopédia Filosófica*, no artigo sobre a tolerância, Voltaire retoma os argumentos de Bayle, mas distingue a tolerância religiosa da tolerância civil. Sobre este ponto, cita o *Contrato Social* de Rousseau que, enquanto reclama para cada cidadão o direito à liberdade de consciência, reconhece para a cidade o privilégio de determinar as formas exteriores da religião civil: «Existe uma profissão de fé puramente civil cuja fixação de artigos pertence ao soberano; não como dogmas religiosos, mas como sentimento de sociabilidade, sem os quais é impossível ser bom cidadão, nem sujeito fiel. Sem que ele possa obrigar ninguém a acreditar, ele pode banir do Estado quem não acredita neles, não como ímpio, mas como associial».

As origens do conceito “tolerância” têm de se procurar na época das grandes confrontações confessionais e guerras intestinas entre cristãos do século XVI. Os pensadores, como os humanistas Marcilio Ficino e Pico da Mirandola, apesar dos esforços, não conseguem trazer o que Nicolas de Cusa chamou de *pace fidei* (paz religiosa). Contudo, as controvérsias dos sábios e a série de argumentações tiveram o mérito de reabilitar a pluralidade de opiniões e fazer progredir a razão prática.

A coexistência entre as confissões só foi estabelecida por uma série de tratados e de contratos (na Suíça, na França, na Alemanha e na Holanda) que se situam fora de todo o debate doutrinal. A sua principal contribuição reside na suspensão das violências e no atenuar do rigorismo jurídico do direito canônico, no que respeita à definição de heresia, em nome da paz civil, fim legítimo da sociedade política. A autoridade política não tem o poder de forçar as consciências dos seus sujeitos. Da mesma maneira, todos os sujeitos recebem a proteção da lei. Emerge gradualmente a ideia de que os objectivos e as finalidades do Estado não são os mesmos que os objectivos e as finalidades das confissões religiosas; e que a razão de ser do Estado é a cidadania e a concidadania, o que permite ultrapassar as divergências confessionais no espaço político. Assim, por exemplo, o Édito de Nantes de 1598 (oitavo do género), convidava católicos e protestantes não a renunciar às suas fés respectivas, mas simplesmente a viver como concidadãos (artigo 2), deixa entrever a distinção entre a esfera religiosa e a esfera civil, entre a Igreja e o Estado, cujos valores e finalidades cessam desde então de se confundirem. A *res publica* torna-se o lugar onde, em obediência à lei do poder político, param as diferenças confessionais; os crentes cedem espaço a sujeitos fiéis e iguais perante a lei de um mesmo soberano. As suas convicções pessoais, as suas afeições privadas e as suas afinidades religiosas cedem diante do universalismo de cidadão ao serviço do soberano. Este princípio impõe-se da mesma maneira em nome da razão do Estado e dos fins legítimos da sociedade política (paz civil, segurança das pessoas, proteção dos bens, distribuição equitativa da justiça) como árbitro imparcial acima das facções e das igrejas. Os Éditos de pacificação sucessivos da segunda metade do século XVI preparam assim o duplo movimento de afirmação do Estado (absoluto)

que reina sobre os actos e as acções públicas, e da libertação da esfera da consciência privada. Estavam assim lançadas as bases da invenção da tolerância moderna, fundando a distinção entre a obediência política da pessoa pública e a liberdade interior imprescritível de cada um, no seu fórum privado.

O desafio ético do nosso País e tempo não é écraser l'infâme (a religião) que formulava Voltaire e o Iluminismo, mas continuar a luta pela coexistência. Esta luta apresentou-se-nos, *in primis* – e está escrita no ADN da moçambicanidade, desde a luta de libertação nacional –, na oposição e combate contra todas as formas de discriminação: religiosa, tribal, regional, racial ou sexual. Este combate ainda é actual, tanto mais que as divisões do passado se agudizaram e a elas vieram sobrepor-se, primeiro, a intolerância política – que é, em parte, responsável pela guerra dos 16 anos – e hoje, os extremismos religiosos, em nome dos quais, ou a coberto dos quais, a nossa vida comum se encontra ameaçada.

Além das pretéritas, mas contínuas questões da coexistência; além das diferenças étnicas, tribais, raciais e do género; da exigência democrática da tolerância política, hoje, o desafio laico consiste em aprendermos a viver com pessoas que professam convicções diferentes e até opostas às nossas, o que se situa no particularmente aporético campo religioso, uma vez que, contrariamente ao campo do conhecimento empírico, não se presta a nenhuma verificação objectiva.

O terrorismo reactualiza, com acuidade, a questão do viver juntos, tratado desde o início da nossa República (e mesmo desde o *Lutar por Moçambique* de Mondlane) em termos de diferenças étnico-raciais, doravante será visto em termos de credo, uma vez que é sob a forma da intolerância religiosa que se apresenta a ameaça da nossa unidade como País. Será isso um défice de laicidade?

As vicissitudes históricas por detrás da formulação histórica da laicidade foram duplamente *intra murus*: no interior da religião cristã e no Ocidente. A violência de Cabo Delgado, na sua dimensão religiosa (não se podem ignorar factores económicos ligados aos recursos naturais e à situação social das populações), ultrapassa o campo nacional e prolonga e é extensão de uma violência de carácter religioso que provém de outras regiões do continente e até do mundo global; os *boko harames* até aos paradoxais conflitos de civilizações que acompanham a sociologia dos conflitos nas sociedades contemporâneas.

No caso em espécie de Moçambique, temos o imperativo de evitar uma dupla tramóia: primeiro, a identificação do Islão com o terrorismo e a consequente estigmatização de milhares dos nossos concidadãos inocentes, e até principais vítimas, com o terrorismo; segundo, a armadilha anti laica quer da permissividade quer da religioso-fobia. Os terroristas de Cabo Delgado dizem cometer as suas atrocidades em nome do Islão, enquanto matam muçulmanos, e que de todos os lados se levantam vozes de muçulmanos a desconfessar tais actos, fundamentando-se na dupla interpretação do *Alcorão* e da tradição profética, a defenderem uma visão pacífica do Islão. *Quid jus?*

Fundamentalismo, integrismo, intolerância; usam-se todos estes vocábulos para definir o terrorismo de Cabo Delgado. Estes conceitos hoje amalgamados, na verdade, têm significados, em termos rigorosos, diferentes. Fundamentalismo, integrismo e racismo pseudocientífico são posições teóricas que pressupõem uma doutrina. A intolerância verifica-se fora de toda e qualquer doutrina.

Considera-se o fundamentalismo e o integrismo como as formas mais evidentes de intolerância. Porém, nem todas as intolerâncias são fundamentalistas e integristas. Em termos históricos, o fundamentalismo é um princípio hermenêutico ligado à maneira de interpretar o(s) livro(s) sagrados, donde deriva a recusa de uma interpretação alegórica. Mas será que o fundamentalismo é necessariamente intolerante? Do ponto de vista hermenêutico, sim, mas não necessariamente do ponto de vista político. Pode imaginar-se numa seita fundamentalista a presunção de que os seus eleitos tenham o privilégio de compreender o livro na única maneira verdadeira, sem contudo advogar nenhuma forma de proselitismo, nem pretender que os outros adiram à sua interpretação, ou lutar por uma sociedade que aceite, de uma maneira uníssona e obrigatória, essa crença.

O integrismo é uma posição religiosa e política, cujos princípios religiosos se pretendem modelo da vida política e fonte de inspiração das leis do Estado. Se o fundamentalismo e o tradicionalismo são, em princípio, conservadores, existem integristas que se querem progressistas e mesmo revolucionários. A intolerância é um fenómeno mais complexo que se coloca no cruzamento entre diferentes fenómenos.

Normalmente, os cientistas ocupam-se das doutrinas da diferença e não da intolerância selvagem, como a de Cabo Delgado, porque esta foge a qualquer definição e a toda a apreensão crítica. Por isso, não são as doutrinas das diferenças que produzem a intolerância selvagem, pelo contrário, exploram um fundo de instabilidade difuso e pré-existente. A intolerância mais perigosa é aquela que nasce – na ausência de toda a doutrina – de pulsões elementares das vítimas (reais ou supostas) de discriminações e, por isso mesmo, difícil de individualizar e confrontar com argumentos racionais.

Existem, em Moçambique, doutrinas e orientações históricas do Islão a que certas mesquitas e grupos de crentes permanecem fiéis e/ou se submetem; existem práticas sincréticas historicamente aculturadas aos costumes locais; existe e é muito difusa, uma interpretação literal do *Alcorão* – mais por fraca formação teológica dos crentes do que por opção exegética –; existe, sobretudo, uma massa popular de crentes que, dissociando a crença do conhecimento (Sheik Habibe), está particularmente exposta a um credulismo potencialmente perigoso e a uma fácil cooptação por formas violentas de intolerância vingativa.

Isto leva à segunda grande questão, ao sentido e às formas locais de laicidade. Começando pelo período colonial, só em 1911 Portugal se juntou à laicidade da modernidade dos Estados europeus, separando, enfim, o Estado da Igreja. Portugal não só chega tarde – o

que se justifica, em parte, por uma espécie de mono-confessionalismo católico luso –, mas também o fez de uma maneira excessiva e brutal, que levou à ruptura das relações diplomáticas com a Santa Sé, depois da encíclica do papa Pio X *Lamduum in Lusitânia*. De facto, a lei de 1911, mais do que laica (separação de poderes entre a Igreja e o Estado), era anticlerical. Depois da extinção, por decreto, da Companhia de Jesus e demais Companhias e Congregações religiosas, confiscação dos bens da Igreja (...) no ano precedente, agora juntavam-se as proibições de cultos públicos sem autorização prévia do Estado, a nacionalização de todos os bens da Igreja, a retirada de existência jurídica à Igreja Católica (...).

Depois de longas e árduas negociações, o Estado português (como Constantino) passa do anti-clericalismo à *Concordata de 1940*, que atribuiu um conjunto significativo de privilégios e benefícios à Igreja Católica, o que, em Moçambique, ia em detrimento de confissões muçulmanas (apesar de majoritárias no Norte), protestantes e, mais paradoxalmente, missões católicas não portuguesas e por isso não alinhadas com a equação “evangelizar igual a nacionalização dos neófitos à nação portuguesa”.

O Estado socialista de 1975, apesar de se definir constitucionalmente laico, na prática, foi anti-religioso. O Governo socialista moçambicano aplica, por analogia, *ad litteram*, as leis anticlericais portuguesas de 1910/11, com a diferença que as estende para o conjunto das confissões religiosas. Se o regime socialista demonstrou hostilidade para com as confissões religiosas, a segunda República peca por excesso de tolerância e com o uso político e eleitoralista das religiões.

O Moçambique da segunda República confunde laicidade com permissividade, o não assumir a função majestática de garante do bem de todos os cidadãos. Este laxismo (deixa-andar) não se manifestou só com o aparecimento de seitas religiosas extremistas, denunciadas pelas populações sem que o Estado (por razões obscuras) se dignasse a tomar as medidas que se impunham, mas também noutras zonas do País, com o surgimento tolerado de igrejas que enganam e delapidam almas pobres, em sofrimento e em busca de conforto.

Este laxismo do Estado foi favorecido pela síndrome da primazia da angariação de fundos para o partido que abriu portas, acriticamente, à entrada de indivíduos e tendências suspeitas e perigosas; pela primazia política das campanhas de eleições que levaram a nomeações para diferentes cargos de Estado, por equações e cálculos de representação religiosa pró-voto e com líderes políticos e candidatos a usarem os púlpitos religiosos como palcos de comícios eleitorais, numa promiscuidade perigosa e anti laica entre a religião e o Estado.

Na nossa configuração actual – de um Estado com gramatologia eurocêntrica que deixa pouco espaço ao direito consuetudinário e nenhum ao direito de inspiração islâmica, apesar dos nossos monumentos históricos (Ilha de Moçambique, Angoche...) testemunharem a sua primazia histórica em Moçambique e às estatísticas da sua superioridade numérica – a laicidade pode reduzir-se à separação do temporal e do espiritual, do político e do religioso ou à neutralidade do Estado?

No domínio da religião, a questão da tolerância coloca-se a dois níveis. Primeiro, à necessidade de uma instância que obtém das religiões que elas sejam tolerantes; esta instância é a laicidade com o poder do Estado que as acompanha, como uma autoridade que se sobrepõe a todos os outros valores e preserva as condições da vida colectiva, independentemente de católicos ou protestantes, xiitas ou sunitas, agnósticos ou ateus. Porém, para ser pertinente, sem abdicar das contribuições de outros lugares e tempos, não pode fazer a economia da nossa sociologia e circunstâncias, hoje permeáveis à globalização dos riscos do terrorismo global (Ulrich Beck). No quadro da nossa *Constituição* (artigo 1) (Tournier, 1978), aparece como um dado incontestável que não se pode impor ou proibir a indivíduos certas crenças ou opiniões; que cada um goza, de maneira absoluta, da liberdade de escolha, e que nem o Estado, nem nenhuma outra instituição dispõem a esse propósito do direito de intervenção. Esta liberdade funda-se, de uma parte, sobre a distinção do público e do privado, isto é, sobre a determinação dos limites no interior dos quais o Estado não pode legitimamente intervir: as opiniões, como tudo o que releva dos costumes, é do domínio privado. Do outro lado, as liberdades de crença, de opinião e de expressão encontram o seu fundamento na jurisdição dos direitos humanos. Resta que o Estado tem o dever de preservar esta liberdade fundamental. A tolerância anuncia-se não só em termos jurídicos e políticos, mas também segundo uma concepção moral do sujeito humano que consiste em admitir que outrem tenha uma maneira de pensar e de agir diferentes daquele que se adopta para si próprio. A tolerância marca uma espécie de ética do quotidiano, cuja regra é o dever de respeito em todas as suas formas.

Proclamada ao mesmo tempo como virtude pública e privada, a tolerância situa-se ao nível infra- político, numa certa ordem privada e na relação com outrem, como um combate político e público. Porém, pensar a tolerância supõe medir os seus limites e avaliar os obstáculos. Apoiar uma tolerância sem limites, permitir que certas igrejas ou mesquitas sejam financiadas do exterior e se tornem lugares de endoutrinamento de fanatismos, ódios e de preceitos contrários aos valores do “viver-juntos”, equivale a destruir a tolerância. Autorizar, em nome da tolerância, a manifestação pública de opiniões contrárias ao bem e à vida em comum dos cidadãos (extorquir os pobres, ou uso do terror) orientadas a restringir ou suprimir a liberdade de expressão, de opinião ou de crença, tem por efeito restringir a tolerância.

Em Moçambique, de uma maneira particular, a tolerância deve afirmar-se como uma reivindicação contra os extremismos políticos, étnicos e religiosos, mas também como dever de vigilância do Estado nas questões políticas e religiosas ou da esfera pública, para que ninguém – indivíduos, grupos, instituições, movimentos, partidos, igrejas, seitas – usurpe o que é suposto relevar da esfera do indivíduo. Dado que a falta de escolaridade e a crença sem conhecimento são vectores fundamentais na propagação do extremismo, não deve o Estado, em nome do princípio de tolerância, favorecer a educação laica dos seus sujeitos, mesmo na religião da sua escolha?

Urgem quatro acções para afirmar a laicidade e atenuar o fenómeno do extremismo no Norte de Moçambique:

A) As madrassas não podem substituir a escola pública, e o trabalho religioso que nelas se realiza tem de ser vigiado pelo Estado para que não se transformem em centros de propagação de ódio e de contravalores, contrários à tolerância e ao nosso viver em comum.

B) O Estado tem de saber quem são os líderes religiosos, qual é a sua formação ideológica e as tendências religiosas que defendem. A termo, deveria criar condições para que a formação teológica dos líderes se faça em Moçambique e nas universidades públicas – o que já acontece em outros países, nomeadamente na Alemanha e na França – para se certificar de uma adequação entre o ensino religioso e os valores da moçambicanidade.

C) Contra a propaganda agressiva e extremista que se abate sobre as populações por via das redes sociais, o Estado deveria usar a televisão e as redes nacionais e regionais da rádio, vocacionados ao serviço público, para educação cívica constante sobre a laicidade, sublinhar repetidamente a necessidade do respeito pela vida comum, a tolerância, o que podia ser feito em colaboração com os Alimos, hoje presentes em todo o País.

D) Por fim, urge a necessidade da presença do Estado nos lugares de conflito que, apesar de necessários, não se reduza aos polícias e militares. A melhor maneira de aproximar o Estado das populações seria transferir alguns poderes de soberania (com tudo o que acarretam consigo) para outras zonas do País, o que diminuiria o sentimento de ausência de Estado que favorece, sobremaneira, a penetração de toda a sorte de *gangsters* económicos, políticos e religiosos. Mas parece que a síndrome do Maputo-centrismo pesa excessivamente sobre as nossas lideranças políticas, independentemente da proveniência ou das reivindicações de origem e pertença... Contudo, a construção da laicidade é um processo a *inferi* que só se pode realizar através de uma colaboração activa entre todos aqueles – muçulmanos, cristãos, agnósticos, ateus – que acreditam e estão prontos a militar e defender os valores do pluralismo e da unidade – acima de todas as diferenças – sobre o qual está fundado, desde os primórdios, o nosso ideal de moçambicanidade.

REFERÊNCIAS

- Bayley, P. (1992). *De la tolérance: Commentaire philosophique*. Agora.
- Bossuet, P. (1921). *Historie des variations des Églises ptrotestantes*. Librairie Classiques Garnier.
- Locke, J. (1965). *Lettre sur la tolérance*. Quadrige.
- Magazine littéraire (1982). Le réveil de l'Islam religion morale culture. *Magazine littéraire*, Février 1982, (181).
- Spinoza, B. (1965). *Traité théologico-politique*. Flamarion.
- Tournier, M. (1978). Gombrowicz les livres. *Magazine littéraire*, Juin 1978, (138). https://www.amazon.com/Magazine-Litt%C3%A9raire-N%C2%B0138-juin-1978/dp/B01LQY3V5O/ref=monarch_sidesheet.
- Voltaire (1964). *Dictionnaire philosophique: La Raison par alphabet*. Flamarion.

POLICIAMENTO DEMOCRÁTICO

DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO EM

MOÇAMBIQUE. UMA ANÁLISE DETALHADA

DA FORMAÇÃO PARA A PROFISSIONALIZAÇÃO

Tina Lorizzo e Vanja Petrovic

INTRODUÇÃO

Moçambique introduziu um sistema democrático de governação após as primeiras eleições, em 1994. Antes disso, uma guerra civil de quase duas décadas teve um impacto devastador nas infra-estruturas, na economia, e num estado já por si fraco. A democracia, como disse Baker, teve de ser construída do zero e o policiamento precisou de ser completamente reformado e reorganizado, devido à sua natureza militar e organização durante os anos de conflito (Baker, 2003).

Este artigo baseia-se no quadro conceptual de policiamento democrático desenvolvido por Muntingh *et al.* para compreender melhor o estado do policiamento em Moçambique e identificar os principais desafios para o policiamento democrático (Muntingh *et al.*, 2021). Segundo Muntingh *et al.*, (2021), o policiamento democrático refere-se à obediência da polícia ao Estado de direito, à responsabilização da polícia e à justiça processual por parte da polícia ao serviço do público. Muntingh *et al.* (2021), identificaram nove dimensões do policiamento democrático. Essas dimensões (Figura 1) estão relacionadas e, em certa medida, têm relações causais e hierárquicas, embora na prática sejam frequentemente interligadas e interdependentes e também se reforçam mutuamente. Como se mostra na Figura 1, as nove dimensões são: 1) conhecimento, 2) eficácia e eficiência, 3) ética e responsabilidade, 4) direitos humanos, 5) agente da polícia como cidadão, 6) objectividade, 7) responsabilidade, 8) empatia e 9) confiança.

FIGURA 1 – O QUADRO TEÓRICO DO POLÍCIAMENTO DEMOCRÁTICO



As primeiras cinco dimensões representam variáveis de entrada, o que significa que estas são aquelas cujos valores afectam a saída ou a resposta do sistema. Se forem positivas, produzirão resultados positivos (de objectividade, capacidade de resposta e empatia), conduzindo ao produto final, que é a confiança na polícia. O resultado procurado, que está directamente ligado à confiança, é a legitimidade da polícia. Portanto, o policiamento democrático corresponde à visão da polícia como uma autoridade legítima, que trabalha para um bem comum (Muntingh *et al.*, 2021). A antítese do policiamento democrático é o policiamento de regime. Este protege governos e não cidadãos, responde a um regime e não ao povo, controla e não protege as populações, protege um grupo dominante e permanece separado das comunidades (*ibid.*). Com base neste quadro teórico, as reformas legais e o apoio obtido dos doadores são analisados abaixo com referência específica sobre a confiança da população na polícia e sobre as questões recorrentes pelas quais a Polícia tem sido criticada por organizações internacionais e nacionais.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE A POLÍCIA MOÇAMBICANA

Moçambique conquistou a sua independência de Portugal, em 1975. O sistema policial colonial visava defender as instituições coloniais portuguesas garantindo a segurança dos cidadãos portugueses e dos seus bens. Enquanto isso, nas zonas rurais, onde vivia a maioria da

população, o mandato da polícia (protagonizado pelos chamados *sipaio*s) era essencialmente repressivo. Os *sipaio*s controlavam principalmente os movimentos da população, mas também tinham o poder de resolver os crimes que ocorriam nesses locais (Ministério do Interior, 2003). A actual Polícia da República de Moçambique (PRM) foi criada em 1992 (Boletim da República n.º 53, 1992). Os membros da PRM provinham das forças militares e da anterior força policial (Polícia Popular de Moçambique, PPM), ambas firmemente sob o controlo do partido no poder, Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). O mandato da antiga PPM era garantir a ordem pública, a segurança e a paz no sentido da protecção da paz e dos ideais da revolução (Boletim da República n.º 60, 1979). Era essencialmente policiamento de regime e não muito diferente da polícia colonial, concentrando-se mais na protecção dos interesses do partido no poder do que na protecção dos cidadãos.

Em 1992, com a transição para uma economia de mercado livre, reformas democráticas e estabelecimento do estado de direito, a PPM foi substituída pela PRM. Ainda definida como uma força paramilitar, a sua missão era salvaguardar a ordem pública, a segurança e a paz, o respeito pelo estado de direito, e a observância rigorosa dos direitos e liberdades fundamentais (Boletim da República n.º 60, 1979). Este mandato é confirmado na *Constituição da República de Moçambique* (CRM) de 2004¹, que ainda vê a polícia como um serviço reactivo sem se concentrar na prevenção do crime (Tsucana, 2014). Dada a natureza paramilitar da Polícia, tendo as suas raízes na PPM, no policiamento colonial e de guerra, é necessário reflectir sobre quantos dos seus vestígios permanecem, apesar das substanciais reformas legislativas e institucionais.

Em 2013, entrou em vigor a nova Lei da Polícia (Boletim da República n.º 64, 2013), que define a PRM como um serviço público apartidário e paramilitar. O legislador manteve a definição da PRM como “paramilitar”, mas o termo “força”, utilizado na lei anterior, foi substituído pelo termo “serviço público” e o requisito de não-partidarismo da polícia é expressamente declarado. A legislação também introduziu um mandato de prevenção do crime. A nova lei estabelece que «No exercício das suas funções, a PRM pauta pelo rigor no respeito pela legalidade, imparcialidade, isenção, objectividade, igualdade de tratamento, respeito pelos direitos humanos, apartidarismo e envolvimento de todos os sectores do Estado na prevenção e combate ao crime» (*ibid.*).

As reformas legislativas que começaram no início dos anos 90 foram reformas programáticas e de serviços destinadas a transformar a Polícia num serviço eficiente e responsável (Lala & Francisco, 2006). O grupo de Doadores da Polícia foi criado em 1996 e as actividades foram coordenadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como parte

¹ Artigo 253 da CRM: 1. A Polícia da República de Moçambique, em colaboração com outras instituições do Estado, tem como função garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. 2. A Polícia é apartidária. 3. No exercício das suas funções, a Polícia obedece à lei e serve com isenção e imparcialidade os cidadãos e as instituições públicas e privadas.

da reforma do sector de segurança em larga escala.² A agenda da Reforma da Polícia foi estruturada em três fases ao longo de dez anos, a partir de 1997 até 2007, com um orçamento de 33,7 milhões de dólares. Algumas das iniciativas incluíram a formação e reciclagem policial, incluindo a criação da Academia de Ciências Policiais (ACIPOL)³, reabilitação de algumas infra-estruturas físicas, compra de equipamento, revisão de regulamentos e estratégias básicas, e formação para a profissionalização da gestão da Polícia (*ibid.*).

Embora a literatura considere as reformas de policiamento implementadas como um «registo misto de sucesso» (*ibid.*), existe uma sensação geral de desapontamento quanto ao impacto. Como sublinha Lala & Francisco (2006), «[a reforma da Polícia] não conseguiu alterar os padrões de gestão policial, nem modernizar os processos e procedimentos de gestão existentes» (Lala & Francisco, 2006, p. 171) e a corrupção continua a ser uma das principais preocupações, minando a confiança pública e o potencial sucesso de algumas das iniciativas da reforma (Lala & Francisco, 2006, p. 173). Kyed (2009), apontou alguns problemas persistentes na PRM após as reformas, ainda definindo a Polícia como partidária, ineficiente, com poucos recursos e violenta, e taticamente semelhante à cultura de policiamento pós-colonial (Kyed, 2009). Este continua a ser o caso, cerca de dez anos mais tarde.

Além disso, as reformas policiais não abordaram de forma robusta o desenvolvimento e a formulação de políticas. O *Plano Estratégico 2003–2012* continua a ser o único documento de estratégia para a Polícia e está agora claramente datado (Ministério do Interior, 2003). Esta estratégia delineou amplamente os principais objectivos da PRM, mas não existe um plano de acção ou de monitorização para avaliar a implementação. A PRM não relatou sobre a implementação deste plano estratégico de 10 anos, nem desenvolveu um plano de acompanhamento. Até à data, não tem existido uma política abrangente que oriente a PRM. Isso é particularmente problemático, uma vez que as políticas devem identificar objectivos, métodos e acções necessárias para os atingir.

Tal como acima referido, o policiamento democrático, em última análise, concentra-se na legitimidade da Polícia, que depende de si e quanto o público confia na Polícia. Em 2014, por exemplo, 55% da população estava insatisfeita com a provisão de segurança na Cidade de Maputo (Bertelsen & Chauque, 2015). Em KaMaxakeni e Nhlamankulu, áreas administrativas de alta densidade populacional perto do centro da cidade, 72% e 64%, respectivamente, avaliaram a prestação de segurança como “má” ou “muito má”. O mesmo estudo apontou para baixos níveis de confiança nos agentes da Polícia, bem como na própria instituição da Polícia, uma vez que apenas cerca de 10% dos crimes são denunciados (*ibid.*).

² O PNUD teve um papel de gestão e coordenação na Reforma do Sector de Segurança. A sua assistência foi solicitada pelos Governos de Espanha, Países Baixos e Alemanha. Outras iniciativas de apoio vêm dos Governos de França, Alemanha, Portugal, África do Sul e Tanzânia, Egipto e Cuba.

³ Os Governos de Suíça e Espanha financiaram, com um total aproximado de 1,8 milhões de dólares, a criação da ACIPOL, dedicada à formação dos futuros quadros superiores da PRM.

O inquérito *Afrobarómetro 2021* constatou que mais de 16% da população não tinha confiança na Polícia. Em resposta à pergunta sobre o quanto confiam na Polícia, 16,2% dos inquiridos responderam com “nada”, enquanto 28% responderam com “apenas um pouco” (*Ipsos Mozambique*, 2021, p. 43). Apenas 17,5% disseram “um pouco”, com apenas 37% dos inquiridos a expressarem total confiança na Polícia (*ibid.*). Isto traduziu-se numa queda substancial de confiança na Polícia, em comparação com o estudo de 2013, quando 65% da população confiava na Polícia.⁴ O inquérito *Afrobarómetro 2021* revelou ainda que quase um em cada cinco inquiridos (22%) considerava todos os agentes da Polícia, sem excepção, como corruptos, enquanto 25,7% considerava como tal “a maioria deles”, e 31,8% via “alguns deles” como corruptos (*op. cit.*). Os resultados também mostraram que os inquiridos das zonas rurais tinham um pouco mais de confiança na Polícia do que os residentes urbanos, e que os homens tinham um pouco mais de confiança na Polícia do que as mulheres (*Ipsos Mozambique*, 2021).⁵ O uso excessivo da força, a detenção ilegal e arbitrária e a corrupção são questões recorrentes levantadas pelos defensores dos direitos.⁶ Os meios de comunicação locais informam regularmente sobre várias violações de direitos que implicam a Polícia, incluindo alegações de envolvimento da Polícia em actividades criminosas graves (Lutxeque, 2022; Miguel, 2021)⁷ e corrupção (Jequete, 2020).⁸ Nos últimos anos, a Polícia tem alegadamente perseguido jornalistas e defensores dos direitos humanos, e também interferido em protestos públicos, indicando que os vestígios do policiamento do regime permanecem intactos (Zuniga, 2021).⁹ Um bom exemplo de policiamento do regime é a protecção das empresas privadas contra os interesses do povo. Segundo a *Justiça Ambiental* (JA), uma organização da sociedade civil que trabalha no domínio do meio ambiente e dos direitos humanos, a Unidade de Intervenção Rápida da Polícia (UIR) utilizou gás lacrimogéneo e balas de borracha, em Julho de 2021, em

⁴ Wuambua, M. P. (2015) https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno56_police_corruption_in_africa.pdf (consultado a 10 de Fevereiro de 2022).

⁵ 41,2% da população rural disse que confiava “muito” na Polícia em comparação com 30,1% das pessoas nas áreas urbanas. A mesma resposta foi dada por 38% dos homens e 35,7% das mulheres.

⁶ Por exemplo, veja as publicações do Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD) e Justiça Ambiental (JÁ) disponíveis nos seguintes sites: <https://cddmoz.org/>; <https://justica-ambiental.org> (consultado a 5 de Fevereiro de 2022). Veja, por exemplo <https://ja4change.org/2021/07/19/reports-of-police-violence-in-primeiro-de-maio-used-to-disperse-peasants-and-brickmakers-waiting-for-a-meeting-with-vale-and-the-government-and-the-lessons-we-should-have-already-learned-as/> (consultado a 5 de Fevereiro de 2022) e <https://www.dw.com/pt-002/covid-19-cidad%C3%A3os-mo%C3%A7ambicanos-denunciam-abusos-da-pol%C3%ADcia/a-53343318> (consultado a 5 de Novembro de 2022).

⁷ Em 2020, os cidadãos de Nampula manifestaram-se contra a conduta geral da Polícia, e denunciaram alegações de ligações entre a Polícia e grupos do crime organizado na Província, viabilizando as suas actividades criminosas. Em Julho de 2021, três agentes da Polícia de Investigação Criminal (SERNIC) foram detidos em Maputo por envolvimento em sequestros organizados.

⁸ A corrupção envolve não apenas agentes de baixo escalão, mas também comandantes em posições mais altas. Em Setembro de 2020, um comandante distrital da Polícia foi encontrado envolvido num caso de corrupção ligado à exploração ilegal de recursos naturais na província central de Manica.

⁹ Em Maio de 2021, a Polícia mandou parar uma manifestação organizada por estudantes contra os privilégios parlamentares, prendendo um activista social. Em Setembro de 2021, agentes da Província de Nampula assediaram, espancaram e detiveram seis jornalistas que cobriam protestos por supostos atrasos do Governo na distribuição de ajuda financeira em resposta à pandemia da covid-19.

Moatize (Província de Tete), para dispersar camponeses e fabricantes de tijolos à espera de uma reunião entre a empresa brasileira VALE e o Governo. Eles exigiam uma compensação justa, tanto da VALE como do Governo, pela perda das suas terras, perda de acesso à água e, em última análise, dos seus meios de subsistência (Justiça Ambiental, 2021). Incidentes semelhantes foram relatados a partir das Províncias de Cabo Delgado e Gaza (Maquenzi & Feijó, 2019; MMO, 2021).

Embora os agentes da Polícia raramente tenham sido responsabilizados pelos seus actos, deu-se um desenvolvimento positivo, em 2019, quando um tribunal na Província de Gaza condenou membros da UIR da Polícia pelo assassinato do activista eleitoral Anastácio Matavel (Matsinhe, 2020).

No contexto da covid-19, muitos exemplos podem ser citados para ilustrar como a Polícia abusou dos seus poderes, por exemplo, através do uso de força excessiva (Lusa, 2021; Matende, 2021; Mueia, 2020). Estes incidentes reflectem as ameaças colocadas ao estado de direito e aos direitos humanos básicos, tais como o direito à liberdade de expressão e de reunião pacífica, e podem ser considerados como indicativos do carácter coercivo subjacente da polícia e, de forma mais ampla, do Estado (Canamala, 2017).

METODOLOGIA E LIMITAÇÕES PARA A ANÁLISE

Para efeitos do presente artigo, foi realizada uma pesquisa documental sobre a Polícia e policiamento em Moçambique.

Os dados recolhidos através de seminários, formações e outros eventos organizados com os membros da Polícia Moçambicana, entre 2019 e 2021, foram também aproveitados. Esses eventos foram organizados pela REFORMAR. Ao longo de dois anos, foram organizados sete seminários em Maputo, Beira e Nampula e neles participaram cerca de 200 agentes da Polícia.¹⁰

Para analisar o estado actual da Polícia face ao quadro de policiamento democrático, seria necessário o acesso a um conjunto abrangente de dados, que infelizmente não está disponível. A conclusão central deste relatório é que está a ser divulgada pela Polícia pouca informação sobre o policiamento em Moçambique. A Polícia não publica estatísticas anuais sobre a criminalidade. Os dados publicados por outras instituições (por exemplo, Instituto Nacional de Estatística e a Procuradoria-Geral da República) mostram variações significativas, o que significa que não há dados confiáveis sobre a incidência do crime. A deficiente manutenção de

¹⁰ Um total de sete eventos foram organizados durante o período de 2019–2021. Foram organizados três eventos em Maputo, dois eventos na Beira e dois em Nampula. Os participantes foram principalmente agentes da Polícia, como comandantes de esquadras de Polícia e funcionários dos comandos provinciais, bem como formadores da Escola de Matalane, ESAPOL e ACIPOL.

registos e a falta de sistemas normalizados de recolha de dados impedem uma descrição exacta (Reisman & Lalá, 2012).

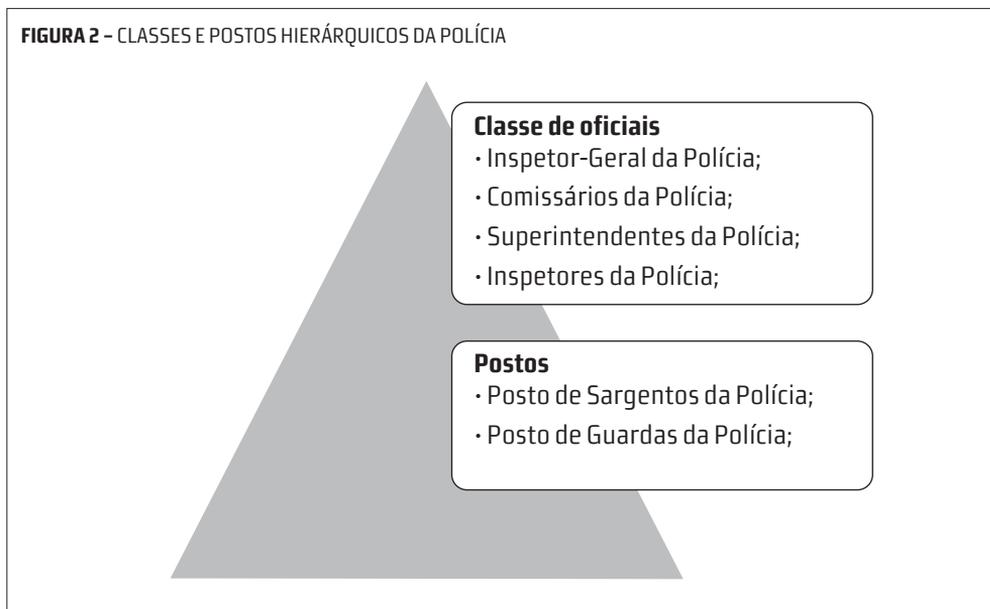
Consequentemente, o artigo centra-se numa dimensão do policiamento democrático, nomeadamente o conhecimento, que tem sido também uma área central das actividades de pesquisa e advocacia da REFORMAR nos últimos anos. O conhecimento é entendido como fundamento do profissionalismo. Na mesma medida em que confiamos e consultamos os profissionais da saúde quando precisamos de ajuda médica, ou outros profissionais quando precisamos de gerir riscos nas nossas vidas, a Polícia deve ser de confiança para gerir diferentes riscos de segurança de uma forma que respeite o estado de direito, que seja responsável e que esteja ao serviço do público (Muntingh *et al.*, 2021). A polícia profissional, portanto, implica não só possuir os conhecimentos e ser competente, mas também ser responsável, simpática e autocrítica. A mesma abstém-se do senso comum, da intuição ou do talento inato, preferindo uma perícia que seja reflexiva e baseada no conhecimento (*ibid.*).

FORMAÇÃO POLICIAL PROBLEMÁTICA PARA O PROFISSIONALISMO

Existem actualmente três centros de formação policial, nomeadamente a Escola Básica de Matalane, a Escola de Sargentos da Polícia (ESAPOL), em Nhamatanda, e a Academia de Ciências Policiais (ACIPOL), em Maputo. O posto mais baixo na PRM é o de Guarda da Polícia, seguido pelo de Sargento da Polícia, enquanto as classes de oficiais compreendem Inspectores, Superintendentes, Comissários e Inspector-Geral da Polícia (Figura 2). O posto de Guarda é alcançado através da formação na Escola Básica de Matalane, enquanto o posto de Sargento pode ser obtido na Escola de Sargentos da Polícia ou pela acumulação de anos de serviço na PRM, por nomeação. As restantes classes são obtidas apenas por nomeação: por exemplo, é o Inspector-Geral da Polícia que nomeia os Inspectores (Boletim da República n.º 64, 2013).¹¹ A ACIPOL é uma instituição académica de ensino superior, aberta a todos os interessados em ciência policial. A licenciatura da ACIPOL assegura a nomeação dentro da PRM, como Subinspector da Polícia.

¹¹ Note-se que o Inspector-Geral da Polícia e os oficiais Comissários, assim como os oficiais Superintendentes e os oficiais Inspectores da Polícia da República de Moçambique são oficiais gerais, superiores e subalternos, respectivamente.

FIGURA 2 – CLASSES E POSTOS HIERÁRQUICOS DA POLÍCIA



FORMAÇÃO DE BASE

O curso na Escola de Matalane leva nove meses a ser concluído, proporcionando a formação policial de nível básico. O requisito de entrada para esta escola é a 10.^a classe, enquanto, na África do Sul, o requisito para a entrada no programa básico é a 12.^a classe.¹² A lei estabelece que um candidato deve passar um teste físico, uma inspeção médica, bem como um teste escrito e uma entrevista de selecção. Após a entrevista, segue-se uma consulta sobre a idoneidade cívica e moral do candidato. Esta é realizada no local de residência do candidato (bairro)¹³. Os participantes dos seminários partilharam as suas preocupações sobre a selecção dos recrutas para a Escola de Matalane, salientando que, na prática, a verificação na comunidade muitas vezes não ocorre. No entanto, tal exame é altamente problemático, porque se concentra na selecção dos candidatos com base nas suas capacidades físicas e posição social, e não no conhecimento. A necessidade de melhorar o recrutamento e a selecção de candidatos tem sido notada por funcionários superiores do Ministério do Interior (Portal do Governo, 2016). Investigações realizadas em 2015 pelo Centro de Integridade Pública (CIP) mostraram que, embora a formação em Matalane deva durar nove meses, na prática, foi frequentemente concluída em menos tempo, havendo relatos de ter sido terminada em três meses. A legislação também exige um estágio de dois anos numa esquadra de polícia para completar a formação e ser formalmente admitido na Polícia (Nuvunga *et al.*, 2016). No entanto, os participantes

¹² Veja a informação disponível em https://www.saps.gov.za/careers/app_process_saps.php (consultado a 10 de Novembro de 2021).

¹³ Artigo 37 da Lei 16/2013 de 12 de Agosto (<https://reformatar.co.mz/documentos-diversos/legislacao-nacional>).

nos seminários confirmaram que os estágios são frequentemente mais curtos do que dois anos e por vezes não são oferecidos. As razões, alegadamente, devem-se à escassez de recursos humanos e à necessidade de um destacamento rápido, que comprometem a formação básica e as durações dos estágios (e conseqüentemente a sua intensidade).

O rácio entre a polícia e a população está muito abaixo das tendências internacionais a este respeito. Dados de 2003 indicavam que havia 1 agente da Polícia para cada 1000 pessoas (Ministério do Interior, 2003, p. 31). Em 2012, Reisman e Lalá observaram que:

A polícia tem uma falta de pessoal e poucos recursos, com aproximadamente 100 agentes por cada 100 000 habitantes, o que é uma das taxas mais baixas a nível mundial. Dada a dimensão do país, e a limitada capacidade de formação policial, é improvável uma presença mais capilar da polícia num futuro próximo. (Reisman & Lalá, 2012, p. 20).

Quando os recrutas completam a formação na Escola Básica, são alistados como Polícia de Protecção (PP) ou informalmente chamados guardas, colocados nas comunidades para patrulhar as ruas. Em comparação, na África do Sul, a duração do Programa de Aprendizagem para o Desenvolvimento da Polícia é de 24 meses, dos quais 12 meses são cumpridos na Academia e 12 meses numa esquadra de polícia.¹⁴

O currículo da Escola de Matalane não está disponível ao público, apesar de terem sido feitos pedidos nesse sentido. No entanto, um estudo de 2016 confirmou a natureza militar do currículo de formação básica (Nuvunga *et al.*, 2016, p. 9). Dividido entre aulas e actividades práticas, a maior parte do tempo é dedicada à formação paramilitar (Nuvunga *et al.*, 2016, p. 10). Considerando que os novos recrutas formados em Matalane são colocados em comunidades com poder de detenção sem mandado (flagrante delito), devem ser levantadas questões sobre a adequação de um curso de nove meses (ou talvez até menos) enfatizando se os resultados paramilitares são realmente adequados, e se o objectivo é o profissionalismo, servir e proteger as pessoas, de acordo com as normas dos direitos humanos. Nuvunga *et al.* observaram que 91% (correspondente a 286 horas do total de 316 horas) do tempo de formação em Matalane foi atribuído a actividades paramilitares (*ibid.*). O comportamento e a natureza das interacções com membros do público por parte da Polícia devem, portanto, ser vistos neste contexto. O facto de a Polícia, como é óbvio, transportar espingardas de assalto AK 47, não gera uma sensação de que a Polícia está lá para trabalhar ao serviço do público, mas sim que a Polícia está lá como uma força armada para policiar o público.

¹⁴ Veja a informação disponível https://www.saps.gov.za/careers/basic_police_program.php (consultado a 10 Novembro de 2021).

FORMAÇÃO DE SARGENTOS

A ESAPOL foi criada em 2016 e dá formação aos Sargentos da Polícia. Só está aberta a membros da PRM e a formação leva 18 meses para aqueles que já são Sargentos com a 12.^a classe, e 36 meses para aqueles com a 10.^a classe que são aspirantes a Sargento.¹⁵ Pormenores sobre a sua formação e o currículo escolar não estão publicamente disponíveis, e não puderam ser avaliados para efeitos deste artigo.

FORMAÇÃO NA ACADEMIA DE CIÊNCIAS POLICIAIS

A ACIPOL está aberta a todos os moçambicanos com a 12.^a classe, com idades entre 18 e 23 anos, se civis, e até 40 anos, se forem membros das Forças de Defesa Moçambicanas, entre outros requisitos.¹⁶ A ACIPOL oferece a licenciatura em Ciência Policial e o mestrado em Ciência Policial desde 2012 (*op. cit.*). Há também cursos mais curtos (entre cinco dias e seis meses) para agentes policiais que ocupam posições de liderança, e programas de formação especializada. Uma faculdade ou universidade de policiamento é considerada um passo importante na profissionalização da Polícia, por exemplo, no Reino Unido, porque coloca a ênfase no conhecimento e na melhoria das capacidades em todas as fileiras e funções da polícia (Neyroud *et al.*, 2013). O currículo da ACIPOL não está publicamente disponível, mas Tsucana, o novo Vice-Inspector-Geral da Polícia (*O País*, 2022) e antigo Vice-Reitor da ACIPOL, observou que o foco é largamente teórico e não fortemente centrado no policiamento aplicado:

[...] ênfase excessiva no controlo da criminalidade numa estratégia policial exclusivamente reactiva, e orientada principalmente para o confronto, apontando deficiências, na área da actividade preventiva [...] há também provas de uma clara insuficiência na preparação dos agentes policiais para lidar com outras exigências e interesses da população que não se limitam à aplicação da lei, mas que dizem respeito à manutenção da ordem pública através de parcerias, participação e negociação. O processo pedagógico caracteriza-se [...] pela utilização excessiva do método de aprendizagem expositiva, em detrimento da cooperação com sectores de actividade policial real. (Tsucana, 2014, p. 268).

¹⁵ Diploma Ministerial 47/2016 de 3 de Agosto disponível em <https://gazettes.africa/archive/mz/2016/mz-government-gazette-series-i-dated-2016-08-03-no-92.pdf> (consultado a 10 Novembro de 2021).

¹⁶ O candidato deverá ter altura mínima de 1,65 m para candidatas do sexo feminino e 1,70 m para candidatos do sexo masculino; não ter sido condenado por crime que corresponda a pena de prisão, ou pela prática de outros crimes considerados desonrosos e de manifesta incompatibilidade com o exercício da função pública; gozar de saúde mental e aptidão física para desempenhar funções policiais; e ter um compromisso cívico e moral adequado. Veja os requisitos no edital da ACIPOL 2022 disponível em <https://embuscadosaber.com/edital-da-acipol-2022/> (consultado a 1 Março de 2022).

Reflectindo sobre a tensão entre abordagens mais conservadoras e progressivas no policiamento, Tsucana observou que, em Moçambique, os oficiais superiores apoiam uma «formação doutrinal mais rígida» e uma forte concentração na disciplina, enquanto os oficiais mais jovens advogam uma formação mais inclusiva, «com conteúdos e métodos que tenham em conta as dinâmicas sociais actuais» (Tsucana, 2014, p. 269). O mesmo autor concluiu que a actual abordagem pedagógica está a reproduzir uma ideologia marcadamente repressiva e punitiva, eliminando a capacidade reflexiva da Polícia em situações complexas, e sem a necessária atenção a questões como crianças em conflito com a lei, adolescência, drogas, discriminação social, género, etc. (Tsucana, 2014, p. 270).

Tsucana salienta também a necessidade de formação contínua dos agentes policiais, a fim de contrariar abordagens, crenças e pontos de vista anteriores sobre policiamento e abrir novas formas de pensar e agir, em que todos os cidadãos, incluindo os agentes policiais, independentemente do seu estatuto social, sejam vistos como sujeitos de direitos e beneficiários de protecção policial. No entanto, tal mudança de paradigma deve reflectir-se no currículo oficial da ACIPOL, onde a nova liderança é formada, e abraçada pelos quadros superiores e funcionários.

ALGUMAS OBSERVAÇÕES

O currículo de formação da Polícia deve abordar os requisitos de conhecimentos no que diz respeito às várias dimensões do policiamento democrático (Muntingh, Redpath, & Faull, 2021, p. 134). A descrição acima referida levanta várias questões a este respeito. Em primeiro lugar, a transparência é uma preocupação, uma vez que os currículos de formação da Polícia não estão disponíveis, e este segredo parece justificar-se sob o pretexto da segurança nacional. Por conseguinte, não é possível fazer uma avaliação informada e objectiva da adequação e eficácia da formação, vista contra as exigências do policiamento. Além disso, mesmo se avaliada em relação às suas próprias normas, não é consequentemente possível saber até que ponto os formandos estão ou não a ter um bom desempenho após a formação, e se estão de facto a implementar o que lhes foi ensinado.

Em segundo lugar, esta falta de transparência relativamente à formação policial é também indicativa de uma questão mais vasta, nomeadamente a falta de transparência global, e portanto de responsabilização da força policial moçambicana. Isto afecta directamente as outras dimensões do policiamento democrático, incluindo o policiamento baseado na ética e nos direitos.

Em terceiro, como acima referido, a ênfase geral dos vários programas de formação é que estes têm um forte enfoque no conteúdo teórico e prático paramilitar, reflectindo ideologias punitivas pré-democráticas (*op. cit.*). A cultura policial herdada da época colonial e dos anos de guerra civil está fortemente enraizada na actual cultura policial e não será erradicada de

um dia para o outro. A mudança tem de começar por oferecer um conhecimento alternativo que desafie os pontos de vista actualmente existentes. Fundamentalmente, a mudança tem de ser de uma força policial para uma polícia ao serviço do público. Embora as reformas legais tenham abraçado estas ideias, as políticas adequadas e de apoio não foram (ainda) criadas, e os conceitos legais e uma linguagem de direitos precisam de ser traduzidos em realidade. A secção seguinte desvenda os desafios ao policiamento baseado no conhecimento mais pormenorizadamente.

CONSEQUÊNCIAS DAS LACUNAS DE CONHECIMENTO

O parágrafo precedente sublinhou a necessidade de o policiamento ser impulsionado pelo conhecimento. Apenas o recrutamento com base no mérito, resultando em funcionários policiais bem treinados e adequadamente qualificados, será capaz de servir e proteger as comunidades de uma forma segura, coordenada, baseada em direitos e digna de confiança. As deficiências de conhecimento acabam por comprometer todas as outras variáveis de entrada e saída do policiamento democrático.

As lacunas de conhecimento podem afectar a forma como os agentes policiais compreendem e aplicam a lei, o que pode levar a violações de direitos de indivíduos em contacto com a polícia, como vítimas, suspeitos, infractores e sociedade em geral. As detenções e prisões ilegais são bons exemplos de violações que surgem em consequência dessas lacunas de conhecimento.

A Polícia Moçambicana tem uma má reputação, no que diz respeito ao cumprimento da lei e aos seus poderes de detenção. Até 2013, as organizações internacionais e nacionais de direitos humanos relataram regularmente a elevada incidência de detenções arbitrárias e ilegais, bem como outros abusos por parte dos agentes responsáveis pela aplicação da lei (Amnistia Internacional, 2012). A este respeito, a organização nacional da Liga dos Direitos Humanos (LDH), juntamente com 2000 signatários nacionais, solicitou ao Tribunal Constitucional que contestasse e limitasse os poderes de detenção (Lorizzo & Petrovic, 2019). A decisão do Conselho Constitucional de Moçambique limita aos juizes a autoridade de ordenar a prisão preventiva para casos fora de *flagrante delicto* (Gamito *et al.*, 2013). Antes da decisão, este poder estava nas mãos de muitos actores diferentes, incluindo a Polícia, o que deu origem a frequentes abusos e violações de direitos (Lorizzo & Petrovic, 2019).

Embora haja indícios de que os incidentes de detenções ilegais tenham diminuído, o problema não desapareceu. Os relatórios mostram incidentes de agentes da Polícia que mentem sobre as acusações e os acontecimentos, fingindo que a detenção foi feita em flagrante delito, ou mesmo prendendo pessoas inocentes a fim de lhes extorquir dinheiro ou às suas famílias em troca da sua libertação (*ibid.*). A própria Polícia reconheceu que, por vezes, os actos ilegais são uma consequência do desconhecimento da lei e das suas alterações. Um exemplo é um

entendimento limitado sobre o que constitui delito dentro ou fora de flagrante delito (ibid.). Uma forma de quantificar os níveis de detenções ilegais seria medir:

- o número de pessoas soltas da custódia policial após as visitas de controlo (triagem) dos procuradores, em comparação com o número total de detenções efectuadas pela polícia;
- o número de pessoas acusadas pelos procuradores em comparação com o número total de pessoas detidas pela polícia; e
- a taxa de condenação em relação ao número de detenções e de acusações.

Tais dados não estão, no entanto, disponíveis ao público. A resposta a estas perguntas revelaria o cumprimento dos requisitos de detenção por parte da Polícia e a sua capacidade para investigar casos. Além disso, as detenções ilegais podem resultar em queixas civis contra a Polícia, o que pode ser muito dispendioso quer para a polícia quer para o estado. Tais detenções são também profundamente prejudiciais para a reputação da Polícia. Enquanto as queixas civis contra o estado por detenções ilegais são comuns na África do Sul (Mkhwanazi, 2021), em Moçambique, há uma série de obstáculos no acesso à Justiça para as vítimas de violações dos direitos humanos, incluindo investigações inadequadas das queixas, bem como custos legais (Amnesty International, 2010). Os pedidos civis de indemnização por detenções ilegais não são comuns, e os tribunais não partilham dados sobre tais questões.

Em última análise, os limites na quantidade e qualidade da formação afectam o desempenho da Polícia. Na África do Sul, Salem argumentou que «a má qualidade da formação afectou negativamente o desempenho dos polícias sul-africanos, o que em troca abriu um caminho à corrupção e à má qualidade das investigações policiais e da ética laboral» (Salem, 2019). O mau desempenho ou as percepções de desempenho da Polícia estão a minar a confiança na Polícia Moçambicana. Juntamente com relatos de má conduta policial, abuso de poder e violações dos direitos dos indivíduos em contacto com a Polícia, está a causar danos à reputação e a minar a legitimidade da Polícia. Mesmo que apenas alguns abusem dos seus poderes, a legitimidade de toda uma força policial pode ser prejudicada (Muntingh, Redpath, & Faull, 2021, pp. 121–155).

OBSTÁCULOS AO POLICIAMENTO BASEADO NO CONHECIMENTO

PERCEPÇÃO DA DEMOCRACIA

Em 2021, a *Freedom House* classificou Moçambique como um país parcialmente livre (em termos de liberdades civis e políticas) com uma pontuação de 43 em 100 (*Freedom House*, 2021).¹⁷ Em 2020, a pontuação era de 51 em 100 (*Freedom House*, 2020) e, por conseguinte, Moçambique regista um declínio de 114 em 176 países numa matriz democrática, sendo classificado como

¹⁷ Veja a informação em <https://freedomhouse.org/country/mozambique/freedom-world/2021> (consultado a 11 Setembro de 2021).

um “regime híbrido” que combina simultaneamente dimensões ou instituições autocráticas e democráticas (Hans-Joachim & Lemm, 2016).¹⁸ O quadro sobre policiamento democrático utiliza o termo “democrático” para descrever a forma de policiamento e não se refere a instituições ou à sociedade em geral. A preocupação em torno da democracia no País, no entanto, e como ela afecta o policiamento democrático foi um tema constante em seminários com membros da Polícia. A título exemplificativo, foram levantadas as seguintes questões: O que significa a democracia para a Polícia e o policiamento em Moçambique? A sociedade moçambicana está suficientemente democratizada e democrática para ter um policiamento democrático? Como criar uma instituição policial democrática onde não existem bases democráticas sólidas e onde persistem profundas desigualdades socioeconómicas?

“Democrático”, com referência ao policiamento, neste artigo, refere-se à adesão ao estado de direito, à transparência e responsabilidade, e que as instituições do Estado devem trabalhar em prol de um maior bem comum. Durante os seminários, contudo, os participantes argumentaram que a democracia no País ainda está por completar, e que tanto as instituições públicas como os cidadãos carecem de fundamentos democráticos.

Os participantes dos seminários apontaram consistentemente para a pressão da opinião pública sobre a Polícia. Referiram-se, especificamente, às expectativas da comunidade de que a Polícia deve ser “dura com o crime e os criminosos”. Estes sentimentos afirmam a observação de Bayley de que «ser “duro com o crime” é frequente e exactamente o que o público quer, especialmente nas condições instáveis dos países em transição da autocracia para a democracia» (Bayley, 2001, p. 40). Entretanto, o investimento para alcançar um maior desenvolvimento de uma cultura jurídica entre as comunidades deve ser feito. Há também que reconhecer que a retórica “dura contra o crime” vem frequentemente das elites políticas e é depois aceite pelo público (Chappell, 2020). No contexto de Moçambique, alterar esta narrativa exigiria uma abordagem de cima para baixo.

O quadro para o policiamento democrático reconhece que o policiamento é sensível ao contexto, mas não é dependente do contexto (muitas vezes equiparado a níveis de recursos) (Muntingh, Redpath, & Faull, 2021, pp. 121–155). Muntingh *et al.* (2021) argumentam que «mesmo em ambientes com recursos limitados, não custa nada ao estado não torturar suspeitos, ou a um agente da Polícia agir com empatia e capacidade de resposta perante uma vítima de crime». Embora isto pareça ser algo possível, a forma como a Polícia trata as vítimas, infractores e comunidades, depende em grande parte, no caso de Moçambique, de uma cultura policial enraizada nascida do legado do policiamento colonial e pós-colonial, punitivo, e de controlo social (Baker, 2003, pp. 139–158).

¹⁸ Veja a informação em <https://freedomhouse.org/country/mozambique/freedom-world/2020> (consultado a 5 Setembro de 2021).

COMPROMISSO POLÍTICO

O compromisso político de profissionalização da Polícia tem sido repetidamente afirmado pelo actual Presidente, Filipe Nyusi (RM, 2021). Tal intenção não se traduziu, contudo, em políticas e acções sustentadas, apresentando um obstáculo ao policiamento baseado no conhecimento. Por exemplo, o investimento governamental na profissionalização da Polícia pode ser visto nas afectações orçamentais para as três instituições de formação policial. O orçamento limitado e em declínio para a Escola de Matalane é apresentado na Tabela 1. As despesas de funcionamento da escola diminuíram quase para metade em sete anos. Com taxas de inflação anuais e determinados custos constantes (por exemplo, electricidade e água), isto significa uma redução das dotações para salários (ou menos pessoal docente), cortes no material de escritório, e manutenção e reparações reduzidas das infra-estruturas existentes. Estes cortes afectariam, sem dúvida, o desempenho institucional e, em última análise, a qualidade da formação ministrada.

Outras despesas incluem infra-estruturas, equipamento e contratação de peritos para actividades extracurriculares ou mesmo curriculares. A Escola de Matalane não recebeu qualquer dotação para o efeito desde 2013, e a ESAPOL desde 2016, ano em que foi criada, como se pode ver na Tabela 1. O resultado é um investimento reduzido em tecnologia e inovação, ao contrário do que é necessário para os sistemas educativos do século XXI. Nos mesmos moldes, a ACIPOL recebeu uma dotação substancial para outras despesas, de cerca de 18 milhões de Meticais, em 2013, para cerca de 5 milhões de Meticais, em 2020. Embora isto possa indicar certos investimentos na qualidade da educação ACIPOL, não é possível analisar a forma como este dinheiro foi gasto, na prática, por falta de informação pública.

TABELA 1 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS, N.D.)¹⁹

Ano	Despesas de funcionamento (Milhares de Meticais)			Outras despesas subsidiadas pelo estado (infra-estruturas, equipamento, especialistas)		
	Matalane	ESAPOL	ACIPOL	Matalane	ESAPOL	ACIPOL
2013	4 428,36		96 554,85			18 000,00
2015	4 452,76		145 217,61			4 255,10
2018	3 715,26		147 065,57			4 420,00
2020	2 542,75	70 267,92	198 817,21			5 024,92

MILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA

A literatura tem frequentemente notado o carácter paramilitar da Polícia e não apenas em relação à sua formação (Tsucana, 2014). Desde 2017, a Polícia e as Forças de Defesa têm

¹⁹ Orçamento do Estado disponível <https://www.mef.gov.mz> (consultado a 28 Fevereiro de 2022 e a 5 Março de 2022).

estado profundamente empenhadas em acções antiterroristas na Província de Cabo Delgado, em resposta aos ataques dos militantes do *Al-Shabaab*, que queimaram aldeias, decapitaram as comunidades locais e forçaram-nos a abandonar as suas casas, fugindo para as províncias de Nampula e Niassa, bem como para os países vizinhos (Toulemonde, 2021). A necessidade de combater o *Al-Shabaab* parece ter criado a necessidade mais imediata de incrementar o treino militar no período mais curto possível e desviou o foco sobre a formação profissional de uma Polícia civil.

A FALTA DE TRANSPARÊNCIA

A falta de transparência da Polícia coloca um obstáculo adicional ao policiamento baseado no conhecimento. A PRM não partilha publicamente informações sobre o número de efectivos, localização das esquadras de Polícia e estatísticas sobre detenções. A PRM não tem um *website* e só estão disponíveis informações gerais sobre as funções, o mandato e a estrutura da Polícia no *website* do Ministério do Interior.²⁰ Em comparação, o Serviço de Polícia Sul-Africano (SAPS) tem o seu próprio *website*, onde o público pode aceder a informações relacionadas com estatísticas criminais, planos e relatórios anuais, relatórios finais, etc. Por exemplo, através de uma função de busca de esquadras de polícia, o público pode encontrar informações sobre esquadras de polícia em todo o País com os seus números de telefone e endereços. Os documentos jurídicos e políticos estão também disponíveis *online*.²¹ Toda a apresentação que o SAPS faz ao Parlamento está disponível *online*, bem como transcrições das reuniões que a direcção do SAPS tem com as comissões parlamentares. Em suma, existe uma quantidade razoável de informação disponível no domínio público sobre o SAPS.

Em geral, a PRM não está aberta a investigadores e a outras organizações que queiram obter uma visão do seu trabalho, desempenho, procedimentos, desafios e realizações. A investigação externa sobre a Polícia e o policiamento em Moçambique é rara, e remonta geralmente ao início dos anos 2000 (Baker, 2003, pp. 139–158; Lalá, 2003, pp. 1–31; Lala & Francisco, 2006, pp. 163–180). A autorização para realizar investigação sobre a Polícia é raramente concedida pelo Ministério do Interior fora dos círculos policiais (Tsucana, 2014). No entanto, dados acessíveis e fiáveis seriam um reflexo do valor que uma instituição atribui ao conhecimento. Os dados recolhidos e analisados através da investigação são importantes para garantir que as decisões se baseiem em provas.

A falta de transparência estende-se às escolas de formação. Os currículos não foram disponibilizados, mesmo depois de vários pedidos oficiais terem sido feitos ao longo dos anos por organizações internacionais e nacionais para acesso aos mesmos para fins de investigação.

²⁰ Informação disponível em: <http://www.mint.gov.mz/> (consultado a 5 de Setembro de 2021).

²¹ Informação disponível em <https://www.saps.gov.za/about/about.php> (consultado a 5 de Setembro de 2021).

O facto de o pessoal docente das escolas de formação policial ser quase exclusivamente membro da Polícia é indicativo de uma organização isolada.²² Em 2014, Feliciano Chongo, antigo Director da Escola de Matalane, declarou:

Só o polícia é que pode formar outro polícia, daí que há necessidade de termos um corpo docente próprio. É uma questão lógica. E temos vários quadros a serem formados fora do País que ao regressar prioritariamente estarão afectos nas escolas da Polícia para poderem transmitir a experiência que têm vindo a aprender de outros países. (Nuvunga et al., 2016, p. 11).

Por um lado, é importante que os funcionários da Polícia formem outros funcionários da Polícia, especialmente no aspecto prático e técnico do trabalho. Por outro lado, os civis de diferentes disciplinas, tais como direito, direitos humanos e sociologia, darão um valioso contributo para alargar as perspectivas dos estagiários sobre o objectivo da Polícia na sociedade e o que significa a sua profissionalização no contexto moçambicano. Uma abordagem multidisciplinar traria diferentes perspectivas, aprofundando a compreensão e promovendo o exame crítico.

FALTA DE RECURSOS

A falta de recursos materiais foi também mencionada como um obstáculo debilitante. Os participantes partilharam anedotas das condições difíceis em que trabalham, muitas vezes sem meios de transporte ou equipamento essencial, tais como algemas. A falta de algemas resulta, por vezes, no que poderia ser entendido como o uso excessivo da força que os agentes precisam de utilizar para “reprimir o criminoso”. Os meios de comunicação social têm relatado casos de detenções por baixo dos assentos dos carros da polícia (TV Miramar, 2011; TV Miramar, 2011a).

O AGENTE DA POLÍCIA COMO CIDADÃO

A partir das discussões com os funcionários da polícia nos seminários, revelou-se frequentemente o descontentamento com as condições de trabalho (relacionadas com a dimensão da “polícia como cidadãos”, ver Figura 1) e mais particularmente com a sua remuneração e possibilidades limitadas de promoção. Por exemplo, um agente da Polícia de Protecção (guarda) ganha entre cerca de cinco e sete mil Meticais por mês (*WageIndicator*, 2017). Estes baixos salários podem tornar-se um factor de risco significativo para se envolver em corrupção e até e extorsão (Yesufu, 2014, pp. 69–70). No entanto, é importante notar que o salário é apenas um dos factores que contribuem para a corrupção, enquanto outras áreas incluem também a formação,

²² Um dos autores deste artigo foi frequentemente convidado a ensinar assuntos específicos sobre justiça criminal e Direitos Humanos na ACIPOL. Inclusivamente, um módulo sobre Penologia foi ensinado na ACIPOL, em 2021, no âmbito do Mestrado em Ciências Policiais.

recursos tais como equipamento e diferentes benefícios, mecanismos de responsabilização, e cultura geral (Williams, 2002, pp. 85–99).

POSSIBILIDADES DE MELHORIAS

A descrição acima apresentada fornece uma plataforma para uma maior discussão, análise e investigação sobre como desenvolver e apoiar uma polícia profissional, de confiança e legítima, que proteja e sirva o público. Em conformidade com o quadro sobre policiamento democrático, segue-se o primeiro passo, que é transformar a Polícia numa organização de aprendizagem, onde o conhecimento seja um foco prioritário que determinaria a tomada de decisões, a política e a prática.

A ideia da Polícia como uma organização em constante aprendizagem deve ser abraçada e promovida pela liderança. A retórica governamental sobre a profissionalização da Polícia deve incluir um compromisso com o conhecimento, e depois ser traduzida na prática. Em primeiro lugar, através da formulação de políticas, seguida da sua implementação, monitorização e avaliação. A Polícia Moçambicana carece de políticas, planos de acção e estratégias. Estes documentos são necessários para orientar a polícia no policiamento democrático. Daqui decorre que a formação inicial e contínua deve estar no centro da filosofia organizacional e ser visível nos seus documentos políticos.

A formação para o profissionalismo não seria possível com pelo menos alguns padrões mínimos na atribuição de orçamentos. O orçamento deve ser adequado a toda a formação policial, com especial atenção para a Escola de Matalane, que está actualmente muito carente de apoio financeiro. A provisão orçamental também precisa ser adequada para medir o impacto da formação, digitalização e *hardware* informático adequado. O orçamento teria também de permitir melhores condições de trabalho para os agentes da Polícia, melhores salários e equipamento adequado para poderem desempenhar eficazmente as suas funções. Globalmente, o Governo Moçambicano tem recursos limitados, e estes investimentos dependeriam, em grande medida, do apoio de doadores. Além disso, a Polícia precisaria de se tornar uma instituição mais aberta e transparente, disposta a partilhar os dados e conhecimentos existentes. O investimento na geração de novos conhecimentos através da investigação é um aspecto importante do desenvolvimento do conhecimento. Os resultados da investigação deveriam mostrar o que funciona e o que não funciona na prática. A Polícia, portanto, precisa de estar aberta à crítica e utilizar as provas recolhidas através da investigação para melhorar os processos e acções.

CONCLUSÕES

Baseando-se num quadro conceptual para o policiamento democrático, este artigo examinou a formação policial como principal instrumento para ganhar conhecimento e profissionalizar a Polícia em Moçambique. Foram identificados vários obstáculos ao policiamento baseado no conhecimento, tais como a percepção que as pessoas têm da democracia no País, empenho político, militarização da polícia, falta de transparência e más condições de emprego para os agentes policiais. A Polícia Moçambicana precisa de ser transformada numa instituição de aprendizagem. Para o fazer, além dos requisitos orçamentais necessários, é importante desenvolver e implementar políticas, estratégias e planos de acção abrangentes que se centrem no desenvolvimento do conhecimento.

De acordo com o quadro de policiamento democrático, o conhecimento é uma variável crucial para alcançar um serviço policial profissional e eficiente que sirva o público e que, em última análise, ganhe a confiança e legitimidade do público. Tendo em conta os níveis de confiança relativamente baixos que os cidadãos moçambicanos depositam na sua Polícia, o investimento no conhecimento seria o primeiro passo necessário para desafiar e mudar essa percepção.

REFERÊNCIAS

- Amnesty International (2010). *Mozambique: Amnesty International submission to the UN Universal Periodic Review: Tenth session of the UPR Working Group of the Human Rights Council January 2011*.aAmnistia Internacional. https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session10/MZ/AI_AmnestyInternational_eng.pdf.
- Amnesty International (2012). *Arbitrary arrest, detention and treatment of detainees in Mozambique: summary of findings*. Amnistia Internacional. <https://www.amnesty.org/en/documents/afr41/004/2012/en/>.
- Baker, B. (2003). Policing and the Rule of Law in Mozambique. *Policing & Society*, 13(2), 139–158.
- Bayley, D.H. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. U.S. Department of Justice Office of Justice Programs.
- Bertelsen, B.E., & Chauque, A. (2015). Crime and Security in Maputo, Mozambique. *Policy Brief III*, 14(3), 4.
- Boletim da República n.º 53 (1992). *Lei n.º 19/1992. I Série*. Governo de Moçambique.
- Boletim da República n.º 60 (1979). *Lei n.º 5/1979. I Série*. Assembleia Popular.
- Boletim da República n.º 64 (2013). *Lei n.º 13/2013. 7.º Suplemento I*. Governo de Moçambique.
- Canamala, J.D.B. (2017). *A study on the security implications of military conscription: the case of Mozambique* (Dissertação de mestrado em Defesa e Estudos Estratégicos, Universidade do Botsuana). <http://hdl.handle.net/10311/1982>.
- Chappell, D. (2020). New Study Shows “Tough on Crime” Generation Spent More Time in Prison Despite Falling Crime Rate. *Prison Legal News*. <https://www.prisonlegalnews.org/news/2020/oct/1/new-study-shows-tough-crime-generation-spent-more-time-prison-despite-falling-crime-rate/>.
- Freedom House (2020). *Freedom in the world 2020*. <https://freedomhouse.org/country/mozambique/freedom-world/2020>.
- Gamito, H. M., Cintura, D. Graça, O., & Ribeiro, L. (2013). *Acórdão n.º 04/CC/2013, de 17 de Setembro: Processo n.º 03/CC/2013*. Conselho Constitucional.
- Hans-Joachim, L., & Lemm, L. (2016). *Democracy matrix*. German Research Foundation (DFG). <https://www.democracymatrix.com/ranking>.
- Ipsos Mozambique (2021). *Summary of results: Afrobarometer Round 8, survey in Mozambique*. https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Summary%20of%20results/moz_r8_sor_in_english_17nov21.pdf.
- Jequete, B. (2020). Moçambique: Comandante da polícia detido por suspeita de corrupção. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/pt-002/moçambique-comandante-da-pol%C3%ADcia-detido-por-suspeita-de-corrupção/a-54898603>.

- Justiça Ambiental (2021). Reports of police violence in primeiro de Maio, used to disperse peasants and brickmakers waiting for a meeting with Vale and the government – and the should have already learned as a country. *Justiça Ambiental*. <https://ja4change.org/2021/07/19/reports-of-police-violence-in-primeiro-de-maio-used-to-disperse-peasants-and-brickmakers-waiting-for-a-meeting-with-vale-and-the-government-and-the-lessons-we-should-have-already-learned-as/>.
- Kyed, H. M. (2009). Community Policing in Post-War Mozambique. *Policing and Society*, 19(4), 354–371.
- Lala, A., & Francisco, L. (2006). The difficulties of donor coordination: Police and judicial reform in Mozambique. *Civil Wars*, 8(2), 163–180.
- Lorizzo, L., & Petrovic, V. (2019). *Powers of arrest curtailed by Constitutional Council of Mozambique: the impact of the 2013 decision*. Dullah Omar Institute. <https://acjr.org.za/resource-centre/impact-of-2013-decision.pdf>.
- Lusa (2021). Advogados moçambicanos denunciam detenções abusivas da polícia. *RTP Notícias*. https://www.rtp.pt/noticias/mundo/advogados-mocambicanos-denunciam-detencoes-abusivas-da-policia_n1298169.
- Lutxeque, S. (2022). Consternação em Nampula com conduta da polícia. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/pt-002/consternação-em-nampula-com-conduta-da-pol%C3%ADcia/a-52451482>.
- Maquenzi, J., & Feijó, J. (2019). A maldição dos recursos naturais: mineração artesanal e conflitualidade em Namanhumbir. *Observador Rural* n.º 75. <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Observador-Rural-75.pdf>.
- Matende, C. (2021). Moçambique: Detido polícia que baleou jovem por não usar máscara facial. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/pt-002/moçambique-detido-pol%C3%ADcia-que-baleou-jovem-por-não-usar-máscara-facial/a-58318500>.
- Matsinhe, C. (2020). Caso Anastácio Matavele: Seis polícias condenados a prisão. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/pt-002/caso-anastácio-matavele-seis-pol%C3%ADcias-condenados-a-prisão/a-53863961>.
- Miguel, R. (2021). Sem purificar as fileiras da polícia não será possível combater raptos em Moçambique, analistas. *Voa Português*. <https://www.voaportugues.com/a/sem-purificar-as-fileiras-da-pol%C3%ADcia-não-será-poss%C3%ADvel-combater-raptos-em-moçambique-analistas-/5954112.html>.
- Ministério da Economia e Finanças (n.d.). Orçamento do Estado. *Portal do Governo*. <https://www.mef.gov.mz>.
- Ministério do Interior (2003.) *Plano Estratégico da Polícia da República de Moçambique – PEPRM para o período 200 –2012*. República de Moçambique.

- Mkhwanazi, S. (2021). R16bn: That is the amount police are facing in civil claims. *Iol News*. <https://www.iol.co.za/news/politics/r16bn-that-is-the-amount-police-are-facing-in-civil-claims-339bc82a-1263-4cbc-ab25-841ee656d585>.
- MMO (2021). Implementação de megaprojetos está a violar direitos humanos em Gaza. *Moçambique Media Online*. <https://noticias.mmo.co.mz/2021/06/implementacao-de-megaprojetos-esta-a-violar-direitos-humanos-em-gaza.html>.
- Mueia, M. (2020). Moçambique: Dois cidadãos fatalmente baleados pela polícia na Zambézia. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/pt-002/moçambique-dois-cidadãos-fatalmente-baleados-pela-pol%C3%ADcia-na-zambézia/a-54805950>.
- Muntingh, L., Redpath, J., & Faull, A. (2021) Democratic Policing – a Conceptual Framework. *Law, Democracy and Development*, 25(5), 133.
- Muntingh, L., Redpath, J., Faull, A., & Petersen, K. (2021). Democratic Policing a Conceptual Framework: Law, Democracy and Development. *Journal of UWC Faculty of Law*, 25(5), 121–155.
- Neyroud, P., Loader, I., Brown, J., & Muir, R. (2013). *Policing for a better Britain: Report of the Independent Police Commission*. The Lord Stevens of Kirkwhelpington.
- Nuvunga, A., Nhamirre, B., Matine, J., & Lorizzo, L. (2016). Militarização da Formação Policial É Preocupante. *Transparência Newsletter* n.º 10. <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Basilio-Monteiro-quer-melhor-criterio-no-recrutamento>.
- O País (2022). Fernando Tsucana é o novo Vice-Comandante-Geral da PRM. *O País*. <https://www.opais.co.mz/fernando-tsucana-e-o-novo-vice-comandante-geral-da-prm/> (consultado a 1 de Março de 2022).
- Portal do Governo (2016). *Basilio Monteiro quer melhor critério no recrutamento*. <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Basilio-Monteiro-quer-melhor-criterio-no-recrutamento>.
- Reisman, L., & Lalá, A. (2012). *Assessment of crime and violence in Mozambique and Recommendations for Violence Prevention and Reduction*. Open Society Foundations.
- RM (2021.) PR quer maior profissionalização das FADM. *RM*. <https://www.jornalnoticias.co.mz/politica/pr-quer-profissionalizacao-das-fadm/>.
- Salem, A. (2019). *The effectiveness of training received by South African police officers and its impact on job performance* (Dissertação apresentada em cumprimento parcial do requisito para o grau de Mestre em Tecnologia, Administração Pública. Faculdade de Ciências Empresariais e de Gestão).
- Toulemonde, M. (2021). Mozambique: Following the rise of Islamist group al-Shabab in Cabo Delgado. *The Africa Report 2021*. <https://www.theafricareport.com/78864/mozambique-following-the-rise-of-islamist-group-al-shabab-in-cabo-delgado/>.

- Tsucana, F. (2014). *Formação Superior de Oficiais da Polícia de Moçambique: Articulação entre os Fundamentos Teóricos e as Habilidades Práticas* (Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo [PUC-SP]).
- TV Miramar (2011a). *FIR agressão cidadão*. https://www.youtube.com/watch?v=_RXYXF-t_ps (consultado a 5 de Setembro de 2021).
- TV Miramar (2011b). *Violência polícia moçambicana*. 2011. <https://www.youtube.com/watch?v=A2eivtHEdDI> (consultado a 5 de Setembro 2021).
- WageIndicator (2017). Salários da Polícia da República de Moçambique de 2017. *Meu salário.org/Moçambique*. <https://meusalario.org/mocambique/salario/sector-publico-mocambique/salarios-da-policia>.
- Williams, H. (2002). Core factors of police corruption across the world. *Forum on Crime and Society*, 2(1), 85–99.
- Yesufu, S. (2014). Police corruption: a threat to South Africa's democracy. *Journal of Commonwealth Law and Legal Education*, 9(1), 69–70.
- Zuniga, A. (2021). Polícia de Moçambique espanca e prende jornalistas que cobrem manifestações. *Committee to Protect Journalists*. <https://cpj.org/pt/2021/10/policia-de-mocambique-espanca-e-prende-jornalistas-que-cobrem-manifestacoes/>.

INFLUÊNCIA DAS RESPOSTAS INTERINSTITUCIONAIS COORDENADAS A EMERGÊNCIAS E DESASTRES DE SAÚDE PÚBLICA NA RESPOSTA NACIONAL À COVID-19 EM MOÇAMBIQUE: ESTUDO DE CASO

Celso Inguane^{1,2}, Victor Zimba³

INTRODUÇÃO

A Doença do Coronavírus 2019 (covid-19) ajudou a questionar as conclusões de que a coordenação e colaboração multissetorial para o reforço da segurança de saúde, globalmente, tinham melhorado nos últimos anos (Kandel *et al.*, 2020). As respostas nacionais à covid-19 no primeiro ano da pandemia (de Março de 2020 a Fevereiro de 2021) consistiram, de modo geral, numa miscelânea de «actividades de contenção e mitigação, com intenção de retardar grandes picos de pacientes e nivelar a procura de leitos hospitalares, simultaneamente se protegendo os mais vulneráveis à infecção [e implementando] vários níveis de isolamento [lockdown]» (Bedford *et al.*, 2020). Só mais tarde, em Dezembro de 2020, a vacinação contra a covid-19 foi acrescentada às respostas nacionais (Our World in Data, 2022). Porém, a cobertura da vacinação foi tão baixa e irregularmente distribuída entre países de alta, baixa e média renda que, não pôde demonstrar um impacto epidemiológico sobre o controlo da pandemia ao nível global (Our World in Data, 2022). Esta dimensão de desigualdade é uma das facetas da limitada capacidade global para responder eficazmente a emergências e desastres de saúde pública (Kandel *et al.*, 2020).

No início da pandemia, essa capacidade de resposta, ao nível nacional e subnacional, estava limitada a apenas 21% dos países (Kandel *et al.*, 2020), nenhum dos quais pertencente às regiões africana ou do Sudeste asiático definidas pela Organização Mundial da Saúde (Kandel *et al.*, 2020). Isto sugere que esses países, a maioria dos quais de baixa e média renda,

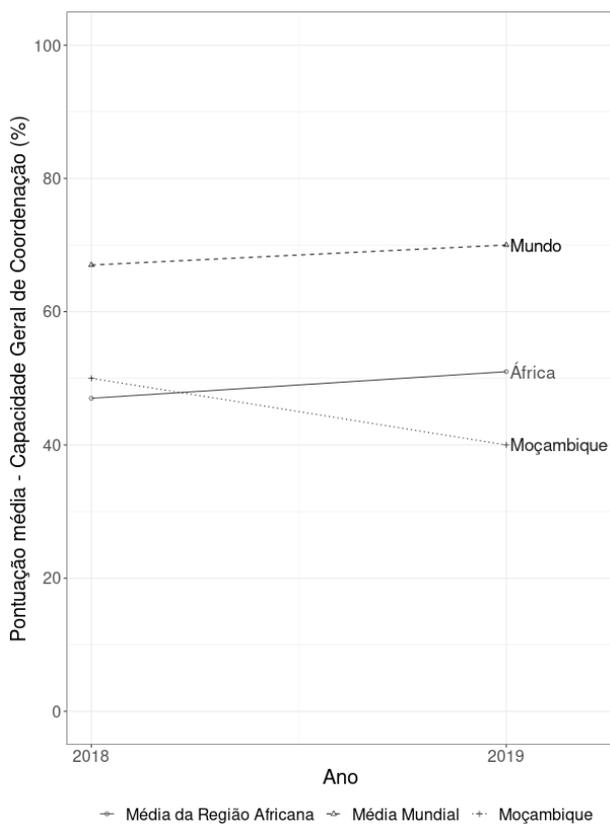
¹ Department of Global Health, University of Washington, Seattle, Washington, United States of America

² Cooperativa de Ideias e Pesquisa em Saúde (CO-IDEAS), Cidade de Maputo, Moçambique

³ Direção Nacional de Planificação e Cooperação, Ministério da Saúde, Cidade de Maputo, Moçambique

«requerem recursos externos para controlar quaisquer eventos de doenças infecciosas que possam ocorrer» (Jacobsen, 2020) que configurem emergências ou desastres de saúde pública. Moçambique é um exemplo dessa condição de dependência. Quando a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a covid-19 como emergência de saúde global, a 11 de Março de 2020 (World Health Organization, 2020a), Moçambique era classificado como tendo elevada capacidade de resposta para detectar, avaliar e notificar quaisquer riscos e eventos de elevada magnitude, conforme mandatado pelo *Regulamento Sanitário Internacional* de 2005 (World Health Organization, 2014): uma pontuação de 60% comparativamente à média de 44% na região africana da OMS (World Health Organization, 2020b). Porém, a sua pontuação na componente de coordenação tinha reduzido nos dois anos anteriores à pandemia (figura 1), de 50%, em 2018, para 40%, em 2019, enquanto a média da região africana tinha crescido de 47% para 52% (World Health Organization, 2020b).

FIGURA 1: PONTUAÇÃO DAS FUNÇÕES DA COORDENAÇÃO E PONTOS FOCAIS DO REGULAMENTO SANITÁRIO INTERNACIONAL, MOÇAMBIQUE, 2018-2019⁴



Esta diminuição da pontuação foi consistente com as constatações sobre as dificuldades de coordenação na resposta nacional à covid-19 que uma «revisão intra-acção» documentou em 2020 (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020). Especificamente, a coordenação entre os níveis nacional e subnacionais, intra e entre os Grupos Técnicos de Trabalho (GTT) foi fraca nalguns casos, fragmentada noutros e, noutros casos ainda, só melhorou com o tempo. Por exemplo, a comissão de emergência mandatada pelo ministro da saúde para garantir a coordenação da resposta nacional, foi confrontada por competições institucionais, não tinha recursos humanos adequados nem integração para desenvolver as suas actividades (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020). Adicionalmente, a comissão não beneficiou do Centro Operativo de Emergência de Saúde Pública (COESP) criado em 2019 para centralizar o controlo e o comando da resposta coordenada a emergências e desastres de saúde pública (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020). Entretanto, nos primeiros meses da resposta nacional à COVID-19 em Moçambique (de Abril a Dezembro de 2020), o COESP funcionou mais como um centro de dados do GTT de vigilância epidemiológica (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020).

Apesar destas dificuldades, Moçambique activou atempadamente a resposta nacional à covid-19, iniciando a vigilância epidemiológica e consultas para a elaboração de um quadro orientador para uma resposta coordenada (entre Janeiro e Fevereiro de 2020) antes que a OMS tivesse declarado a covid-19 como emergência de saúde global. Encerrou instituições de ensino (a 20 de Março de 2020) (STV, 2020), antes que o País tivesse confirmado os seus primeiros casos de infecção por SARS-CoV-2, o vírus que causa a covid-19. Estas medidas antecederam a imposição de outras mais abrangentes, de prevenção e controlo epidemiológico, no âmbito do Estado de Emergência, de 1 de Abril a Agosto de 2020 (Governo de Moçambique, 2020a; Governo de Moçambique, 2020b), posteriormente substituído por uma lei de calamidade pública, em Setembro de 2020 (Governo de Moçambique, 2020c), adaptada de legislação usada para responder a desastres naturais (Governo de Moçambique, 2020d) . Finalmente, o Governo relaxou lentamente algumas das medidas de prevenção e controlo, entre princípios de Outubro e Dezembro de 2020 (Governo de Moçambique, 2020e; Nyusi, 2020) e restabeleceu a maioria dessas medidas entre meados de Janeiro (Governo de Moçambique, 2021a) e princípios de Fevereiro de 2021 (Governo de Moçambique, 2021b), quando o País foi assolado pela segunda vaga da covid-19 (World Health Organization, 2022).

Este capítulo concentra-se na coordenação da resposta nacional à covid-19, no primeiro ano da pandemia em Moçambique, entre Março de 2020 e Fevereiro de 2021. Os dados foram colhidos entre Outubro de 2020 e Fevereiro de 2021, recorrendo a análise documental e entrevistas presenciais e virtuais com informantes-chave. Os últimos foram seleccionados

⁴ Figura elaborada com base em dados da OMS. *SPAR – Autoavaliação dos Estados Membros* (World Health Organization, 2020b).

dentre representantes de instituições governamentais moçambicanas, parceiros bilaterais e multilaterais de cooperação, organizações não-governamentais (ONG) nacionais e internacionais e investigadores baseados em Moçambique e internacionalmente, envolvidos na resposta nacional à covid-19 em Moçambique. Os informantes-chave das instituições governamentais moçambicanas são do Ministério da Saúde (MISAU), do Instituto Nacional de Saúde (INS) e do Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclones (GREPOC). Os dados foram analisados usando o conceito tetra-dimensional de coordenação interinstitucional durante emergências e desastres de saúde pública, desenvolvido por Spencer Moore e colegas (Moore *et al.*, 2007) que, usámos para melhorar a profundidade analítica das sete dimensões da secção de «Comando e Coordenação» do «Instrumento de análise de capacidades nacionais para um novo coronavírus (nCoV)» da OMS (World Health Organization, 2020c).

CRONOLOGIA DO PRIMEIRO ANO DA RESPOSTA NACIONAL À COVID-19 EM MOÇAMBIQUE

A resposta nacional de Moçambique à covid-19 foi atempada (tabela 1), excepto na componente comunitária, inclusa posteriormente. A resposta foi coordenada ao mais alto nível pelo Governo central, seguindo uma matriz emitida oportunamente, imediatamente a seguir à OMS ter declarado a covid-19 emergência global.

Em Janeiro de 2020, o MISAU começou a incluir dados sobre a testagem da covid-19, quarentena e outras variáveis relativas à morbidade e mortalidade, nos seus relatórios diários e semanais (Ministério da Saúde, 2020a; Ministério da Saúde, 2020b; Ministério da Saúde, 2020c) e consultou especialistas nacionais sobre a elaboração de termos de referência para uma comissão de emergência – que constituíram o modelo para a coordenação da resposta nacional à covid-19.⁵ A 12 de Março de 2022, no dia que se seguiu à OMS ter declarado a covid-19 uma emergência global (World Health Organization, 2020a), o MISAU publicou um despacho, no qual articulava a orientação para uma resposta nacional coordenada à pandemia e criou «uma Comissão de Emergência com o objectivo de coordenar a resposta à ameaça [colocada pela covid-19] e outras emergências decorrentes da época chuvosa» (Ministério da Saúde, 2020d). A 17 de Março, o MISAU publicou o primeiro relatório diário de morbimortalidade pela covid-19 que incluía informação de 22 de Janeiro a 16 de Março de 2020 (Ministério da Saúde, 2020a). Os dados reportavam a exposição ao SARS-CoV-2, resultados de testagem, vigilância nos portos de entrada e quarentena, desagregados por província, sexo, faixa etária e nacionalidade.

⁵ Entrevista a um investigador, a 9 de Fevereiro de 2021.

TABELA 1: BREVE CRONOLOGIA DA RESPOSTA À COVID-19 EM MOÇAMBIQUE

Janeiro-Fevereiro 2020	Resposta nacional incipiente Vigilância epidemiológica (de sintomas) nos portos de entrada Vigilância epidemiológica, através de relatórios semanais de morbimortalidade Consultas para a criação do Comité de Emergência do Sector da Saúde
Março	Articulação e formalização da resposta nacional Criado o Comité de Emergência do Sector da Saúde Diagnosticados os primeiros casos de covid-19 Encerramento de instituições de ensino Criada Comissão Técnico-Científica Multidisciplinar Elaborado o plano nacional de prontidão e resposta à covid-19 Declarado o Estado de Emergência e medidas abrangentes de prevenção e controlo
Abril-Agosto	Estado de Emergência Implementado o Estado de Emergência e restrições abrangentes de prevenção e controlo Aprovação de legislação e implementação de medidas de protecção Surgimento de focos de transmissão comunitária Condução de inquéritos sero-epidemiológicos em focos de transmissão de covid-19 Inquéritos sero-epidemiológicos alargados às capitais provinciais Retomado apoio internacional directo ao Orçamento Geral do Estado Elaborada a estratégia de resposta comunitária à covid-19
Setembro-Dezembro de 2020	Estado de Calamidade Pública e Alerta Vermelho abrandamento de várias restrições Declarado Estado de Calamidade Pública e alerta vermelho Abrandamento de várias restrições (viagens internacionais, comércio e trabalho, aglomeração, abertura de algumas instituições de ensino para realização de exames)
Janeiro-Março de 2021	Estado de Calamidade Pública e Alerta Vermelho repostas algumas restrições Aumento exponencial do número de casos diários e aumento da mortalidade Repostas algumas restrições em vigor durante o estado de emergência (níveis 2-3) Atualizado o plano nacional de prontidão e resposta à covid-19.

A implementação da resposta nacional multisectorial à covid-19 começou imediatamente a seguir. A 20 de Março, dois dias antes de terem sido detectados os primeiros casos de SARS-CoV-2 em Moçambique (Ministério da Saúde, 2020a), o Governo central começou a implementar medidas para prevenir e controlar a pandemia, como o encerramento de instituições de ensino e a imposição de restrições ao número de pessoas que se podiam reunir (STV, 2020). Estas medidas foram seguidas pela criação de uma comissão técnico-científica multidisciplinar, a 24 de Março (Governo de Moçambique, 2020f), com mandato para monitorar a evolução da covid-19 no País e aconselhar técnica e cientificamente o Governo central sobre a resposta à pandemia. Em conformidade com as orientações estabelecidas pelo Regulamento Sanitário Internacional de 2005 (World Health Organization, 2014), a comissão elaborou um plano nacional de prontidão e resposta à covid-19 (MISAU, 2020e).

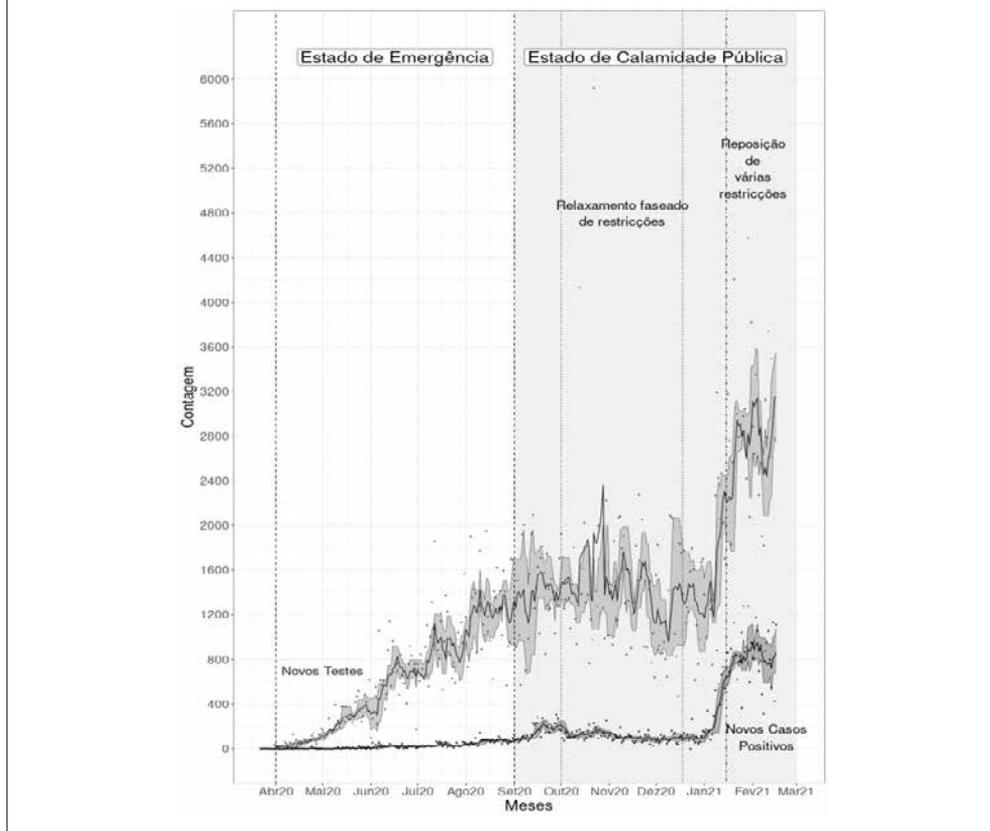
A 1 de Abril de 2020, quando apenas 10 casos de infecção por SARS-CoV-2 tinham sido confirmados em Moçambique, o Governo central impôs o Estado de Emergência (Governo de Moçambique, 2020g), no âmbito do qual implementou medidas de restrição, prevenção e protecção social abrangentes, para enfrentar a pandemia e mitigar alguns dos seus efeitos. Foram igualmente anunciadas medidas para os meios de comunicação social, liberdade de imprensa e opinião, associadas a restrições a viagens domésticas e internacionais. Foi introduzida regulamentação especial relativa a documentos de identificação individual, de viagem e

de condução de veículos. Estas medidas foram sendo progressivamente regulamentadas, modificadas e revogadas, através de um volume elevado de documentos legislativos sobre assuntos específicos, sem precedentes em Moçambique independente⁶. A abrangência dessas medidas reflectiu uma abordagem holística a assuntos de saúde pública, com excepção da articulação da componente comunitária da resposta nacional à covid-19 que foi concluída mais tarde, em Agosto de 2020 (MISAU, 2020f).

Dadas as limitações que a Constituição da República impõe à vigência do Estado de Emergência em Moçambique (Governo de Moçambique, 2004h), após algumas prorrogações até Agosto de 2020, o Estado de Emergência foi revogado a 4 de Setembro. Contudo, as medidas que tinham sido impostas durante o Estado de Emergência mantiveram-se, no âmbito de um quadro legislativo de gestão de riscos de desastres naturais, através da qual o Governo declarou o Estado de Calamidade Pública e um nível de alerta vermelho (Governo de Moçambique, 2020i). Ao longo do tempo, algumas restrições foram parcialmente aliviadas, incluindo a reabertura de fronteiras internacionais e portos de entrada, a reabertura de instituições de ensino técnico-profissional e a retoma do regime normal de trabalho, comércio e actividades religiosas em locais públicos. Em muitos aspectos, este alívio de restrições aproximou-se da ideia de um “novo normal”, eventualmente revisto em Janeiro de 2021, quando o País foi assolado pela segunda e maior vaga de covid-19 até à altura. O número médio de casos diários de infecção por SARS-CoV-2 (Hasell et al., 2020) e o número de hospitalizações e mortes associadas cresceu (figura 2), a ponto de sobrecarregar excessivamente o sistema nacional de saúde e causar pânico e crítica pública (Tibana, 2021). Reagindo à situação, desde 13 de Janeiro, o Governo central repôs várias restrições que tinham estado em vigor durante o Estado de Emergência (Governo de Moçambique, 2021a). A 4 de Fevereiro, as restrições foram reafirmadas e novas restrições foram impostas, incluindo o recolher obrigatório das 21 horas às 4 horas da manhã na região metropolitana do Grande Maputo, que inclui a Cidade de Maputo e três áreas urbanas situadas num raio de cerca de 40 km: Cidade da Matola, Município da Boane e Distrito de Marracuene (Governo de Moçambique, 2021b).

⁶ Durante algum tempo, até por volta de 30 de Junho de 2022, uma lista exaustiva da legislação moçambicana em resposta à COVID-19, este disponível na página electrónica da GDA Advogados. <https://www.gdaadvogados.com/en/insights/legislation/relevant-laws/229/>

FIGURA 2: MÉDIA DE SETE DIAS DE NOVOS TESTES POSITIVOS DE SARS-COV-2, DE 22 DE MARÇO 2020 A 16 DE FEVEREIRO DE 2021, EM MOÇAMBIQUE⁷



O plano nacional de prontidão e resposta foi actualizado em Janeiro de 2021 (MISAU, 2021), para reflectir os esforços para lidar com a deterioração da situação epidemiológica no País e na área do Grande Maputo e, com as limitações da resposta nacional descritas num relatório sobre a revisão “intra-acção” para Moçambique, cuja primeira versão foi completada em Dezembro de 2020 (MISAU, Chilundo & Kraus, 2020). Diversas instituições, incluindo a sociedade civil e o empresariado moçambicanos, ONG e instituições bilaterais e multilaterais internacionais e, investidores internacionais, implementaram medidas de contenção ou de mitigação do impacto da pandemia no sistema de saúde e ao nível socioeconómico (Saúte et al., 2020). Tal foi feito em coordenação com o Governo central, apoiando os esforços do Governo ou independentemente, obedecendo a lógicas humanitárias e de solidariedade social empresarial. A assistência internacional incluiu o reatamento do apoio directo ao Orçamento Geral do Estado (OGE) que o Fundo Monetário Internacional (FMI) (International Monetary Fund,

⁷ Figura elaborada com base em dados de Our World in Data (2021).

2020), o Banco Mundial (The World Bank, 2020) e outros doadores internacionais haviam suspenso desde inícios de 2016, em reacção às dívidas ocultas, avaliadas em cerca de 2,2 biliões de dólares americanos (The Wall Street Journal, 2016).

COORDENAÇÃO DA RESPOSTA NACIONAL À COVID-19

A coordenação da resposta nacional à covid-19 foi dirigida ao mais alto nível do Governo de Moçambique, pelo Presidente da República e, ao mais alto nível do MISAU, pelo Ministro da Saúde. Houve representação multisectorial, participação activa por parte dos parceiros internacionais cooperação e, participação limitada da sociedade civil e do empresariado nacional. Os membros do Conselho de Ministros reportavam semanalmente ao Conselho, dirigido pelo Presidente da República. O Ministro da saúde presidia a uma comissão técnico-científica multidisciplinar que aconselhava o Presidente da República. O MISAU, coordenava igualmente as actividades dos vários GTT criados para apoiar a comissão de emergência e responder aos pilares contidos no instrumento de análise de capacidades nacionais para o novo coronavírus - nCoV (World Health Organization, 2020c). Um grupo de parceiros de cooperação do sector da saúde que incluía doadores, ONG internacionais e nacionais, membros das plataformas da sociedade civil e do sector privado prestava apoio técnico e financeiro aos GTT do sector da saúde. Alguns ministérios implementaram actividades de resposta nacional externas aos mecanismos de coordenação dirigidos pelo MISAU, contudo, no âmbito da legislação nacional de resposta articulada pelo Governo central. O grau de coordenação entre os níveis central e subnacional do sector de saúde e entre os diferentes GTT variava. Nalguns casos, era fraco e fragmentado; noutros casos era pouco claro ou de melhoria lenta ao longo do tempo.

O Despacho n.º 3/2020 de 12 de março, do MISAU, que conceptualizou a resposta nacional à covid-19 (Ministério da Saúde, 2020d), foi posteriormente alargado para um plano nacional de prontidão e resposta (Ministério da Saúde, 2020e). O despacho criou uma comissão de emergência para coordenar a resposta à covid-19 e a outras emergências de saúde pública e especificou a composição, os papéis e as responsabilidades da comissão. Também criou sete subcomissões para prestarem assistência no alcance das metas da comissão e descreveu a contribuição que se esperava dos parceiros de cooperação internacional. Ademais, o documento incluía orientações sobre (a) coordenação e interacção com outras entidades do Governo e representação da comissão nos «órgãos de governação descentralizada» e, (b) recomendou a inclusão da sociedade civil e do sector privado (Ministério da Saúde, 2020d). A Direcção Nacional de Saúde Pública (DNSP) foi nomeada para presidir à comissão, assistida pelo INS. As subcomissões destinavam-se à vigilância epidemiológica, gestão de cuidados clínicos, diagnóstico laboratorial, mobilização comunitária e infra-estrutura, gestão da cadeia

logística e infra-estrutura, monitoria e avaliação e, gestão de recursos financeiros e humanos. A composição temática da comissão de emergência e das suas subcomissões esteve, de forma geral, alinhada com as nove áreas temáticas que o MISAU criou para gerir os pilares contidos no instrumento de análise de capacidades nacionais da OMS - nCoV (World Health Organization, 2020c) - e reflectiu-se nos GTT que compuseram o grupo de parceiros da saúde. As áreas temáticas foram: coordenação (governança), planificação e monitoria; vigilância, resposta rápida e equipas de investigação de casos; gestão de casos; laboratórios nacionais; risco de transmissão e envolvimento comunitário; prevenção e controlo da infecção; portos de entrada, viagens e transportes internacionais (MISAU, Chilundo & Kraus, 2020) e; vacinação, criada mais tarde⁸ (Jornal Notícias, 2021).

Na prática, o INS partilhou com a DNSP a liderança da resposta nacional coordenada do sector de saúde. O INS geriu a página electrónica principal do Governo central que contém informação sobre saúde, educação e mensagens sobre transmissão da covid-19⁹; dirigiu a vigilância epidemiológica, mediante a implementação de inquéritos sero-epidemiológicos de SARS-CoV-2 nas capitais provinciais, rastreio de contactos e testagem de casos suspeitos; dirigiu o Observatório Nacional de Saúde (ONS), que hospeda a Plataforma de Análise de Cenários e Impactos das Medidas de Controlo de Epidemias (ONS-PACE), a qual, até finais de Julho de 2020, coordenou análises rápidas «que a Comissão Técnico-Científica multidisciplinar usou para aconselhar o Governo central sobre a resposta nacional à covid-19».¹⁰ A plataforma continha quatro grupos temáticos: (a) demografia, mobilidade e distanciamento social, (b) modelação da morbimortalidade, (c) continuidade dos serviços de prevenção e tratamento, e (d) análise dos impactos económicos da pandemia no sector de saúde e nas famílias. Os grupos temáticos incluíam representantes de instituições do Governo central, governo americano, sistema das Nações Unidas, ONG internacionais e pesquisadores locais e internacionais. O Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) resume da seguinte maneira estes arranjos complexos de coordenação:

Para a resposta de saúde pública à COVID-19, o Governo formou o grupo dos parceiros da saúde, dirigido pelo Ministério da Saúde, com o apoio da OMS e parceiros. Foi elaborado um Plano Nacional de Preparação e Resposta à COVID-19 e foi formada uma Equipa Técnica de Assessoria (ETA) composta por especialistas da OMS, UNICEF, Africa Centres for Disease Control and

⁸ O grupo de trabalho temático sobre vacinação foi criado para garantir o desenvolvimento e implementação do Plano Nacional de Mobilização e Vacinação para as vacinas da covid-19 que articularam a candidatura do País ao mecanismo COVAX, tal como delineado no WHO/2019-nCoV/NDVP/country_plans/2021.1. Não é claro que seja esse o caso, mas espera-se que este grupo de trabalho faça a gestão da implementação do plano geral de vacinação da covid-19 no País, incluindo das vacinas que o País começou a obter fora do instrumento COVAX, conforme anunciou o Ministério da Saúde: as vacinas contra a covid-19 chegam nos próximos dias – as primeiras serão para os profissionais de saúde.

⁹ A página electrónica do INS contém informação completa do Governo de Moçambique sobre a covid-19: <https://covid19.ins.gov.mz>

¹⁰ Entrevista formal a um investigador, a 9 de Fevereiro de 2021.

Prevention (CDC), Banco Mundial, USAID, FNUAP, para coordenar, acrescentar qualidade e harmonizar as contribuições dos vários grupos técnicos de trabalho. Todas estas equipas estão activas e continuam a funcionar, enquanto se implementa uma estrutura semelhante através de todas entidades de saúde e gabinetes de governos provinciais (OCHA, 2020).

Porém, a análise «intra-acção» para Moçambique (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020) e os informantes-chave sugeriram que, embora existissem estruturas e entidades de coordenação ao nível nacional e subnacional, as dinâmicas de coordenação eram mais complexas do que propunha a descrição do OCHA, segundo a qual «essas equipas estão activas e continuam a funcionar». A capacidade de coordenação variava entre os níveis nacional e subnacional, nos GTT e entre eles (figura 3): fraca nalguns casos, fragmentada noutros e, noutros casos ainda, a coordenação parecia melhorar com o tempo.

FIGURA 3. ENTIDADES ENVOLVIDAS NA COORDENAÇÃO DA RESPOSTA NACIONAL À COVID-19 EM MOÇAMBIQUE¹¹

Governo de Moçambique (Presidente da República)		
Ministro da Saúde		
Comissão Técnico-Científica multidisciplinar		
Comissão de emergência	Grupo de Parceiros da Saúde	Pilares de Capacidade Nacional
	Coordenação	Coordenação (governança), planificação e monitoria
Vigilância epidemiológica	Vigilância epidemiológica	Vigilância, resposta rápida e investigação de casos
Gestão de cuidados clínicos	Cuidados clínicos	Gestão de casos
Diagnóstico laboratorial	Diagnóstico laboratorial	Laboratórios Nacionais
Mobilização comunitária e infra-estruturas	Comunidade	Risco de transmissão e envolvimento comunitário
Gestão de cadeia logística e infra-estruturas	Cadeia de logística e informação	Vacinação
Monitoria & Avaliação	Monitoria & Avaliação – Gestão de informação	
Gestão de recursos financeiros e humanos	Mobilização de Recursos	
	Pontos de entrada	Portos e pontos de entrada
	WASH	Prevenção e controlo de infeção
Governos Provinciais		

Concretizando, a comissão de emergência parece ter tido dificuldades em ser eficaz, porque não tinha recursos humanos adequados, não teve apoio sólido para desenvolver as suas actividades e teve de gerir interesses institucionais frequentemente concorrentes (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020). s GTT na tomada de decisões que alguns informantes-chave classificaram como não reflectindo processos participativos nos GTT, mas sim a comunicação unilateral de

¹¹ Na figura 3, delineámos a estrutura da resposta coordenada da nação moçambicana à covid-19 a nível central. Usámos um tipo de letra esbatido para descrever a comissão de emergência e os seus GTT e não usámos conectores entre as entidades e os GTT para manter a consistência com a falta de clareza que os informantes-chave tinham a respeito do nível de coordenação e actividade entre essas entidades e os GTT.

decisões de entidades de nível central a entidades provinciais.¹² O resultado foi, no entender dos informantes-chave, uma variedade das respostas provinciais à covid-19, sem obediência às directrizes nacionais, conforme asseverou um informante-chave: «todas as províncias têm os seus próprios planos; não existe um padrão e; não vi isso mudado».¹³

Alguns informantes-chave afirmaram que as dificuldades de coordenação persistiam em todos os organismos de coordenação, excepto na comissão técnico-científica multidisciplinar, conforme notou um informante-chave: «o único grupo de trabalho que funciona e se reúne regularmente é a comissão técnico-científica que assessora o Presidente [da República]».¹⁴ Contrariamente, outros informantes-chave e o relatório de «revisão intra-acção» sugerem que alguns GTT ultrapassaram as dificuldades de coordenação. Por exemplo, o GTT de cadeia de logística e infra-estruturas usou com sucesso estruturas, planos e processos de experiências anteriores de resposta a ciclones e inundações dos últimos anos a nível central, mas não ao nível provincial nem distrital, onde não havia pontos focais (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020). O GTT dos pontos de entrada, viagens internacionais e transportes, teve uma coordenação multisectorial e proactiva assinalável que, segundo o relatório de «revisão intra-acção», «garantiu o retardamento da pandemia no País» (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020). Os sectores representados nesse GTT foram saúde, agricultura e desenvolvimento rural, transportes e comunicações, economia e finanças (incluindo as alfândegas) e interior (migração e polícia de guarda fronteira).

ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL E DO EMPRESARIADO NA RESPOSTA NACIONAL

O GTT de risco de transmissão e envolvimento comunitário foi mencionado como mais um exemplo de coordenação e inclusão multisectorial e multidisciplinar da sociedade civil, do sector privado e de entidades provinciais (MISAU, Chilundo, & Kraus, 2020). Este grupo também capitalizou estruturas, processos e recursos usados para responder a emergências e desastres de saúde pública anteriores em Moçambique, conforme mencionou um informante-chave:

*O GTT de transmissão não é novo; foi reactivado a partir dos [GTT] antes utilizados para enfrentar o Ébola e os ciclones IDAI e Kenneth. Usámos material educacional que tínhamos preparado para o Ébola. Mas introduzimos algumas melhorias. Por exemplo, enquanto anteriormente tínhamos apenas incluído [apenas] línguas do Sul, desta vez incluímos línguas locais de todo o País.*¹⁵

¹² Entrevista a um representante do Governo de Moçambique, a 13 de Fevereiro de 2021.

¹³ Entrevista a um representante do grupo de parceiros da saúde, a 9 de Fevereiro de 2021.

¹⁴ Entrevista a um representante do Governo de Moçambique, a 13 de Fevereiro de 2021.

¹⁵ Entrevista a um representante do Governo de Moçambique, a 10 Fevereiro de 2021.

Os termos de referência para este GTT estão articulados na estratégia da resposta comunitária à covid-19 (Ministério da Saúde, 2020f), concentrando-se no cumprimento de quatro objectivos estratégicos: (a) liderança comunitária na disseminação de mensagens de educação para saúde, (b) descrever as medidas de prevenção comunitária contra a covid-19, (c) clarificar os papéis dos intervenientes comunitários na vigilância da covid-19 e, (d) assegurar a continuidade dos serviços de saúde e de apoio ao nível comunitário. A estratégia também descreveu os papéis de vários sectores do Governo central, instituições multilaterais e ONG e, clarificou os papéis das entidades de governação descentralizada aos níveis distrital e municipal. Contudo, a contribuição da estratégia de resposta comunitária para a resposta nacional, no primeiro ano, pareceu limitada por dificuldades relacionadas (a) à participação da sociedade civil na tomada de decisão sobre a coordenação e implementação da resposta nacional, (b) ao desenvolvimento e implementação tardia da estratégia, e (c) à alocação limitada de recursos à componente comunitária.

Para ser concreto, os informantes-chave entendem que o envolvimento da sociedade civil local na tomada de decisão sobre a coordenação da resposta nacional variou entre algum envolvimento e um envolvimento marginal ou nenhum envolvimento, conforme ilustram os depoimentos que se seguem:

O movimento incluía ministros e mesmo a sociedade civil¹⁶, [mas] é difícil especificar quais as organizações da sociedade civil que participam, embora não haja qualquer restrição a quem pode participar¹⁷. No início, eles costumavam vir por causa do pânico. Mas não participavam; eles não sabem o que se está a passar. Também não ajuda o facto de a resposta ter sido tão científica. Mas isto não acontece só na resposta à COVID-19. É uma questão estrutural no país; isso tem que ver com a abordagem do topo-base do governo, o que limita a participação da sociedade civil¹⁸.

A sociedade civil não participa. Parte dela veio com uma 'voz de inspecção', com uma certa voz de activista, investigativa. Porém, tiveram algumas boas contribuições, especialmente relacionadas com a inclusão de pessoas com deficiência¹⁹.

Vejam a Comissão Técnico-Científica Multidisciplinar. A sociedade civil não tem lá representação. Não há membros das lideranças religiosas. Não há membros de organizações representantes dos profissionais de saúde, como médicos ou enfermeiros²⁰.

¹⁶ Entrevista a representante do Governo, a 21 Fevereiro de 2021.

¹⁷ Entrevista a representante do Governo, a 10 Fevereiro de 2021.

¹⁸ Entrevista a representante do grupo de parceiros da saúde, a 13 de Fevereiro de 2021.

¹⁹ Entrevistas com representante do Governo, a 13 de Fevereiro de 2021.

²⁰ Entrevista a membro da sociedade civil moçambicana, a 19 de Fevereiro de 2021.

Estas percepções não surpreendem, dado que a estratégia de resposta comunitária, na qual tal participação foi articulada, foi finalizada relativamente tarde (Agosto de 2020) relativamente à resposta nacional à covid-19²¹ e recebeu recursos limitados, comparativamente a outras componentes da resposta nacional. Como explicaram dois informantes-chave:

Quando a covid-19 começou, a componente comunitária não tinha sido incluída. Ela foi elaborada mais tarde e agora é um dos pilares da resposta nacional. A ideia era financiar as actividades dos intervenientes comunitários. Mas não havia dinheiro para estruturar a resposta. Por isso, no início foi difícil, [porque os parceiros de implementação] diziam que não tinham planificado isto. O Ministério da Saúde respondeu que também não esperara a covid¹⁹.

O envolvimento da comunidade veio mais tarde. A prioridade era a componente clínica. Deveríamos ter formado os actores comunitários. E houve ocasiões em que tivemos de parar [as actividades] porque não havia dinheiro. Quando sentimos que precisamos de formar os actores comunitários, muitas vezes esquecemo-nos de incluir equipamento e consumíveis como EPP, álcool em gel, sabão. Essa foi uma das lições aprendidas desta resposta.²³

A participação do sector privado com investimentos para apoio à resposta nacional à covid-19 também teve variações. Entretanto, não está claro até que ponto o empresariado contribuiu directamente para financiar o Plano Nacional de Preparação e Resposta à covid-19. Parte do empresariado nacional estava representada no grupo de parceiros da saúde pela Confederação das Associações Económicas (CTA), cujo nível de participação também não estava claro. Porém, alguns informantes-chave descreveram exemplos de contribuições claras e activas dos empresários na resposta à covid-19. Por exemplo, alguns informantes-chave reportaram que algumas empresas organizaram webinars internacionais, doaram equipamento e outros artigos e, injectaram fundos nos cofres do Estado, como parte da responsabilidade social empresarial e contribuíram com inovações e produzindo equipamento e outros insumos, como as chamadas “máscaras de fabrico comunitário”. Acrescentaram que as companhias de telefonia móvel apoiaram linhas verdes (grátis) como o *Alô Vida*, colocaram a circular mensagens de prevenção através de SMS e, ocasionalmente, disponibilizaram crédito grátis para telemóveis a alguns profissionais de saúde. Os informantes-chave, adiantaram ainda que, alguns bancos disseminaram mensagens de prevenção nas suas caixas automáticas (ATM) e fizeram-nas circular através dos seus trabalhadores. As multinacionais envolvidas na implementação de megaprojectos contribuíram através da construção e apetrechamento de laboratórios e contratando recursos humanos para realizar a testagem por Reacção em Cadeia de Polimerase

²¹ Entrevistas com dois com representantes do Governo, a 10 e 12 de Fevereiro de 2021.

²² Entrevistas com representante do Governo, a 12 de Fevereiro de 2021.

²³ Entrevista a representante do Governo, a 10 de Fevereiro de 2021.

(PCR) do SARS-CoV-2 nas províncias em que operavam, nomeadamente em Cabo Delgado, Nampula e Tete. Simultaneamente, outras empresas forneceram combustível ou fundos directamente ao MISAU e a outras entidades públicas. Um informante-chave discutiu esta contribuição, particularmente para o sistema nacional de saúde, destacando algumas limitações:

Os laboratórios que foram construídos e equipados são importantes. Mas foram construídos com material pré-fabricado que durará menos de 10 anos. Os recursos humanos (técnicos de laboratório) que foram contratados e formados irão transitar para o serviço nacional de saúde²⁴.

Apesar dos relatos positivos, persiste uma percepção de que o empresariado nacional contribui fora do âmbito do plano de resposta nacional; o que poderia reflectir, parcialmente, o seu estatuto dependente em relação ao governo central, conforme explicou um informante-chave:

A comunidade empresarial nacional ainda está atrelada ao governo. Segue agendas do governo. Limita-se a colaborar com as decisões do governo. Por isso, não é fácil ser vista como interlocutora do governo.²⁵

Portanto, com base nos documentos que consultámos e nas entrevistas que realizámos, não ficou claro o nível de coordenação entre os vários intervenientes e os GTT nem como estas entidades poderiam contribuir para coordenar eficazmente a resposta nacional à COVID-19. Alguns informantes-chave sugeriram que tal coordenação existia explicitamente, conforme demonstrado por a Comissão Técnico-Científica Multidisciplinar ser hierarquicamente superior aos GTT e ter sintetizado as contribuições dos GTT²⁶. A maioria dos entrevistados, porém, pensava de forma diferente, tendo afirmado que tal coordenação:

Não existe explicitamente. Existe implicitamente, porque alguns dos membros da comissão técnico-científica multidisciplinar [que assessora o Presidente da República] fazem parte de, ou lideram instituições que estão representadas em vários desses grupos de trabalho.²⁷

O MODELO HÍBRIDO DA RESPOSTA DE MOÇAMBIQUE À COVID-19

Apesar das dificuldades de coordenação da resposta nacional terem permeado diferentes níveis de governação, instituições e grupos de trabalho, o modelo dos GTT multidisciplinares

²⁴ Entrevistas a um representante do Governo, a 13 de Fevereiro de 2021.

²⁵ Entrevista a representante do grupo de parceiros da saúde, a 13 de Fevereiro de 2021.

²⁶ Entrevistas formais com investigador, 9 de Fevereiro de 2021.

²⁷ Consulta informal com um investigador, a 21 de Janeiro de 2021.

foi uma característica transversal ao primeiro ano da resposta nacional à covid-19 em Moçambique. Faz parte de um modelo híbrido mais abrangente que parece ser influenciado por (a) abordagens de saúde pública globais aplicadas a emergências e desastres de saúde pública e, por (b) uma abordagem de resposta rápida humanitária usada globalmente para responder a calamidades naturais. Ambas as abordagens coexistem no País há pelo menos duas décadas, num quadro que inclui (a) a liderança do Governo central em aspectos normativos, de planificação e de monitoria, reconhecida pelos parceiros de cooperação internacional e, (b) a assistência financeira, logística e técnica que os parceiros de cooperação internacional oferecem. Conforme esclareceu um informante-chave:

O mecanismo de resposta é o mesmo para todas as emergências.²⁸ É o modelo de *clusters*. As organizações internacionais estão habituadas a ele e foi usado para responder ao ciclone [IDAI].²⁹

Um exemplo recente de uso da abordagem de resposta rápida humanitária para enfrentar calamidades naturais foi a resposta ao ciclone IDAI que devastou a região centro de Moçambique, em 2019. A abordagem foi novamente activada mais tarde, no mesmo ano, para responder ao ciclone Kenneth, que atingiu partes das províncias de Cabo Delgado e Nampula, no Norte de Moçambique. Um relatório situacional do OCHA descreve abreviadamente a abordagem nos seguintes termos:

A resposta humanitária em Moçambique no seu todo é dirigida e coordenada pelas autoridades, através do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) e mecanismos relacionados de coordenação de emergência. A operação e a assistência humanitária recebem apoio de organizações de ajuda estruturadas na Equipa Humanitária do País (*Humanitarian Country Team – HCT*) que inclui as agências das Nações Unidas, ONG nacionais e internacionais, Cruz Vermelha e representantes dos doadores. A HCT é apoiada a nível operacional por um Grupo de Coordenação Inter-Clusters (*Inter-Cluster Coordination Group – ICCG*) (OCHA, 2020).

A resposta nacional ao HIV não diverge muito da abordagem de carácter humanitário que é um paradigma da resposta nacional a emergências e desastres de saúde pública em Moçambique. Para fins analíticos, podemos organizar cronologicamente esta resposta em dois grandes períodos, o primeiro estendendo-se de 1986 a 1999 e o segundo de 1999/2000 ao presente (Matsinhe, 2008; Olsen, 2013). O primeiro período inicia com o diagnóstico do primeiro caso de HIV em Moçambique; um período em que a resposta era dirigida pelo MISAU. Este inclui a elaboração de planos de curto e médio-prazo e a criação da Comissão Nacional do SIDA – antecessora do actual Programa Nacional de ITS/HIV/SIDA. O Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV/SIDA (UNAIDS) instalou o seu escritório no País durante este período e Moçambique beneficiou de apoio técnico da OMS. Os marcos importantes

²⁸ Consulta informal com um investigador, a 7 de Janeiro de 2021.

²⁹ Consulta informal com investigadores, a 21 de Janeiro de 2021.

do segundo período, incluem a criação do Conselho Nacional de Combate ao HIV e SIDA (CNCS), em 2000, e a elaboração do primeiro Plano Estratégico Multisectorial Nacional (PEN-1). Desde então, o CNCS tem dirigido a resposta multisectorial ao HIV, presidido pelo Primeiro-Ministro de Moçambique, assistido pelo ministro da saúde (Vice-Presidente do CNCS) e, gerido por um secretário executivo. A orientação normativa da resposta nacional ao HIV é articulada nos planos estratégicos e guiões nacionais, com assistência financeira, logística e técnica dos parceiros de cooperação internacional, com participação limitada da sociedade civil no processo de tomada de decisão estratégica sobre a resposta. Conforme descreveu um informante-chave:

Havia coordenação, pelo menos do ponto de vista técnico, liderada pelo CNCS; o que era mais importante na altura de elaborar os documentos técnicos [...]. As ONG internacionais tinham mais capacidade técnica. Uma particularidade da capacidade técnica é que ela está associada a ter pessoal suficiente – ter pessoas suficientes para realizarem o trabalho. Isso advém do financiamento. As ONG tinham três ou quatro assistentes técnicos no MISAU. Algumas ONG tinham orçamentos anuais de cerca de 20 milhões de dólares americanos para operarem em três províncias. A única ONG moçambicana forte era a [Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade] FDC. As outras ONG mais pequenas juntavam-se em coligação para conseguirem ter voz.³⁰

CONCLUSÕES

Moçambique articulou oportunamente uma resposta nacional coordenada à covid-19, com um comando claro dos níveis mais altos do Governo central, inicialmente conceptualizada pelo sector da saúde. A resposta seguiu um modelo aparentemente híbrido, baseado numa resposta humanitária rápida usada para enfrentar calamidades naturais e numa abordagem de saúde global usada para responder a eventos de saúde pública. Estas abordagens foram institucionalizadas no País ao longo de duas décadas, caracterizadas pela liderança normativa do Governo moçambicano e apoio logístico, técnico e financeiro dos parceiros de cooperação internacional, com participação limitada da sociedade civil e do empresariado local em processos de tomada de decisão sobre a concepção e implementação da resposta. Este padrão de participação ficou evidente no primeiro ano da resposta à covid-19, em Moçambique. Contudo, foi também notado como padrão da resposta global a surtos de doenças infecciosas, epidemias e pandemias entre 2002 e 2015, nos seguintes termos: «muito frequentemente, o envolvimento da comunidade tem sido uma consideração *a posteriori* – pouco investigado, deixado para depois até que seja demasiado tarde e implementado atabalhoadamente” (Sands, Mundaca-Shah, & Dzau, 2016).

³⁰ Consulta informal com um informante-chave, a 30 de Outubro e a 4 de Novembro de 2020.

O primeiro ano da resposta à covid-19, em Moçambique, revelou igualmente a presença generalizada de múltiplos mecanismos de coordenação, profundamente permeados por competências institucionais, incluindo a coexistência de múltiplos sistemas de informação em saúde, de repositórios e protocolos que não alimentavam a rotina do sistema de informação em saúde de modo que informasse uma resposta eficaz e coordenada à covid-19. Atender a tais multiplicidades requer energia e recursos que se desviavam da gestão eficaz da resposta nacional à covid-19. A dispersa legislação nacional sobre saúde pública, que não tomou em conta as necessidades de quarentena e outras restrições ao movimento de pessoas exigidas pela resposta à covid-19, agravou estas multiplicidades. O vácuo que essa escassez criou foi preenchido por uma profusão legislativa, produzida no âmbito de um Estado de Emergência, eventualmente substituído por um Estado de Calamidade Pública. Tal contribuiu para restrições ao espaço cívico (Pereira, Forquilha, & Shankland, 2021), justificadas por lógicas de governação da saúde pública.

Assim, o modelo utilizado para a coordenação do primeiro ano da resposta nacional à covid-19, em Moçambique, salienta a importância de uma complexa combinação de influências sociopolíticas e de saúde pública que moldam as respostas nacionais a emergências e desastres de saúde pública no País. Tais influências incluem a exposição a pandemias nos últimos anos (Tsuei, 2020), exposição a desastres naturais a longo-prazo (Moore, Eng, & Daniel, 2003) Mozambique suffered its worst flooding in almost 50 years: 699 people died and hundreds of thousands were displaced. Over 49 countries and 30 international non-governmental organisations provided humanitarian assistance. Coordination of disaster assistance is critical for effective humanitarian aid operations, but limited attention has been directed toward evaluating the system-wide structure of inter-organisational coordination during humanitarian operations. Network analysis methods were used to examine the structure of interorganisational relations among 65 non-governmental organisations (NGOs e a interesses institucionais locais e globais (Fassin, 2012), incluindo a secundarização do envolvimento comunitário, notado com um padrão global (Sands, Mundaca-Shah, & Dzau, 2016) também documentados em países de língua oficial portuguesa (LEIASS, 2020).

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa não teria sido possível sem o generoso apoio das autoridades de saúde, a nível provincial e municipal da Cidade de Maputo e, das seguintes pessoas: Quinhas Fernandes, Angélica Isabel, Baltazar Chilundo, Carlos Funzamo, Caroline Soi, Eusébio Chaquise, Filipa Gouveia, Hugo Puerto, Johannes Kraus, Julaya Mussá, Liliana Pinto, Marília Massangaia, Moshin Sidat, Natércia Monjane, Orvalho Augusto, Pedro Duce, Peter Young, Rose Zulliger, Sérgio Chicumbe e Stélio Tembe.

A pesquisa que serviu de base à presente publicação foi financiada pela *Alliance for Health Policy and Systems Research* (AHPSR), da Organização Mundial de Saúde (OMS). Porém, os resultados e as conclusões contidas nesta publicação são exclusivamente da responsabilidade dos autores. Portanto, não reflectem a posição nem as políticas do financiador ou de qualquer outro actor.

REFERÊNCIAS

- Assembleia da República (2014). Lei n.º 15/2014 de 20 de Junho: Cria o quadro legal para a gestão de calamidades, incluindo a prevenção, mitigação dos efeitos destrutivos das calamidades, realização de acções de resgate e assistência, bem como a reconstrução e a recuperação das áreas afectadas. *Boletim da República*, I Série, n.º 50.
- Bedford, J. *et al.* (2020). COVID-19: towards controlling of a pandemic. *The Lancet*, 395(10229), 1015–1018. [http://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30673-5](http://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30673-5).
- Fassin, D. (2012). *Humanitarian reason: a moral history of the present times*. University of California Press. <http://dx.doi.org/10.1525/california/9780520271166.001.0001>.
- Governo de Moçambique (2020a). Decreto n.º 12/2020 de 2 de Abril: Aprova medidas de execução administrativas para a prevenção e contenção da propagação da pandemia [da] COVID-19, a vigorar durante o Estado de Emergência. *Boletim da República*, I Série, n.º 64.
- Governo de Moçambique (2020b). Decreto n.º 69/2020 de 11 de Agosto: Aprova as medidas de execução administrativas para contenção da propagação da pandemia da COVID-19, a vigorar durante o Estado de Emergência. *Boletim da República*, I Série, n.º 153.
- Governo de Moçambique (2020c). Decreto n.º 79/2020 de 4 de Setembro: Declara o Estado de Calamidade Pública e activa o alerta vermelho. *Boletim da República*, I Série, n.º 171.
- Governo de Moçambique (2020d). Decreto n.º 102/2020 de 23 de Novembro. Aprova medidas para o controlo da pandemia da COVID-19, enquanto vigora o estado de calamidade. *Boletim da República*, I Série, n.º 224.
- Governo de Moçambique (2020e). Decreto n.º 110/2020 de 18 de Dezembro: Estabelece as medidas de contenção da propagação da pandemia [da] COVID-19, enquanto vigorar a Situação de Calamidade Pública e revoga o Decreto n.º 102/2020, de 23 de Novembro. *Boletim da República*, I Série, n.º 243.
- Governo de Moçambique (2020f). Resolução n.º 20/2020 de 25 de Março: Cria a Comissão Técnico-Científica para a Prevenção e Resposta à Pandemia de COVID-19, órgão de consulta e assessoria técnica ao Governo que funciona no Ministério da Saúde. *Boletim da República*, I Série, n.º 58.
- Governo de Moçambique (2020g). Decreto Presidencial n.º 11/2020 de 30 de Março: Declara o Estado de Emergência devido a uma calamidade pública no território nacional. *Boletim da República*, I Série, n.º 61.
- Governo de Moçambique (2004). República de Moçambique. O Presidente Aprova a Constituição da República de Moçambique. Dezembro 22, 2004. *Boletim da República*, I Série, n.º 51.

- Governo de Moçambique (2020i). Decreto n.º 79/2020 de 4 de Setembro: Declara a Situação de Calamidade Pública e Activa o Alerta Vermelho. *Boletim da República*, I Série, n.º 171.
- Governo de Moçambique (2020j). Decreto n.º 2/2020 de 8 de Janeiro: Estabelece as normas para a organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos provinciais descentralizados. *Boletim da República*, I Série, n.º 5.
- Governo de Moçambique (2021a). Decreto n.º 1/2021 de 13 de Janeiro: Revê as medidas para a contenção da propagação da pandemia da COVID-19, enquanto durar a Situação de Calamidade Pública, e revoga o Decreto n.º 110/2020 de 18 de Dezembro. *Boletim da República*, I Série, n.º 8.
- Governo de Moçambique (2021b). Decreto n.º 2/2021 de 4 de Fevereiro: Revê as medidas para a contenção da propagação da pandemia da COVID-19, enquanto durar a Situação de Calamidade Pública, e revoga o Decreto n.º 1/2021 de 13 de Janeiro. *Boletim da República*, I Série, n.º 23.
- Hasell, J. *et al.* (2020). A cross-country database of COVID-19 testing. *Scientific Data*, 7(1), 345. <http://doi.org/10.1038/s41597-020-00688-8>.
- International Monetary Fund (2020). *IMF Executive Board Approves US\$309 Million in Emergency Assistance to Mozambique to Address the COVID-19 Pandemic*. Press Release No. 20/190. 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/24/pr20190-mozambique-imf-executive-board-approves-emergency-assistance-to-address-covid-19>.
- Jacobsen, K.H. (2020). Will COVID-19 generate global preparedness? *The Lancet*, 395(10229), 1013–1014. [http://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30559-6](http://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30559-6).
- Jornal Notícias (2021). *Vacinas contra a COVID-19 chegam nos próximos dias*. <https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/2018-05-04-10-20-41/100731-vacinas-contra-covid-19-chegam-nos-proximos-dias>.
- Kandel, N. *et al.* (2020). Health security capacities in the context of COVID-19 outbreak: an analysis of International Health Regulations annual report data from 182 countries. *The Lancet*, 395(10229), 1047–1053. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30553-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30553-5).
- LEIASS (2020). *O enfrentamento da COVID-19 nos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP – Primeiro Impacto. Linha Editorial Internacional de Apoio aos Sistemas de Saúde – LELASS*. <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=8983&M=NewsV2&PID=10872>.
- Matsinhe, C. (2008). Google-Books-ID: gqXoSAAACAAJ. *Tabula Rasa: Dynamics of the Mozambican Response to HIV/AIDS*. Kula.
- Ministério da Saúde (2020a). *Boletim Diário de Vigilância de COVID-19. N.º 1*. 2020. <https://www.misau.gov.mz/index.php/COVID-19-boletins-diarios?start=300>. C

- Ministério da Saúde (2020b). *Boletim Diário de Vigilância de COVID-19, N.º 3*. 2020. <https://www.misau.gov.mz/index.php/covid-19-boletins-diarios?start=300>.
- Ministério da Saúde (2020c). *COVID-19 Relatório Semanal de Vigilância de Morbilidade e Mortalidade [#1]*. 2020. <https://www.misau.gov.mz/index.php/covid-19-boletins-diarios?start=300>].
- Ministério da Saúde (2020d). *Despacho n.º 3/GMS/2020 de 12 de março*.
- Ministério da Saúde (2020e). *Plano Nacional de Preparação e Resposta a Pandemia do COVID-19*. <https://www.misau.gov.mz/index.php/plano-de-contigencia>.
- Ministério da Saúde (2020f). *Estratégia Nacional de Resposta Comunitária à COVID-19*.
- Ministério da Saúde (2021). *Plano Nacional de Preparação e Resposta a Pandemia do COVID-19: Atualização de Janeiro, Documento Final*.
- MISAU, Chilundo, B., & Kraus, J. (2020). *Revisão Intra-Ação da Resposta à Pandemia da COVID-19 em Moçambique: Relatório Final, Dezembro de 2020*.
- Moore, S., Eng, E., & Daniel, M. (2003). International NGOs and the Role of Network Centrality in Humanitarian Aid Operations: A Case Study of Coordination During the 2000 Mozambique Floods. *Disasters*, 27(4), 305–318. <http://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00235.x>.
- Moore, S. *et al.* (2007). Public health preparedness: a systems-level approach. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 61(4), 282–286. <http://doi.org/10.1136/jech.2004.030783>.
- Nyusi, F.J. (2020). *Comunicação à Nação, por Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique, relativamente ao novo Estado de Emergência relativo à pandemia de Coronavírus – COVID-19. 5 de Agosto de 2020*.
- OCHA (2020). *Mozambique situational report. Updated 30 Oct. 2020*: <https://reports.unocha.org/en/country/mozambique/>.
- Olsen, B. (2013). *Structures of stigma: diagonal AIDS care and treatment abandonment in Mozambique*. Roskilde Universitet, Institut for Samfund og Globalisering.
- Our World in Data (2022). *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.
- Our World in Data (2021). *Data on COVID-19 (coronavirus)*. <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data?fbclid=IwAR2gUKxD3Rd2UDcyIElCa7WHLg6AQBPHuTF1eYVN6bk6ZfQzJQVehJj3-U>.
- Pereira, C., Forquilha, S., & Shankland, A. (2021). Navegando o espaço cívico em contexto da pandemia da COVID-19: o caso de Moçambique. In: *Desafios para Moçambique 2021* (pp. 27–55). IESE. https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/12/Desafios-2021_iese.pdf.

- Sands, P., Mundaca-Shah, C., & Dzau, V.J. (2016). The Neglected Dimension of Global Security – A Framework for Countering Infectious-Disease Crises. *New England Journal of Medicine*, 374(13), 1281–1287. <http://doi.org/10.1056/NEJMSr1600236>.
- Saúte, R. et al. (2020). *COVID-19 in Mozambique: A team effort to ease the economic hardship on families*. <https://blogs.worldbank.org/nasikiliza/covid-19-mozambique-team-effort-ease-economic-hardship-families>.
- STV (2020). *Comunicação televisiva do Presidente da República de Moçambique*. <https://www.youtube.com/watch?v=5JkJyscmfy8>.
- The Wall Street Journal (2016). *World Bank Is Suspending Direct Financial Aid to Mozambique Move comes after IMF cut off lending to the African country for its failure to disclose more than \$1 billion in loans*. <https://www.wsj.com/articles/world-bank-is-suspending-direct-financial-aid-to-mozambique-1461775025>.
- The World Bank (2020). *Cyclone Emergency Recovery and Resilience Project – CERRP, April 6, 2020*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/281861587420913356/text/Environmental-and-Social-Management-Framework-ESMF-Mozambique-Cyclone-IDAI-amp-Kenneth-Emergency-Recovery-and-Resilience-Project-P171040.txt>.
- Tibana, R. (2021). *A dinâmica da pandemia da COVID-19 em Moçambique*.
- Tsuei, S.H.-T. (2020). How previous epidemics enable timelier COVID-19 responses: an empirical study using organisational memory theory. *BMJ Global Health*, 5(9), e003228. <http://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-003228>.
- World Health Organization (2014). *International Health Regulation (IHR) 2005, Third Edition*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496>.
- World Health Organization (2020a). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19--11-march-2020>.
- World Health Organization (2020b). *SPAR – State Parties Self-Assessment Annual Reporting on the implementation of The International Health Regulations – Scores per Capacities & Indicators*. <https://extranet.who.int/e-spar#capacity-score>.
- World Health Organization (2020c). *WHO Technical Guidance for COVID-19: National capacities review tool for a novel coronavirus (nCoV). 10 January 2020, updated on 4 November 2020*. <https://www.who.int/publications/i/item/national-capacities-review-tool-for-a-novelcoronavirus>.
- World Health Organization (2022). *Mozambique Situation*. <https://covid19.who.int/region/afro/country/mz>.

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E ENGAJAMENTO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE¹

Crescêncio Pereira, Euclides Gonçalves, Salvador Forquilha, Alex Shankland e Patta Scott-Villiers

INTRODUÇÃO

Moçambique é considerado uma das economias com maior probabilidade de prosperar no futuro próximo, graças ao potencial da exploração dos seus recursos naturais, com ênfase para os depósitos de gás natural que despertaram o interesse de multinacionais do sector de energia. Nos últimos vinte anos, o Governo tem atraído investimento estrangeiro a fim de transformar as vastas reservas de combustíveis fósseis num fluxo de receitas capaz de financiar as necessidades de desenvolvimento (Sambo, 2020).

Com o iminente início da exploração do gás natural na província nortenha de Cabo-Delgado, Moçambique entrou para o debate global sobre a transição energética, entendida como o processo de substituição de combustíveis fósseis por fontes de energia de baixo carbono.²

Os combustíveis fósseis dão conta de aproximadamente 84% das necessidades de consumo de energia no mundo (BP, 2022), pelo que uma mudança estrutural significativa nos mecanismos de produção e consumo de recursos energéticos tem implicações diferentes de acordo com as condições políticas e socioeconómicas de cada país. É assim que, na última década, o debate sobre a transição energética desdobrou-se para incluir questões como “transição justa”, “democracia energética” e “pobreza energética” com o objectivo de reduzir as desigualdades globais, regionais e locais.

Este texto explora a intersecção entre transição justa, democracia e pobreza energética para avaliar a possibilidade de um engajamento público para uma transição energética que tenha em conta a preservação do ambiente e o bem-estar dos cidadãos em Moçambique. Adoptamos a

¹ Este capítulo foi produzido no âmbito de um programa internacional de pesquisa intitulado “Criando Espaço para o Diálogo sobre Transições Justas nas Regiões Produtoras de Petróleo e Gás em África”. O programa foi financiado pela Academia Britânica e coordenado pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento da Universidade de Sussex. Para ler mais sobre o programa: <https://www.ids.ac.uk/projects/making-space-for-dialogue-on-just-transitions-in-africas-oil-and-gas-producing-regions/>.

² Ver, por exemplo, Agyeman, Bullard, & Evans (2003); Abramsky (2010); Bullard (2005); Newell (2021); Newell & Mulvaney (2013); Shukla *et al.* (2022); Veelen & Horst (2018)

noção de “engajamento público” entendida como «a prática de envolver membros do público nas actividades de definição de agenda, tomada de decisões e formulação de políticas de organizações/instituições responsáveis pelo desenvolvimento de políticas» (Rowe & Frewer, 2005, p. 253). A discussão toma como referência a província de Cabo Delgado, onde se iniciaram projectos de desenvolvimentos para a exploração de gás natural (Betsema, Namaganda, & Santpoort, 2019; Gaventa, 2021), para pôr em destaque questões específicas que surgem em países em desenvolvimento detentores de ricas reservas de recursos energéticos. A análise alinha-se a pesquisas que exploram a participação dos cidadãos no desenvolvimento de modelos de transição energética através do aproveitamento e criação de diferentes espaços de diálogo (Armstrong, 2021; Delina, 2018; MacArthur, 2016). Assim, o estudo procurou responder à seguinte questão: que modelo de engajamento público seria adequado para uma transição energética inclusiva em Moçambique?

Os dados primários para esta pesquisa foram recolhidos na cidade de Pemba e no distrito de Metuge, na província de Cabo Delgado, entre Novembro de 2021 e Fevereiro de 2022. Nesse período, realizámos 11 entrevistas individuais a funcionários públicos, investidores, representantes de organizações da sociedade civil e deslocados do distrito de Palma reassentados nos centros de Naminaue e Saul, em Metuge. Com os deslocados do distrito de Palma, conduzimos ainda quatro entrevistas em grupo. Incluímos no grupo de participantes da pesquisa deslocados do distrito de Palma para captar perspectivas de cidadãos residentes em zonas onde estão implantados os projectos de gás natural, uma vez que o acesso a essas zonas era limitado pela intensificação da insurgência militar (Forquilha & J. Pereira, 2021; Habibe, Forquilha, & J. Pereira, 2019).

Na próxima secção, esboçamos o quadro regulador do sector de petróleo e gás nos aspectos concernentes ao engajamento público. Na secção seguinte, discutimos as dinâmicas de três espaços de engajamento público nos quais a questão da transição energética em Moçambique tem sido abordada nas últimas duas décadas. A próxima secção olha para a democracia e pobreza energéticas na província de Cabo Delgado. Antes da conclusão, discutimos a posição de Moçambique em relação à exploração do gás natural e às vias para um engajamento público sobre a transição energética efectivo.

ENGAJAMENTO PÚBLICO NO QUADRO REGULADOR

A primeira Lei dos Petróleos foi aprovada em 1981³, em contexto de política de orientação socialista e conflito interno no País (Morier-Genoud, Cahen, & do Rosário, 2018). Esta lei atribuía à Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) o monopólio da concessão dos direitos mineiros

³ Lei n.º 3/81, de 3 de Outubro.

para todas as áreas de pesquisa e produção de petróleo no País e atribuiu-lhe competências para celebrar acordos de partilha de produção com empresas estrangeiras. Em 2001, uma nova Lei dos Petróleos⁴ foi aprovada retirando o monopólio à ENH e instituindo um novo modelo de Contrato de Concessão para Pesquisa e Produção com o Governo de Moçambique. Entre 2001 e 2014, altura em que a actual Lei dos Petróleos⁵ foi aprovada, o quadro regulador do subsector do petróleo e gás evoluiu com a inclusão de novos dispositivos legais para regular o regime fiscal⁶ e o ambiente⁷. Com o avanço dos trabalhos de prospecção e exploração, o quadro regulador tem sido melhorado para responder às novas dinâmicas no sector.⁸

Os fundamentos do quadro de política do sector dos petróleos fazem referência a cobrança e gestão de receitas, estímulo ao desenvolvimento industrial com atenção ao desenvolvimento local e transparência e responsabilização social. Nesse sentido, o enfoque tem sido na atracção de investimentos, na colheita de receitas e na integração do sector privado nacional para assegurar o conteúdo local na provisão de bens e serviços ao sector (Camba, 2015; Michaque, 2018; Macuácua & Gonçalves, 2020; Macuácua & Melo, 2021).

O *Plano Director do Gás Natural*, que promove a coordenação intersectorial na concepção e implementação de actividades de desenvolvimento baseadas no gás natural, segue a mesma lógica dos instrumentos reguladores acima mencionados quando nota o seguinte:

todas as empresas envolvidas nas actividades do gás natural deverão possuir planos de gestão ambiental que incluem a mitigação dos efeitos adversos nas comunidades e no ambiente. No âmbito da responsabilidade social corporativa, as empresas deverão promover e implementar planos de recuperação ambiental das áreas degradadas mas também promover campanhas de educação e sensibilização das comunidades sobre a importância de preservação ambiental

(Conselho de Ministros, 2014, p. 39)

No que respeita ao engajamento público, as alíneas g) e p) do Artigo 1 do *Regulamento Ambiental para Operações Petrolíferas*⁹ fazem referência a consulta pública e participação pública, respectivamente. Subjacente a estes dois pontos estão processos de auscultação e informação a pessoas colectivas ou singulares, directa ou indirectamente interessadas e/ou

⁴ Lei n.º 3/2001, de 21 de Fevereiro.

⁵ Lei n.º 21/2014, de 18 Agosto.

⁶ Lei n.º 12/2007, de 27 de Junho, e Decreto n.º 4/2008, de 9 de Abril.

⁷ Decreto n.º 56/2010, de 22 de Novembro.

⁸ Ver, por exemplo, Lei n.º 13/2007, de 27 de Junho, sobre direitos aduaneiros na importação de equipamentos destinados às operações petrolíferas, levantamentos topográficos e outros e dos Impostos sobre o Valor Acrescentado e sobre o Consumo Específico; o Decreto n.º 4/2008, de 9 de Abril sobre o Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira; a Lei n.º 27/2014, de 23 de Setembro, que estabelece o Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas; Lei n.º 14/2017, de 28 de Dezembro, que altera e republica o Regime Específico de Tributações e de Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas, aprovado pela Lei n.º 27/2014, de 23 de Setembro.

⁹ Decreto n.º 56/2010, de 22 de Novembro.

potencialmente afectadas pelas operações petrolíferas propostas. Tal como nos artigos 7 e 8 sobre a justa indemnização e o artigo 11 sobre o envolvimento das comunidades na Lei dos Petróleos¹⁰, estes exercícios estão circunscritos às avaliações de impacto ambiental que priorizam a mitigação dos impactos dos projectos e não necessariamente o desenvolvimento local participativo.

Dois instrumentos intersectoriais precisam ser considerados, no que respeita ao engajamento público, nomeadamente a Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais¹¹ e o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas.¹² Além de estabelecerem que as empresas do sector extractivo de recursos minerais devem contribuir para o desenvolvimento local com parte dos seus rendimentos, estes instrumentos reguladores incluem múltiplas referências para a auscultação pública e participação de todas as partes interessadas na tomada de decisões relativas aos investimentos sociais realizados ao nível das comunidades.

Como veremos nas próximas secções deste documento, o facto de o quadro regulador adoptar procedimentos «na atribuição de direitos permitem uma participação pública mais activa para envolver cada vez mais a sociedade civil» (Camba, 2015, p. 38) e de existirem instrumentos intersectoriais que promovem a consulta e participação pública, um engajamento público efectivo ao nível local ainda está por materializar.

TRÊS ESPAÇOS DE ENGAJAMENTO PÚBLICO

O envolvimento público na discussão política energética em Moçambique é recente. Está ligado ao processo de descentralização, à reforma do sector público e à recente liberalização do sector de energia. Ao longo dos anos, emergiram três espaços de engajamento público no subsector do petróleo e gás. Estes espaços estão associados a grupos de actores que actuam ao nível central, local e comunitário. Antes de discutir as dinâmicas de cada um desses espaços, apresentamos uma breve caracterização dos principais actores no subsector do petróleo e gás.

PRINCIPAIS ACTORES NO SUBSECTOR DO PETRÓLEO E GÁS

O estudo identificou três grupos principais de actores no subsector do petróleo e gás, nomeadamente instituições do Estado, investidores internacionais e sociedade civil. No grupo de instituições do Estado, está o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), organismo do Estado que providencia orientação e garante a implementação de políticas para a pesquisa, exploração de recursos minerais e de energia, e o desenvolvimento e expansão

¹⁰ Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto.

¹¹ Resolução n.º 21/2014, de 16 de Maio.

¹² Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto.

de infra-estruturas para o fornecimento de electricidade, gás natural e derivados do petróleo. O Instituto Nacional do Petróleo (INP) foi criado por despacho do Conselho de Ministros pelo Decreto número 25/2004, de 20 de Agosto, como sendo a autoridade reguladora responsável pela administração e promoção de operações de petróleos. Trata-se de uma entidade pública, dotada de personalidade jurídica, administrativa, financeira e patrimonial para realizar operações de petróleos, incluindo o gás, de acordo com a legislação relevante, assegurando a adopção de boas práticas.

A Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) é a representante do Estado com a responsabilidade de pesquisar, prospectar e comercializar derivados de petróleo. A ENH promove e integra investimentos no sector dos hidrocarbonetos, assim como cria espaços de diálogo com vários agentes relevantes, incluindo a sociedade civil, nomeadamente a *Cimeira do Gás e Energia de Moçambique*, que tem sido um evento regular desde 2013. No entanto, nesse espaço em concreto, a sociedade civil quer ir além do debate político centrado em questões sobre “investimentos” para poder explorar tópicos como os impactos sociais, económicos e ambientais resultantes desses investimentos e que, de um modo geral, tendem a ser negligenciados.¹³

Os intervenientes internacionais incluem investidores privados, como as empresas petrolíferas e de gás e agências multilaterais. Enquanto o papel das empresas de petróleo em Cabo Delgado tem essencialmente sido limitado à exploração de petróleo e gás, as organizações multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), combinaram o financiamento aos projectos de petróleo e gás com apoio semelhante a projectos de energias renováveis em todo o País, visando o cumprimento do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável número sete sobre energia acessível e limpa (Mahumane & Mulder, 2019; Ugembe, Brito, & Inglesi-Lotz, 2022).

Por último, as organizações da sociedade civil e os *media* têm, de alguma forma, vindo a desempenhar um importante papel ao trazer assuntos relacionados com recursos de energia e justiça energética para o domínio público (C. Pereira *et al.*, 2013; Hossain *et al.*, 2021). Organizações de pesquisa, como o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), e de advocacia, como o Centro de Integridade Pública (CIP), promoveram discussões sobre o impacto das políticas do sector extractivo para a economia em geral no contexto das expectativas de crescimento económico rápido resultantes dos investimentos nos subsectores do carvão e do petróleo e gás. As suas acções sugeriram que o modelo de energia adoptado no País não privilegia o alívio do sofrimento das famílias moçambicanas pobres (Castel-Branco, 2014, 2015; Mosca & Selemane, 2012). Alguns estudiosos têm notado que as actividades produtivas, serviços e infra-estruturas são de natureza extractiva e visam aumentar as receitas

¹³ Ver, por exemplo, DW. (2019). “*Cimeira alternativa*” para debate inclusivo sobre megaprojetos em Moçambique, 12 de Novembro. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/cimeira-alternativa-para-debate-inclusivo-sobre-megaprojetos-em-mo%C3%A7ambique/a-51209279> (Acesso a 01 de Novembro de 2022).

da exportação do País investindo poucos recursos na criação de ligações entre a indústria extractiva e o resto da economia (Castel-Branco, 2010; Sambo, 2020).

ESPAÇO DE ENGAJAMENTO A NÍVEL CENTRAL

Ao nível central, existe um foro embrionário de debate público em que as organizações da sociedade civil reúnem e discutem a política de energia com o Governo. Isso foi facilitado pelo facto de, em 2002, ter sido lançada a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE), com o apoio do Banco Mundial e do FMI, e de Moçambique ter aderido voluntariamente às regras de transparência na gestão de recursos extractivos como o petróleo, o gás e os minérios. Isto significou o assumir do compromisso de criar um foro envolvendo a sociedade civil em questões relacionadas com a concepção, gestão e monitoria da ITIE.

Neste contexto, organizações da sociedade civil como o CIP e o IESE conseguiram lançar o debate público relativo ao uso das receitas fiscais dos projectos de energia, mas também iniciaram discussões relacionadas com a medida em que o sector extractivo pode efectivamente contribuir para a diversificação da economia (Castel-Branco, 2014). Através do trabalho de uma coligação de organizações da sociedade civil dirigidas pelo CIP, os contratos do petróleo e gás, que era habitual serem mantidos em segredo pelo Governo moçambicano, tornaram-se públicos por meio do uso de redes internacionais. Porém, sempre que se descobre que as condições destes contratos são lesivas para a sociedade moçambicana, a acção cívica tem tido pouco sucesso em transformar os debates públicos em mudanças nas políticas (Awortwi e Nuvunga, 2019; Mosse & Selemene, 2008).

Muitos dos assuntos-chave foram discutidos por um número limitado de organizações da sociedade civil, a maior parte das quais baseada em Maputo. Do ponto de vista do Governo e pelas perspectivas da sociedade civil, os assuntos da energia exigem um alto nível de competência técnica e complexidade que não estão prontamente acessíveis no País.

ENGAJAMENTO A NÍVEL LOCAL

Três aspectos de engajamento merecem destaque ao nível local. Primeiro, as organizações da sociedade civil baseadas em Maputo planearam realizar campanhas de consciencialização e informação para preparar as comunidades nas áreas de implantação de projectos extractivos, para melhor envolver o Estado e os investidores. As organizações da sociedade civil alimentavam a esperança de que a formação das comunidades estabelecidas em redor dos projectos mineiros e de projectos de exploração de petróleo e gás estariam em melhor posição para exigir e obter benefícios, e em conformidade com a legislação nacional (Castel-Branco, 2008; Mosse & Selemene, 2008). A realidade revelou-se diferente, particularmente porque os acontecimentos no sector de energia avançavam mais depressa do que a capacidade da sociedade civil para criar consciência e providenciar apoio às comunidades.

Segundo, houve também organizações da sociedade civil que procuraram assegurar que os direitos das comunidades fossem mantidos através da aplicação de pressão sobre as empresas para que respeitassem as medidas de mitigação de impactos e impedissem a expropriação de terras e as compensações insatisfatórias¹⁴. Por exemplo, alguns participantes no estudo mencionaram o contributo do Centro Terra Viva e da SEKELEKANI para o acesso das comunidades à informação sobre os planos de reassentamento, à comunicação sobre as expectativas dos cidadãos, à partilha de informação e denúncias de injustiças. Pelo seu trabalho, estas organizações receberam ameaças e intimidações por parte do Governo, que passou a instruir a polícia a monitorar o trabalho que essas organizações faziam no terreno (Salomão, 2020). Sobre a situação da expropriação de terras, um dos entrevistados explicou nos seguintes termos:

No distrito de Palma, todas as machambas estão vendidas por estes empreendimentos. Eu pergunto: será que todos habitantes vão ter emprego na indústria extractiva? Não. Deixam a machamba, como vão ter meios de subsistência? Vai ser difícil. Podemos ter aquela situação que temos ouvido falar no Brasil, do movimento dos sem-terra... e pode acontecer. A outra questão não menos importante, estas compensações naquelas áreas [de exploração do gás], as machambas, as pessoas tiveram uma mínima preparação de literacia em termos de negócios? O que eu penso é que a população pensa que esses projectos [do gás] são deles. Receberam dinheiro agora, mas no futuro quando começar a produção vão voltar a exigir (...) E isso pode ser um outro foco de conflito grave.¹⁵

Isso explica, até certo ponto, o motivo de a forma de activismo mais visível relacionada com os sectores de energia ser associada a expropriação de terras (César *et al.*, 2020; Trindade, Cruz, & José, 2015). Por exemplo, desde a confirmação da existência de reservas substanciais de gás na região de Cabo Delgado, o Governo começou a atribuir títulos de aproveitamento e uso da terra aos projectos do gás sem consultar as comunidades afectadas que foram alvo de reassentamento físico e económico (Salomão, 2020, 2021).

O terceiro aspecto tem que ver com o activismo ligado ao ambiente. Destacaram-se organizações da sociedade civil, como a Justiça Ambiental (JÁ!) e o *World Wildlife Fund* (WWF), que apresentaram questões relacionadas com o ambiente e opõem-se aos projectos de combustíveis fósseis, favorecendo fontes de energia ambientalmente sustentáveis.¹⁶

¹⁴ Ver, por exemplo, Sekelekani. (2016). *Comunidades Reassentadas em Tete: Narração de Sofrimento*, 29 de Julho. Disponível em: <https://www.sekelekani.org.mz/?p=3043> (Acesso a 22 de Janeiro de 2022); Justiça Ambiental. (2018). *Iniciativas de Conservação Comunitária, Ainda Constituem Um Desafio Para Moçambique*, 21 de Março. Disponível em: <https://justica-ambiental.org/2018/03/21/iniciativas-de-conservacao-comunitaria-ainda-constituem-um-desafio-para-mocambique/> (Acesso a 22 de Janeiro de 2022).

¹⁵ Entrevista individual a um representante da sociedade civil, em Pemba, a 12 de Fevereiro de 2022.

¹⁶ Ver, por exemplo, Savana. (2021). *Anabela Lemos diz que Moçambique não devia avançar nos projectos de gás: É um erro insistir nos megaprojectos extractivistas*, 10 de Novembro. (Acesso a 10 de Novembro de 2021).

ENGAJAMENTO AO NÍVEL DAS COMUNIDADES

Ao nível da comunidade, o envolvimento tem sido pequeno ou inexistente. Existe uma tradição já antiga de as autoridades locais do Estado passarem informação às comunidades em exercícios participativos em que os membros da comunidade pouco têm a dizer. Num país em que a terra continua a ser propriedade do Estado e os cidadãos têm o direito de a trabalhar ou desenvolver, os protestos contra os projectos da indústria extractiva são frequentemente apresentados como necessidades do desenvolvimento nacional que as comunidades devem acolher. Mas quaisquer deliberações para este fim esbarram em obstáculos se a disposição do Governo prevalecer.

Uma outra componente importante do envolvimento ao nível da comunidade relaciona-se com o debate do “conteúdo local”, que se preocupa principalmente com a forma como as elites nacionais podem capitalizar sobre as oportunidades para fornecer bens e serviços aos projectos relacionados à energia (Macuane, Buur, & Monjane, 2018). O emprego e as oportunidades de negócio para a população local são marginais e o argumento prevalecente é o da falta de capacidade, nomeadamente qualificações. Existe aqui um debate silencioso em que a população local questiona a sua exclusão quando os projectos de energia aparentam prover bastantes oportunidades para os “estrangeiros” adquirirem riqueza (Cruz & Silva, 2015). Este ressentimento pode ser observado em conversas quotidianas com pessoas da província de Cabo Delgado, particularmente em Pemba, a cidade capital, e do distrito de Palma.

Dada a complexidade e a novidade do sector de energia em Moçambique, este requer envolvimento cívico a vários níveis. Nesta fase, a ligação entre os vários níveis do envolvimento cívico é fraca. Os decisores políticos são incumbidos de assegurar que Moçambique é capaz de beneficiar dos seus recursos de combustíveis fósseis, por vezes sem um debate público adequado. As organizações da sociedade civil que apoiam as comunidades promovem uma agenda para a protecção dos direitos da terra e do ambiente, tomando como referência experiências em Moçambique e noutras partes do mundo. Por sua vez, as comunidades locais estão preocupadas principalmente com as oportunidades imediatas para melhorarem as suas bases de subsistência, recorrendo a protestos esporádicos quando sentem que as suas necessidades estão a merecer pouca consideração, enquanto os estrangeiros chegam e prosperam nas suas terras.

DEMOCRACIA E POBREZA ENERGÉTICAS EM CABO DELGADO

DEMOCRACIA ENERGÉTICA

Os resultados da pesquisa mostram que, do ponto de vista de procedimentos e engajamento público, as populações do distrito de Palma e da província de Cabo Delgado têm diversas

reclamações relacionadas ao estabelecimento do projecto de exploração de gás naquela região. Por exemplo, várias comunidades sentem que as elites políticas nacionais contribuíram para a expropriação das suas terras pelas elites políticas para beneficiar projectos relacionados com o gás na região. Invariavelmente, os governos locais não foram capazes de se opor à elite governante e à hierarquia do partido no poder em defesa da população local (Macuane & Muianga, 2020; Salimo, 2018; Trindade, Cruz, & José, 2015). Como sublinhado num estudo recente realizado em Cabo Delgado,

O processo de expropriação de terra por parte do Governo é ilegal, na medida que nunca fez declaração formal no Boletim da República para depois conduzir o processo de expropriação por força dessa publicação e consequente negociação sobre pagamento prévio de compensação e justa indemnização (Cunha, 2019, p. 68).

Além disso, muitas vezes, a tentativa de reclamação pelos seus direitos provocou uma reacção de intolerância e repressão por parte das estruturas do Estado. Por exemplo, ao questionar sobre os benefícios relacionados aos projectos do gás, no excerto seguinte, um natural de Palma, acolhido no centro de deslocados de Saul, em Metuge, observa o seguinte:

O povo moçambicano não tem direito, quem tem direito é o Governo. Então, é por isso que o povo moçambicano tem medo de questionar pelo menos estas questões [sobre ganhos relacionados com os projectos do gás] porque quando você diz a verdade em vez de você ser remunerado segundo o seu direito, então você é cortado, você é agarrado, você é condenado; sempre quando você diz a verdade. Então, por isso torna[-se] difícil alguém levantar-se e introduzir, questionar acerca desse assunto. É por isso às vezes os cantores, eles é que são capazes de introduzir essas questões. Por via da música que está a cantar, mas dizendo a verdade. O tema da música é que diz a verdade acerca desse assunto. Mas ao vivo, não, torna[-se] difícil.¹⁷

Assim, os naturais assumiram que o Governo tomou as decisões por eles e que os seus direitos não estavam a ser reconhecidos, especialmente no que se refere ao processo de aquisição de terras. Como existe um sentimento de que o Governo decide por eles, “mesmo que não seja esse o desejo da pessoa”, as pessoas acabaram por aceitar entregar as suas terras em troca de compensação e reassentamento, esperando poder começar uma nova vida. Um reassentado de Palma entrevistado num campo de reassentamento em Metuge manifestou a sua insatisfação nos seguintes termos:

¹⁷ Discussão de grupo focal com deslocado de Palma, em Metuge, Cabo Delgado, a 11 de Fevereiro de 2022.

*O que eles [o Governo e os investidores] prometiam para bem dizer? É muita coisa. Muito-muito que a gente vai ter emprego (...) muita coisa que não consigo dizer. Mas agora, desde que surgiu esse problema de guerra não sabemos o que está a acontecer porque já está tudo destruído. Até promessas que estavam a nos prometer, não estamos a ver que aquilo vai acontecer. Estamos assim descontrolados totalmente. Tudo estragou-se. Estamos assim, para comer é um grande problema...*¹⁸

Embora a extracção de gás, particularmente *onshore*, ainda não tenha começado e, ao mesmo tempo, a situação de insegurança resultante do conflito prevaleça, a fase de mobilização tem animado a economia da região como resultado da procura por bens e serviços associados às fases de construção dos projectos.

Dada a fraca ou inexistente discussão sobre o acesso das comunidades locais aos benefícios da exploração do gás, as comunidades locais insistem em trazer para a mesa de discussão pelo menos duas exigências: a sua inclusão no grupo de intervenientes que virão a beneficiar das actividades de geração de rendimentos durante a fase de construção dos projectos, e uma compensação justa pela sua terra sempre que o reassentamento for inevitável. Por conseguinte, os cidadãos esperam ver justiça na distribuição dos ganhos resultantes da exploração do gás, sendo envolvidos na estratégia de desenvolvimento das suas comunidades, principalmente relacionadas com oportunidades de emprego nos projectos do gás e no pequeno comércio, melhores estradas, escolas, formação técnica, condições para usar a terra e o mar para pescar, ter comida na mesa, entre outras. Um entrevistado de Palma em Metuge elucida este ponto:

*Em Palma houve um problema num dos anos passados que é: sempre os de Palma não entravam, não tinham acesso para trabalhar [nos projectos do gás]. Então, surgiram uns problemas. Porquê estão a trazer milhões [de trabalhadores]. E os engenheiros são moçambicanos? Nós também somos moçambicanos. E levam os de sul, vêm trabalhar e deixam-nos aqui a sofrer. E então, saíram os problemas. E foi a vez que, então, a empresa [projectos do gás] fez maneira de [as pessoas de Palma] entrarem na empresa.*¹⁹

Ainda que o emprego para os naturais signifique frequentemente empregos precários, os participantes da pesquisa davam valor às oportunidades que tinham. Além disso, pretendem aceder a oportunidades de formação, particularmente os jovens, para melhorar as suas capacidades em áreas relevantes para o sector de energia. Isso também foi tido como um exemplo de empoderamento local a ser seguido noutras partes do País.²⁰

Durante o processo de estabelecimento do projecto de exploração do gás em Cabo Delgado fica evidente que há um espaço limitado para o engajamento público, particularmente no

¹⁸ Entrevista individual com um deslocado de Palma, em Metuge, Cabo Delgado, a 10 de Fevereiro de 2022.

¹⁹ Entrevista individual com um deslocado de Palma, em Metuge, Cabo Delgado, a 10 de Fevereiro de 2020.

²⁰ Ver também Habibe, Forquilha, & J. Pereira (2019); e Feijó, Maquenzi, & Agy (2022).

que respeita a espaços de interacção entre cidadãos e o Governo. De facto, o engajamento público sobre transição energética no subsector do petróleo e gás está a ocorrer num contexto caracterizado pelo fechamento do espaço cívico em Moçambique. Desde 2015, têm-se intensificado ataques a figuras públicas que se pronunciam sobre questões políticas e repressão a protestos públicos. Enquanto os *media* digitais e as expressões de cultura popular funcionam como vias alternativas para uma acção política que não coloca o cidadão em confronto directo com o Estado, as restrições à liberdade de expressão, de manifestação e acesso à informação têm aumentado (C. Pereira & Forquilha, 2020; C. Pereira, Forquilha, & Shankland, 2021). Em 2022, algumas organizações da sociedade civil mostraram-se cada vez mais apreensivas em relação à nova proposta de regulamentação das actividades de organizações cívicas, receando que novos dispositivos legais estabeleçam restrições ao engajamento público e aumentem o policiamento dos espaços digitais.²¹ Avaliações internacionais sobre o espaço cívico em Moçambique reportam este aumento do controle do Estado sobre vozes dissidentes nos *media* e organizações da sociedade civil que advogam pelos direitos dos cidadãos (ver Tabela 1).

TABELA 1. CATEGORIZAÇÃO DE MOÇAMBIQUE EM ÍNDICES SOBRE O ESPAÇO CÍVICO

Nome do índice	Ano	Categoria
Economist Democracy Index	2021	Autoritário
Civics Monitor	2021	Repressivo
Freedom House	2020	Não livre

Fonte: Adaptado de Newell et al. (2022).

Outro aspecto que tem contribuído para isso pode ser o próprio contexto violência política em Cabo Delgado, o que forçou muitos cidadãos a fugir das suas áreas de residência, onde tinham a possibilidade de tirar partido de actividades geradoras de rendimentos associadas com os projectos do petróleo e gás.

POBREZA ENERGÉTICA

A pobreza energética é um aspecto importante a ser considerado. Entre os participantes deste estudo, o acesso à energia continuou associado à rede de electricidade providenciada pela Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB), a partir da barragem de Cahora Bassa, e a empresa pública Electricidade de Moçambique (EDM). Os entrevistados também estavam receptivos a projectos de energias renováveis, desde que esses satisfizessem as suas necessidades de energia. Por exemplo, a percepção relativamente a projectos de energia solar conhecidos são limitados à

²¹ Ver, por exemplo, Justiça Ambiental. (2022). *Lei das Organizações Sem Fins Lucrativos Uma revisão a uma parte da Lei das Associações ou um atentado à liberdade das organizações sem fins lucrativos, reconhecido na Constituição da República?*, 23 de Setembro. Disponível em: <https://justica-ambiental.org/2022/09/23/lei-das-organizacoes-sem-fins-lucrativos/> (Acesso a 02 de Novembro de 2022).

iluminação pública ou ao consumo doméstico normalmente associado à iluminação e carga de telemóveis. Entretanto, apesar da sua condição de pobreza estrutural²², a maior parte dos lares requerem energia eléctrica para um conjunto de utensílios que incluem aparelhos de televisão e refrigeradores. O entretenimento, as notícias e as comunicações são tidas como componentes importantes da pertença à comunidade nacional, enquanto o acesso à refrigeração possibilita a conservação de alimentos e a operação de pequenos negócios de venda de alimentos congelados. Finalmente, os projectos de energia solar também têm sido descritos como pouco fiáveis, especialmente quando comparados à clássica rede eléctrica pública. Como disse um entrevistado do distrito de Palma abordado no campo de reassentamento de Naminaue, «... essa aí [energia solar] não tem mais força que a de Cahora Bassa. Às vezes, quando chove, falha».²³

As limitações das energias renováveis foram manifestadas por outros participantes que se mostraram preocupados também com o custo das energias renováveis, manifestando dúvidas sobre a viabilidade de uma transição energética, actualmente, em Moçambique. Por exemplo, um representante do sector da sociedade civil em Pemba explicou:

Nós como instituição já estamos a trabalhar nessa área de energias renováveis através de painéis solares, lanternas... Não é fácil. Não é fácil porque o preço dos próprios painéis solares não é barato. Não é qualquer pessoa que pode ter. Nós estamos a fazer intervenções nas zonas onde não há energia e a probabilidade de a energia chegar lá é remota. Essa transição energética que se está a falar não terá custos? Essa transição energética não terá custos para a transição, os beneficiários, a comunidade? Será gratuita? Qual é a diferença? Ok, para o meio ambiente é bom, mas não terá custos? Agora, nós estamos a fazer porque queremos energia limpa, queremos seguir o exemplo dos países europeus. Quantos países europeus em zonas que tem esse tipo de energia é eficaz e eficiente para se fazer movimentar toda essa economia?²⁴

Deste modo, percebe-se que uma transição energética dificilmente pode ser separada de uma democracia energética que tome em consideração a participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento. O envolvimento de organizações da sociedade civil para servirem de intermediários dos cidadãos e contribuírem para a criação de espaços de diálogo entre os cidadãos, Governo e investidores apresenta-se como um dos requisitos para uma transição energética justa.

²² Tal como noutras partes da província de Cabo Delgado, as comunidades de distritos que hospedam projectos de petróleo e gás vivem em condições de pobreza estrutural. Por exemplo, apesar de ser rica em minério e hidrocarbonetos, a província de Cabo Delgado tem níveis elevados de pobreza e o acesso a serviços públicos básicos é muito reduzido (Feijó, Souto, & Maquenzi, 2020).

²³ Entrevista individual com um deslocado de Palma, em Metuge, Cabo Delgado, a 12 de Fevereiro de 2020.

²⁴ Entrevista individual com um representante da sociedade civil, em Pemba, Cabo Delgado, a 12 de Fevereiro de 2020.

Enquanto beneficiam das experiências de outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, é um desafio para as organizações da sociedade civil moçambicanas participarem da mesma forma nas múltiplas e complexas questões relacionadas com as políticas de energia e a sua implementação. Como resultado, os espaços de envolvimento são fragmentados e irregulares, embora as coligações da sociedade civil moçambicana tenham alcançado resultados notáveis nos diálogos de políticas nas últimas duas décadas.

UM ENGAJAMENTO PÚBLICO A PARTIR DE MOÇAMBIQUE

Nesta secção, colocamos em perspectiva o debate global e nacional sobre a transição energética para avaliarmos as suas implicações para o engajamento público em Moçambique. Começamos, primeiro, por discutir o posicionamento de Moçambique sobre a exploração dos combustíveis fósseis, depois questionamos os pressupostos das abordagens dominantes sobre transição energética e terminamos com subsídios sobre como proceder para um engajamento público no sector energético em Moçambique

MOÇAMBIQUE E OS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

No âmbito da 26.^a *Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas* (COP26), realizada em Glasgow, em Novembro de 2021, circulou nas redes sociais e nalgumas plataformas de *media* um cartaz de uma activista que apelava que parassem os financiamentos internacionais aos projectos de gás em Moçambique (ver Imagem 1). A imagem gerou debate entre académicos, comentadores, jornalistas e cidadãos interessados. Esse debate pode ser resumido em duas posições principais.

A primeira posição, que é minoritária, considera que, em favor do ambiente, os projectos de gás não podem ser pensados como prioridade para o desenvolvimento de Moçambique e, se possível, devem ser completamente abandonados. Em Moçambique, a organização JÁ! tem sido a proponente desta abordagem. Num relatório produzido com parceiros globais do movimento contra a exploração de combustíveis fósseis, a organização denuncia o papel de França na promoção do financiamento aos projectos de gás em Moçambique e inclui um conjunto de impactos para o ambiente, tensão e conflitos sociais e falta de responsabilização social (Marchand *et al.*, 2020; Wensing, 2022).

A posição maioritária é defendida por aqueles que consideram que os projectos de gás devem avançar porque eles anunciam níveis de receita que podem contribuir para o desenvolvimento de Moçambique. Defensores desta posição consideram injusto que Moçambique se posicione do lado de países desenvolvidos que fizeram uso de combustíveis fósseis para o seu próprio desenvolvimento e que são aqueles que actualmente são os maiores produtores de gases do efeito de estufa. Adicionalmente, consideram que os ganhos resultantes dos projectos de gás

só poderão contribuir para o desenvolvimento do País num ambiente de transparência e prestação de contas por parte do Governo e dos investidores.

IMAGEM 1. CARTAZ DA CAMPANHA CONTRA O FINANCIAMENTO DO GÁS APRESENTADO DURANTE A COP26



Fonte: Facebook da JÁ! (<https://www.facebook.com/ja4change>), 6 de Novembro de 2021.²⁵

Esta posição converge com o posicionamento de outros grupos da sociedade civil africanos que questionam a proposta de transição energética que passa por manter os combustíveis fósseis no subsolo. Sendo que África tem o menor consumo de energia *per capita*, os níveis mais baixos de renda *per capita* existentes e a menor pegada de carbono acumulada historicamente de qualquer região do mundo (Adow, 2020), abdicar dos rendimentos a advir da exploração de combustíveis fósseis apresenta-se como uma proposta injusta. Muitos países africanos dependem das receitas do petróleo e do gás para financiar o desenvolvimento humano dos seus cidadãos.

É assim que, no contexto da COP26, a Aliança Pan-Africana de Justiça Climática (PACJA) divulgou um comunicado em que afirma que a COP26 mostrou claramente que «há uma agenda do Norte para encontrar meias medidas que acomodem os maiores poluidores do mundo enquanto oprimem comunidades africanas e as de outras nações em desenvolvimento», colocando assim em questão as decisões tomadas neste evento, considerado, ele próprio, um exercício permeado de práticas excludentes.²⁶

²⁵ Sobre o debate nas redes sociais acerca do não financiamento ao gás em Moçambique, ver, por exemplo, Carta de Moçambique. (2021). *As alterações climáticas, a energia e Moçambique, comenta Álvaro Carmo Vaz*, 16 de Novembro. Disponível em: <https://www.cartamaz.com/index.php/politica/item/9296-as-alteracoes-climaticas-a-energia-e-mocambique-comenta-alvaro-carmino-vaz> (Acesso de 02 de Novembro de 2022).

²⁶ Ver United Nations Climate Change Secretariat. (2021). *Press conference, Pan African Climate Justice Alliance (PACJA)*, 12 de Novembro. Disponível em <https://unfccc-cop26.streamworld.de/webcast/pan-african-climate-justice-alliance-pacja> (Acesso a 10 de Outubro de 2022).

Em Moçambique, os combustíveis fósseis têm sido vistos como uma via para geração de renda e oportunidades de trabalho para a promoção do desenvolvimento. Esta visão está reflectida em documentos como o *Plano Director do Gás Natural* que considera que a exploração do gás natural cria oportunidades para «impulsionar o desenvolvimento de outras actividades, em particular de carácter industrial e agroindustrial, como uma importante fonte de geração de emprego local e nacional, contribuindo desta forma para o desenvolvimento do capital humano e da economia em geral» (Conselho de Ministros, 2014, p. 21).

Em fóruns globais, o Governo de Moçambique tem sido consistente com as políticas adoptadas no País. Na COP26, o então Primeiro-Ministro, Carlos Agostinho do Rosário, defendeu a importância dos projectos de gás para o desenvolvimento socioeconómico do País e posicionou-se a favor de uma transição energética gradual e faseada, que permitiria a Moçambique continuar com os seus projectos de exploração de gás natural nas próximas décadas. No mesmo evento, o representante do Governo pediu o apoio de organizações bilaterais e multilaterais para a mobilização de recursos e tecnologias para a implementação de um programa de transição energética que inclui fontes mais limpas e amigas do ambiente.²⁷ A posição de Moçambique tem apoio dos parceiros de cooperação que têm dedicado recursos para a expansão do acesso a diversas fontes de energia no País. Apelos do Governo para financiamentos à exploração do gás têm tido respostas positivas. Por exemplo, há cerca de 10 anos, o Banco Mundial estabeleceu um projecto para a Assistência Técnica à Mineração e ao Gás com o objectivo de fortalecer a capacidade e os sistemas de governação das principais instituições de gerirem os sectores de mineração e hidrocarbonetos em Moçambique. Uma das componentes deste projecto estava relacionada com a capacitação em gás natural e a reforma da governação neste subsector. Um dos produtos deste apoio é o actual *Plano Director para o Gás Natural* em Moçambique.

O Banco Mundial, assim como a União Europeia, tem investido no apoio à exploração do gás visto como combustível de transição com potencial para impulsionar o desenvolvimento de Moçambique.²⁸ Este financiamento aos projectos do gás tem sido acompanhado por múltiplos projectos voltados para as energias renováveis. Contudo, há um notável desequilíbrio nos esforços de investimento. Gaventa nota que, até 2021, «o apoio internacional total para todos os projectos de energia renovável em Moçambique era de USD 230 milhões que representa um sexagésimo dos volumes de financiamento público fornecido apenas ao projecto GNL de Moçambique» (Gaventa, 2021, p. 19).

²⁷ Ver, por exemplo, Notícias. (2021). *Conferência sobre mudanças climáticas: País propõe uso do gás para a transição energética*, 03 de Novembro. (Acesso a 03 de Novembro de 2021).

²⁸ Ver, por exemplo, Diário Económico. (2022) «*UE Vai Continuar a Apoiar Moçambique Para Maximizar Potencial do Gás Natural Enquanto Energia de Transição*», António Sánchez-Benedito, 14 de Maio. Disponível em: <https://www.diarioeconomico.co.mz/2022/05/14/oilgas/ue-vai-continuar-a-apoiar-mocambique-para-maximizar-potencial-do-gas-natural-enquanto-energia-de-transicao-antonio-sanchez-benedito/> (Acesso a 23 de Outubro de 2022).

Estes posicionamentos sobre o uso de combustíveis fósseis não podem ser vistos como posições duras. Pelo contrário, a prática tem mostrado que o movimento pró-ambiente está preocupado com as relações intergeracionais, o bem-estar das gerações futuras, mas também em garantir que no debate sobre a transição energética sejam considerados a criação de empregos e os benefícios económicos para as comunidades locais em qualquer cenário de produção de energia. Da mesma forma, o Governo de Moçambique tem desenvolvido um conjunto de instrumentos como a Política de Desenvolvimento de Energias Novas e Renováveis²⁹ e a Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável, que têm como objectivo reforçar a segurança energética local e nacional e contribuir para a geração de rendimentos e emprego, incluindo o auto-emprego, e para o combate à pobreza, ao nível local e nacional. O *Plano Director do Gás Natural* refere que recursos naturais como o gás devem contribuir «para o desenvolvimento socioeconómico do país, ao mesmo tempo que preservem o meio ambiente e garantam que as futuras gerações usufruam destes recursos e possam satisfazer as suas necessidades e continuar a desenvolver o país» (Conselho de Ministros, 2014).

COMO FAZER O ENGAJAMENTO PÚBLICO PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA EM MOÇAMBIQUE?

Tanto em Moçambique como nos países desenvolvidos, qualquer discussão sobre o engajamento público na transição energética tem de considerar as realidades locais (Newell *et al.*, 2022). O paradigma actual sobre a transição energética assume um conjunto de pressupostos que precisam ser questionados e não assumidos.

O modelo dominante de engajamento público para transição energética assume que, nestes processos, as estratégias de engajamento público são implementadas em países onde existe uma governação democrática e nos quais os interesses dos cidadãos são priorizados. Este pressuposto não se aplica a países como Moçambique, em que a riqueza de recursos naturais acontece num contexto de governação pouco aberto à participação dos cidadãos. Os interesses da elite política muitas vezes não estão alinhados com as necessidades de bem-estar dos cidadãos, em parte pela ausência de plataformas efectivas de planificação e responsabilização social.

É importante reconhecer que nem todos os países têm esferas cívicas com a mesma dinâmica. Por um lado, há que considerar a capacidade das próprias organizações da sociedade civil para realizarem trabalho de advocacia em prol da transição energética em contextos em que estas instituições podem também estar em competição umas com as outras. Por outro, há que considerar que, em muitas partes do mundo, estamos a assistir a um fechamento do espaço cívico. Esta tendência tem sido registada em Moçambique (C. Pereira, Forquilha, & Shankland, 2021).

²⁹ Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2009, de 14 de Outubro.

Por fim, é necessário considerar que as comunidades locais são homogêneas. Os posicionamentos e as propostas de engajamento público não são adoptadas por unanimidade porque as oportunidades e benefícios não são apreciados e distribuídos para todos na mesma medida. Há relações locais de género, estatuto social e etnia que precisam ser consideradas.

Para ser eficaz, em contextos como o de Moçambique, o trabalho de advocacia para uma transição energética justa deve ser inovador, procurando explorar janelas de oportunidade para reformas positivas, como aconteceu com o momento de adesão de Moçambique à ITIE. O trabalho de advocacia feito nas comunidades pode ser estendido para outros espaços criados e controlados pelo Governo, mas para os quais os cidadãos também têm acesso. No caso, *a Cimeira do Gás e Energia de Moçambique, a Conferência e Exposição de Mineração, Petróleo, Gás e Energia de Moçambique*³⁰ e instituições como Observatórios de Desenvolvimento a nível provincial e distrital podem oferecer oportunidades para engajamento público.

As organizações da sociedade civil moçambicanas precisam navegar melhor a posição ténue de dependência do financiamento dos doadores que as obriga a seguir agendas externamente determinadas. Ao nível local, há a necessidade de reconhecer que as comunidades locais são grupos heterogêneos onde existem relações de poder desiguais e múltiplas vozes de acordo com interesses diversos. As intervenções da sociedade civil têm o desafio de captar esses múltiplos interesse ao mesmo tempo que devem procurar articular com os representantes do Governo a vários níveis.

As organizações da sociedade civil podem também abordar as empresas petrolíferas, os parceiros de cooperação para o desenvolvimento e os governos estrangeiros realizando campanhas de advocacia nacionais e internacionais, abordagem que tem sido adoptada, por exemplo, pela organização da sociedade civil pró-ambiente Justiça Ambiental.³¹

As organizações ambientalistas têm o desafio de articular a tensa relação entre a protecção do ambiente e a promoção do desenvolvimento ao nível local. Sendo parte de movimentos globais, estas organizações advogam soluções que não têm o apoio de todos sectores das comunidades locais, especialmente aquelas que nas zonas produtoras de recursos energéticos procuram soluções para as múltiplas formas de pobreza que enfrentam no quotidiano.

Por fim, o movimento para uma transição energética em Moçambique deverá considerar a fraca articulação entre os diferentes espaços de engajamento ao nível internacional, nacional e local. Dessa fraca articulação resultam questões sobre a legitimidade dos grupos de advocacia, principalmente porque o debate sobre o engajamento público está situado num campo que coloca em posições opostas os que advogam que o petróleo e o gás oferecem uma oportunidade para gerar recursos para o desenvolvimento do País e os que consideram que os impactos para

³⁰ Esta conferência e exposição reúne responsáveis do Governo de Moçambique, Ministros e *stakeholders* da indústria de Mineração, Energia e Indústria de Petróleo e Gás com investidores internacionais, promotores e intervenientes na cadeia de valor do sector privado.

³¹ Ver, por exemplo, Marchand *et al.* (2020).

o ambiente justificam que sejam encontradas alternativas para solucionar a pobreza energética e o desenvolvimento de Moçambique.

CONCLUSÃO

Este estudo mostrou que, para serem analiticamente mais produtivos, os conceitos de circulação global, como o de transição energética, precisam ser adaptados para dar conta de realidades específicas num mundo que, historicamente, tem produzido relações desiguais. No caso de Moçambique, a estratégia para a transição energética passa pela exploração do gás natural, mas esta abordagem tem como limitação as características da indústria extractiva que produz poucas oportunidades de desenvolvimento ao nível local e tem o potencial de produzir impactos ambientais e sociais nefastos.

Pressupostos de noções como engajamento público ou participação pública devem também ter em conta os contextos onde são introduzidas, de forma inseri-las nas dinâmicas de poder local e capitalizá-las com as experiências positivas existentes. No caso de Moçambique, foi demonstrado que qualquer entendimento ou estratégia para um engajamento público para uma transição energética deve considerar os níveis de abertura do espaço cívico, das capacidades dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, e de pobreza energética nas regiões de extracção de recursos naturais. Em regiões como o Norte de Moçambique, onde níveis baixos de cobertura da rede de energia eléctrica se combinam com múltiplas formas de pobreza, os cidadãos colocam os problemas associados à transição energética em segundo plano em favor das necessidades relativas ao desenvolvimento local.

Este estudo sobre transição energética e engajamento público em Moçambique mostrou os desafios que os intervenientes do subsector do petróleo e gás têm para mobilizar e expandir o espaço de debate público sobre formas de avançar no processo de transição energética em Moçambique. Da experiência de engajamento público existente, identificámos os três principais espaços de interacção ao nível internacional, nacional/central e ao nível local. Estes espaços de engajamento seguem dinâmicas mais ou menos autónomas e com poucas interligações. Experiências de engajamento público de Moçambique e outras partes do mundo mostram que as estratégias com maior nível de sucesso reconhecem a necessidade de articulação entre o Governo, as organizações da sociedade civil e a responsabilidade social das empresas para garantir o envolvimento das comunidades, além das convencionais consultas que são realizadas em exercícios para a mitigação dos impactos dos projectos.

REFERÊNCIAS

- Abramsky, K. (2010). *Sparkling a Worldwide Energy Revolution: Social Struggles in the Transition to a Post-Petrol World*. AK Press.
- Adow, M. (2020). The climate debt: what the West owes the rest. *Foreign Affairs*, 99(60).
- Agyeman, J., Bullard, R., & Evans, B. (2003). *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*. MIT Press.
- Armstrong, J. H. (2021). People and power: Expanding the role and scale of public engagement in energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 78, 102–136.
- Awortwi, N. & Nuvunga, A. (2019). Sound of One Hand Clapping: Information Disclosure for Social and Political Action for Accountability in Extractive Governance in Mozambique. *IDS Working Paper* [Preprint], (523).
- Betsema, G., Namaganda, E., & Santpoort, R. (2019). Oil and gas investments in Palma District, Mozambique: Findings from a local context analysis. *Shared Value Foundation & LANDac*. <http://www.landgovernance.org/assets/final-edits-20190313-Infobrief.pdf>
- BP (2022). *BP Statistical Review of World Energy 2022 - 71st edition*.
- Bullard, R.D. (2005). *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*. University of California Press.
- Camba, N. (2015). *Quadro de políticas e regulação de petróleo e gás natural em Moçambique*.
- Castel-Branco, C. N. (2008). Os Mega Projectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional? Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), Maputo. https://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf
- Castel-Branco, C. N. (2010). Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. *Cadernos IESE* [Preprint], (1). https://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf
- Castel-Branco, C. N. (2014). Growth, Capital Accumulation and Economic Porosity in Mozambique: Social Losses, Private Gains. *Review of African Political Economy*, 41 (Sup1), 26–48. <https://doi.org/10.1080/03056244.2014.976363>
- Castel-Branco, C. N. (2015). “Capitalizando” O Capitalismo Doméstico: Porosidade e Acumulação Primitiva de Capital Em Moçambique. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & António Francisco (Eds.), *Desafios Para Moçambique 2015* (pp. 123–156). IESE.
- César, F. et al. (2020). *Terra e recursos naturais em Moçambique - Uma análise à sobreposição de direitos do uso e aproveitamento da terra entre comunidades locais e empreendimentos económicos*. Centro Terra Viva. http://ctv.org.mz/wp-content/uploads/2021/05/HOTSPOT_REPORT2021.pdf

- Conselho de Ministros (2014). *Plano Director do Sector do Gás Natural*. file:///C:/Users/user/Downloads/Plano+Director+do+G%C3%A1s+Natural.pdf
- Cruz e Silva, T. (2015). Os desafios pela sobrevivência. In T. Cruz e Silva, M. G. M. Araújo, & A. N. de Souto (Eds.), *Comunidades Costeiras: Perspectivas e Realidades* (pp. 191–229). CESAB.
- Cunha, T. (2019). *Estudo de caso: Cabo delgado (Moçambique). A terra onde não se come o que se produz e produz o que não se come*. Rede Gernika.
- Delina, L. L. (2018). Energy democracy in a continuum: Remaking public engagement on energy transitions in Thailand. *Energy Research & Social Science*, 42, 53–60.
- Feijó, J., Maquenzi, J., & Agy, A. (2022). *Ingredientes para uma revolta juvenil: Pobreza, sociedade de consumo e expectativas frustradas*. 121. OMR.
- Feijó, J., Souto, A. & Maquenzi, J. (2020). *Desenvolvimento socioeconómico de Cabo Delgado num contexto de conflito*. 101. OMR.
- Forquilha, S. & Pereira, J. (2021). Afinal, não é só Cabo Delgado! Dinâmicas da insurgência em Nampula e Niassa. *Boletim IDELAS* 38. IESE.
- Gaventa, J. (2021). *The failure of 'gas for development' - Mozambique case study* (p. 29).
- Habibe, S., Forquilha, S., & Pereira, J. (2019). Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o caso de Mocímboa da Praia. *Cadernos IESE*, 17. https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf
- Hossain, N. et al. (2021). *Demanding Power: Do Protests Empower Citizens to Hold Governments Accountable over Energy?* Institute of Development Studies. <https://doi.org/10.19088/IDS.2021.056>
- MacArthur, J. L. (2016). Challenging public engagement: participation, deliberation and power in renewable energy policy. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 6(3), 631–640.
- Macuácuá, E. & Gonçalves, O. de J. (2020). Regime jurídico da regulação do sector de petróleo e gás em Moçambique'. *Revista de Concorrência e Regulação*, A 12(44), 33–64.
- Macuácuá, E. & Melo, R. (2021). O Regime Jurídico da Tributação do Petróleo em Moçambique: Desafios e Fragilidades do Quadro Legal e Institucional. *Julgar*, Outubro, 1–29.
- Macuane, J. J., Buur, L., & Monjane, C. M. (2018). Power, Conflict and Natural Resources: The Mozambican Crisis Revisited. *African Affairs*, 117(468), 415–438.
- Macuane, J. J. & Muianga, C. (2020). Natural resources, institutions, and economic transformation in Mozambique. *WIDER Working Paper Series wp-2020-136*. World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). <https://econpapers.repec.org/paper/unuwpaper/wp-2020-136.htm>

- Mahumane, G. & Mulder, P. (2019). Expanding versus greening? Long-term energy and emission transitions in Mozambique. *Energy Policy*, 126, 145–156. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.10.056>
- Marchand, C. *et al.* (2020). *Do eldorado do gás ao caos: Quando a França empurra Moçambique para a armadilha do gás*. Amigos da Terra França, Amigos da Terra Internacional e Justiça Ambiental (JA!).
- Michaque, A. (2018). *Quadro jurídico-legal e regulatório no sector petrolífero em Moçambique*. E. Morier-Genoud, M. Cahen, & D. M. do Rosário (Eds.) (2018). *The War Within: New Perspectives on the Civil War in Mozambique, 1976–1992*. Boydell & Brewer. <https://doi.org/10.1017/CBO9781787442931>.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2012). Mega-Projectos no Meio Rural, Desenvolvimento do Território e Pobreza: O Caso de Tete. In L.de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (Eds.), *Desafios Para Moçambique 2012* (pp. 231–255). IESE,
- Mosse, M. & Selemane, T. (2008). *Alguns Desafios na Indústria Extractiva em Moçambique*. CIP.
- Newell, P. (2021). *Power Shift: The Global Political Economy of Energy Transitions*. Cambridge University Press.
- Newell, P. *et al.* (2022). *Just Transitions within Sectors and Industries Globally: Making Space for Dialogue on Just Transitions in Africa's Oil and Gas Producing Regions*. (Research report submitted to The British Academy) Institute of Development Studies.
- Newell, P. & Mulvaney, D. (2013). ‘The political economy of the “just transition”’. *The Geographical Journal*, 179(2).
- Pereira, C. *et al.* (2013). As “revoltas do pão” de 2008 e 2010 na imprensa. *Boletim IDELAS* 58. IESE.
- Pereira, C. & Forquilha, S. (2020). *Navigating Civic Space Baseline Report - Mozambique* (p.18). (Baseline report.) IESE.
- Pereira, C., Forquilha, S., & Shankland, A. (2021). Navigating Civic Space in a Time of COVID-19: The case of Mozambique. *Cadernos IESE* [Preprint], (22).
- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251–290.
- Salimo, P. (2018). The Politics of LNG: Local State Power and Contested Demands for Land Acquisitions in Palma, Mozambique. In Schubert, Ulf Engel, & E. Macamo (Eds.), *Extractive Industries and Changing State Dynamics in Africa*. Routledge.
- Salomão, A. (2020). *Land-Based Investments in Mozambique: Challenges in Community Rights Protection, Participation and Benefit Sharing*. Utrecht University.
- Salomão, A. (2021). Governação Participativa de Terras em Moçambique: Breve Revisão do Quadro Legal e Desafios de Implementação. *Ambiente & Sociedade*, 24. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210163vu2021L5ID>

- Sambo, M. (2020). Investimento Directo Estrangeiro e o Desenvolvimento Socioeconómico em Moçambique: Dinâmicas, Tensões e Desafios. In Salvador Forquilha (Ed.), *Desafios para Moçambique 2020* (pp. 281–309). IESE. https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/Desafios-2020_online.pdf
- Shukla, P. et al. (2022). *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change - Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- Trindade, J. C., Cruz, L., & José, A. (2015). *Avaliação Jurídica Independente aos Processos de Licenciamento dos Projectos Minerais e de Hidrocarbonetos*. Centro Terra Viva.
- Ugembe, M. A., Brito, M. C., & Inglesi-Lotz, R. (2022). Measuring energy poverty in Mozambique: Is energy poverty a purely rural phenomenon? *Energy Nexus* [Preprint], (5).
- Veelen, B. van & Horst, D. van der (2018). What is energy democracy? *Connecting social science energy research and political theory*, 46, 19–28.
- Wensing, A. (2022). *Fuelling the Crisis in Mozambique: How Export Credit Agencies contribute to climate change and humanitarian disaster - A case study from Mozambique*. Friends of the Earth Europe e Justiça Ambiental.

PARTE II

ECONOMIA

ESTUDANDO A ECONOMIA A PARTIR DA ANÁLISE DAS CRISES

Carlos Nuno Castel-Branco

INTRODUÇÃO

Este artigo argumenta que as crises económicas do capitalismo, que reflectem as suas contradições estruturais fundamentais, oferecem interessantes ângulos de análise para explorar e entender as dinâmicas, os limites, os paradoxos, a evolução e as tensões inerentes ao sistema capitalista de acumulação. Estudar a economia a partir das crises oferece-nos uma lente para entender a lógica do funcionamento da economia nos seus limites e as ligações entre os seus vários ciclos, enquanto nos proporciona uma perspectiva histórica privilegiada sobre as opções para a superação do modo capitalista de produção. A forma como crises são estudadas - como eventos atípicos e isolados, falhas de mercado, erros de política, características orgânicas de um sector (por exemplo, a tendência do sector financeiro para a especulação) ou como elementos estruturais do sistema de acumulação de capital - esclarece-nos não só sobre a capacidade de as teorias económicas explicarem uma crise ou outra, mas sobre o entendimento que têm e a clareza que conseguem gerar e comunicar sobre o funcionamento do modo capitalista de produção.

O artigo está organizado em três partes, nomeadamente uma discussão geral sobre as crises do capitalismo, uma reflexão histórica sobre as crises do sistema capitalista em Moçambique e conclusões sobre crises e a superação do capitalismo.

CRISES ECONÓMICAS E O CIRCUITO DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

As crises económicas podem ocorrer por uma variedade de factores internos e externos ao circuito do capital¹, tais como instabilidade e convulsões políticas e sociais; mudanças tecnológicas significativas; competição entre facções do capital - que pode resultar em guerras de preços ou em disputas sobre a apropriação da mais-valia, tendo impacto nas relações

¹ O relacionamento que fazemos entre o circuito de acumulação de capital e as crises económicas é bastante útil analiticamente, dado que as crises económicas são, neste capítulo, tratadas como parte essencial das contradições sistémicas fundamentais do capitalismo.

de poder e nas estruturas da produção e do emprego -; sensibilidade das bolsas de valores e de mercadorias a “más notícias” económicas, políticas e ecológicas; colapso de instituições financeiras; incapacidade de sectores do capital se reestruturarem para fazer face à redução da taxa de lucro; endividamento público e/ou privado excessivo e muito rápido, associado à mercantilização e financeirização dos serviços públicos e da segurança social, ou à expansão ou intenção de expansão excessivamente rápida da base produtiva, entre muitas outras razões (Fine & Saad-Filho, 2016). Naturalmente, a definição de crise económica é associada à suposta causa directa ou configuração específica de cada crise, de onde surgem denominações como a crise financeira, a crise dos produtos alimentares, a crise dos preços do petróleo, a crise da dívida soberana, entre outras. Nesta secção, abordamos as crises de forma mais sistemática, como parte orgânica do sistema de acumulação de capital e de reestruturação das condições de acumulação.

CIRCUITO DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

O circuito de acumulação de capital industrial (ou circuito do capital) descreve, de forma abstracta, as principais relações, tensões e contradições sociais específicas ao modo de produção capitalista envolvidas no processo de acumulação de capital. Na sua versão simplificada, o circuito é organizado em duas esferas - produção e circulação - e revela como o capital-dinheiro (D') é convertido em mais capital-dinheiro (D') através do processo de produção, usando mercadorias (M), na forma de força de trabalho (FT) e meios de produção (MP), para gerar novas mercadorias (M') e, no processo de produção, produzir e extrair o lucro (tempo de trabalho não pago à força de trabalho), o qual é realizado na esfera da circulação quando M' é vendido e convertido em D' . Por sua vez, D' é depois partilhado entre facções do capital na forma de lucros (π), juros (i) e rendas (r), e esta partilha determina a porção de D' a ser aplicada em mais investimento produtivo (mais força de trabalho e meios de produção), em acumulação especulativa no sector financeiro ou em rendas, afectando, deste modo, as estruturas e escalas da produção e do emprego. Portanto, o circuito do capital consiste no seguinte conjunto de relações sociais:

$$[D \rightarrow M_{FT}^{MP} \rightarrow (\text{produção}) \rightarrow M' \rightarrow (\text{circulação}) \rightarrow D' \rightarrow (\text{circulação}) \rightarrow \{(\pi \equiv M''_{FT}^{MP}, C_c), i \equiv IBC, r\} \rightarrow (\text{produção}) \rightarrow \dots, \text{etc.}], \text{ em que } [D' = D + \Delta D, \text{ sendo que } D' > D \text{ se } \Delta D > 0; M' = M + \Delta M, \text{ sendo que } M' > M \text{ se } \Delta M > 0, \text{ e } \Delta D > \pi \text{ se } i > 0, \text{ e ou } r > 0]$$

em que $\Delta M (=M' - M)$ é o valor adicional do trabalho vivo aplicado na esfera da produção (uma parte do qual paga os custos médios de subsistência da força de trabalho, w , e outra parte é apropriada pelo capital em forma de mais-valia, a qual é, após realização na esfera da circulação e convertida em D' , dividida entre lucros (π , convertidos em mais FT e MP para iniciar um processo de produção mais amplo que o anterior, e/ou gasto no consumo dos capitalistas, C_c), em juros [i , que são convertidos em capital portador de juros, IBC , e em

rendas, r). Portanto, $\Delta M \equiv \pi + i + r + w$, pelo que quanto maior for a componente da mais-valia apropriada pelo capital ($\pi + i + r$), menor será a componente do seu próprio trabalho recebido pela força de trabalho ($w =$ remuneração da força de trabalho); quanto maior for a proporção da mais-valia ($\Delta M - w$) apropriada como juros (i) e rendas (r), menor será a quantidade de lucro industrial (π) disponível para ser convertido em investimento produtivo; e quanto maior for a proporção do consumo dos capitalistas (C_c), no lucro industrial, menor será a disponibilidade desse lucro para ser investido produtivamente (Marx, 1976, 1978, 1981).

As principais relações sociais, específicas ao modo de produção capitalista, imediatamente reveladas por esta versão simplificada do circuito do capital, são (i) entre facções do capital (financeiro e produtivo), pela apropriação da mais-valia gerada na esfera da produção ($\Delta M - w = \pi + i + r$); (ii) entre sectores da economia (produtores de bens de capital e de bens de consumo); e, o que é o mais importante, (iii) entre capital e trabalho (em que os trabalhadores, alienados da propriedade dos principais meios de produção e do seu próprio trabalho, vendem a sua força de trabalho (FT) ao capital, como mercadoria)².

As principais tensões e contradições sociais implícitas nesta versão simplificada do circuito do capital são (i) o poder do capital financeiro, sobretudo na forma de IBC (capital portador de juro), que pode determinar a mobilização e a alocação de crédito, decidir sobre a configuração específica das estruturas de acumulação, promover inovação e expansão do processo produtivo, ou definir a fracção do excedente, na forma de mais-valia, que lhe é devida e quando a deve apropriar, podendo, neste caso, desenvolver um conflito de interesse com o capital produtivo no que diz respeito à apropriação e à aplicação da mais-valia ($\Delta D - w$). Se os capitalistas usarem o dinheiro inicial (D) não só para adquirirem mercadorias (M), na forma de força de trabalho e meios de produção, mas para comprarem activos financeiros (títulos de dívida privada ou pública, as acções das suas próprias empresas, etc.), poderão obter mais lucros e dividendos independentemente dos níveis de produção e emprego nas suas empresas produtivas, e poderão investir menos na produção para deslocarem recursos para as transacções financeiras especulativas - neste caso, acumulação de capital fictício, em forma de títulos de dívida e/ou relacionados com especulação de expectativas futuras ainda não realizadas -, dominará o processo de acumulação de capital; (ii) a existência de um mecanismo de exploração dos trabalhadores, localizado no processo de produção, que permite ao capital, dentro dos limites das estruturas de acumulação (de produção, de competição e de luta de classes),

² Cada mercadoria tem valor de uso e valor, sendo o primeiro derivado da sua utilidade para o comprador e o segundo derivado do trabalho incorporado na mercadoria, ou o custo da sua reprodução. A mercadoria força de trabalho tem a particularidade de ter e de gerar valor, sendo a única mercadoria a fazê-lo, e ambos resultam da relação social entre trabalho e capital. O valor da força de trabalho, o custo da sua reprodução social, está relacionado com o seu valor de uso, que é a sua capacidade de gerar valor ou excedente para o capital, e ambos dependem de como o dia de trabalho é distribuído entre custo socialmente necessário (valor da força de trabalho) e lucro (valor adicional gerado pela força de trabalho que é apropriado pelo capital), o que, por sua vez, depende das estruturas de acumulação, nomeadamente das condições de produção, de competição e de luta de classes (Marx, 1976).

estabelecer e extrair o excedente e definir a sua utilização, porém sem conseguir evitar as tensões e contradições de classe que podem emergir e resultar na paralisação da produção, demandas relacionadas com as remunerações e outras condições de trabalho, etc.; (iii) a necessidade de realizar o excedente na esfera da circulação, o que cria a possibilidade de o nível de excedente realizado divergir significativamente, e com perdas, do nível de excedente produzido, isto é, na impossibilidade de os capitalistas realizarem o valor das mercadorias - isto pode acontecer se a competição conduzir, como frequentemente acontece, ao excesso de produção como resultado do aumento acumulado da produtividade do trabalho para reduzir custos e dar vantagens competitivas a cada capitalista (o resultado agregado deste processo pode ser uma crise de sobreprodução, com a consequência de impossibilitar a realização do valor das mercadorias por os preços de mercado caírem); (iv) o imperativo de reproduzir e expandir o circuito continuamente, ao longo do tempo, ou perecer como capital, o que compele os capitalistas a acumularem e, dado o carácter caótico da organização capitalista de produção, impede a resolução das crises de sobreprodução sem a destruição de capacidades produtivas, empregos e *stocks* de produção; (v) os ajustamentos justificados pelas crises de sobreprodução ou de dívida privada ou soberana ou pela especulação financeira são realizados por via da austeridade fiscal, monetária e social, que conduz ao subconsumo por causa da destruição ou subutilização da capacidade produtiva, do desemprego, dos cortes nos salários reais, nas pensões e em outras transferências sociais, e no investimento público. As crises de subconsumo podem ser enfrentadas por soluções keynesianas (por exemplo, promoção do consumo agregado por via do aumento do investimento público doméstico em grande escala - como fez a China na primeira década e meia do século XXI, quando as suas exportações reduziram dramaticamente por efeito da contracção das economias importadoras), que correm o risco de conduzirem ao pleno emprego e ao aumento do poder negocial das classes trabalhadoras, bem como a crises de sobreprodução, dois efeitos que afectam negativamente a taxa de lucro, ou o risco de nova crise de dívida, privada ou pública. Outra forma de enfrentar as crises de subconsumo é pela expansão da economia de crédito, o que conduz ao excessivo empoderamento do sector financeiro e à

financeirização da economia (Fine, 2010; Fine & Saad-Filho, 2016; Marx, 1976, 1978, 1981)³. Cada uma das relações sociais, tensões e contradições descritas acima é parte orgânica e dinâmica tanto da expansão como das crises das economias capitalistas.

CRISES ECONÓMICAS E O CIRCUITO DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

Para a economia política clássica, a crise económica que se mantém além do tempo necessário para o ajustamento dos mercados é um fenómeno financeiro. Na sua óptica, o excesso de produção sobre o consumo é irracional, pois se o objectivo último da produção é o consumo, então o objectivo de vender uma mercadoria é o de poder comprar outra, pelo que o mercado ajusta a oferta à procura. Além disso, o excesso de produção que possa acontecer num ramo da economia é compensado por défice noutra, pelo que o mercado transfere capital do primeiro ramo, onde a taxa de lucro é mais baixa, para o segundo ramo, onde a taxa de lucro é mais alta, assim reciclando a crise, restaurando as proporcionalidades na produção e repondo a igualdade da taxa de lucro em todos os sectores. Portanto, na óptica clássica, crises são fenómenos passageiros, rapidamente reciclados e eliminados pelo mercado, pelo que uma crise só pode prolongar-se se for sustentada de forma “não-natural”, o que apenas pode acontecer por via da expansão especulativa do crédito (Clarke, 2012).

Para a economia política marxista, a crise económica não é uma divergência acidental da norma de crescimento proporcional, a ser eliminada facilmente por via da competição, mas uma característica normal, contínua, inevitável e essencial da produção capitalista e, dialecticamente, é simultaneamente causa e efeito da competição capitalista. As crises podem acontecer por interrupções do circuito do capital na esfera da produção se a massa dos trabalhadores parar a produção por um longo período (por exemplo, em acção sindical por

³ Neste artigo, definimos a financeirização não apenas como um aumento da expansão e extensão do sector financeiro, mas também como a crescente subordinação da acumulação real - a produção de mais-valia - à acumulação fictícia, que consiste em reivindicações sobre títulos de dívida, obrigações e sobre a mais-valia ainda por produzir, mas “comercializada” nos mercados financeiros como expectativas, bem como a integração da acumulação real no domínio do capital portador de juros (Ashman, Fine, & Newman, 2011; Fine, 2010; Hilferding, 1981; Marois, 2012; Marx, 1981). Bens reais, como terras, concessões mineiras, recursos energéticos e infra-estrutura são transformados em activos financeiros e negociados nos mercados financeiros globais, tornando assim a propriedade e o controle sobre aqueles recursos, juntamente com a expectativa de fluxos de renda futuros resultantes da extracção e a liberdade de negociá-los, no verdadeiro negócio da economia dominada pelas dinâmicas de financeirização (Castel-Branco, 2017, 2022; Castel-Branco & Maia, 2022). As empresas investem nesses recursos e utilizam-nos como instrumento para mobilizar financiamento internacional, e o Estado adequa as suas prioridades políticas à medida para garantir e proteger a propriedade e o controle privados dos recursos estratégicos, promover expectativas e transacções futuras sobre recursos ainda por explorar, e para absorver custos e resgatar corporações - ou prometem fazê-lo - se os seus planos de negócios falharem (Castel-Branco, 2014, 2020, 2022; Castel-Branco & Maia, 2022).

baixos salários e pela deterioração do poder de compra, da intensificação do trabalho⁴, da deterioração das condições contratuais e da redução do acesso a serviços e bens básicos para a sua reprodução social⁵), ou se surgirem problemas inesperados com o processo produtivo (como um desastre natural ou mudanças tecnológicas significativas que se confrontem com a escassez de recursos financeiros para as adoptar). No entanto, geralmente as crises acontecem por rupturas no circuito do capital que ocorrem na esfera da circulação, onde a mais-valia é realizada (por via das vendas/compras), o capital é mobilizado e a força de trabalho e os meios de produção são adquiridos (Clarke, 2012; Fine & Saad-Filho, 2016; Marois, 2012).

Uma causa frequente da crise económica é os capitalistas não conseguirem vender as mercadorias sem incorrerem em perdas significativas (excesso de oferta ou défice de procura), o que se reflecte em cortes na produção e no emprego, falências, incapacidade de servir dívidas e maior concentração (redução do número de empresas) e centralização (aumento da escala das empresas) de capital, podendo resultar numa cadeia de incerteza e ruptura no circuito do capital à escala da economia, com cada vez maior desarticulação entre produção e consumo. Recordemo-nos que o objectivo da produção capitalista não é satisfazer as necessidades dos consumidores, mas a acumulação de capital, o que requer a contínua realização de lucros cada vez maiores, o que é feito com a *produção* (na esfera da produção) e a *realização* (na esfera da circulação) do lucro (sem a produção a realização não pode acontecer; sem a realização o processo de acumulação não se concretiza nem se reproduz) (*ibid.*).

A introdução de novos métodos de produção é a forma principal para aumentar os lucros (e a forma principal de competição capitalista), pois permite reduzir custos e realocar fracções maiores da produção para acumulação de capital, reduzindo, ao mesmo tempo, o tempo necessário para produzir a subsistência e a reprodução social da força de trabalho. Mas os novos métodos não se destinam a aliviar o esforço dos trabalhadores, nem os novos produtos são introduzidos para satisfazer necessidades humanas essenciais, pois a acumulação de capital é marcada pela contínua criação de novas necessidades, pela polarização entre riqueza e pobreza e pela coexistência entre trabalho intensivo, duro e prolongado, novos métodos de produção e desemprego. O capitalista que consiga reduzir custos relativamente aos competidores produz tanto quanto pode, tanto para

⁴ Intensificação do trabalho difere de aumento da produtividade do trabalho. A intensificação do trabalho consiste na produção de mais excedente sem modificar os métodos de produção além da imposição da disciplina requerida para que o trabalhador trabalhe mais arduamente e por mais tempo (mais horas, menos intervalos, mais energia gasta por cada trabalhador, etc.). A produtividade do trabalho, por sua vez, está associada à introdução de novos métodos de produção, em que os trabalhadores tomam conta de máquinas e, frequentemente, têm o seu ritmo de trabalho ditado pelo ritmo imposto pela tecnologia e equipamento, resultando na redistribuição do tempo de trabalho a favor do capital, dado que o tempo socialmente necessário para a reprodução da força de trabalho (tempo necessário para produzir o que o trabalhador retém para si) reduz. Em ambos os casos, o lucro pode aumentar – no primeiro caso, pela imposição de um dia de trabalho mais longo e mais difícil para os trabalhadores; no segundo caso, pela redução do tempo socialmente necessário para reproduzir a força de trabalho (pagar os seus custos) de modo a aumentar a porção do trabalho apropriada pelo capital como lucro.

⁵ Como acontece com a implementação de programas de austeridade social, geralmente introduzidos para aumentar a taxa de lucro do capital (para reduzir impostos sobre o capital ou para realocar a despesa pública a favor do capital).

atingir a escala de produção tornada possível pelos novos métodos de produção e penetrar o mais possível no mercado, como para expulsar alguns competidores, os que não consigam inovar tão rapidamente (por terem menos recursos ou por qualquer outro motivo) (*ibid.*). Como resultado da competição, a oferta excede a procura e os preços caem. A tendência para o excesso de produção é uma realidade diária da produção capitalista, em que os capitalistas, sob risco de extinção, são obrigados a expandir a produção, a introduzir novos métodos que permitam cortar custos e a gerar novos produtos que permitam criar procura e expandir mercados. Eventualmente, com a falência de alguns competidores, obrigados a encerrar as actividades e a despedir trabalhadores, a oferta é transitoriamente realinhada com os limites da procura e as taxas de lucro aumentam, mas à custa da concentração e centralização do capital num menor número de empresas maiores e do aumento do desemprego. Se este processo se expandir de um para mais sectores, então uma crise à escala da economia pode emergir, com o processo de reestruturação (concentração e centralização de capital e aumento do desemprego) a generalizar-se (*ibid.*).

Esta reestruturação do capital vai além da esfera da produção e alarga-se à economia em geral (por exemplo, aos mercados, às finanças e à distribuição do rendimento), à organização espacial (por exemplo, às relações entre o campo e a cidade, entre regiões mais e menos desenvolvidas e às relações internacionais), e à reprodução e transformação social (como a casualização, informalização ou flexibilização do emprego, ou empobrecimento de camadas das classes trabalhadoras). Um instrumento fundamental deste processo de reestruturação é o sistema de crédito, que é capaz de mobilizar unidades financeiras mais pequenas e redistribuí-las em escala maior, e pode promover ou retrainir as opções de reestruturação e inovação do processo de acumulação (*ibid.*).

Durante o período de crise e de ajustamento, a taxa de lucro cai e as respostas à crise, a direcção do ajustamento, são no sentido de repor e aumentar a taxa de lucro, o que tende a conduzir a maior concentração e centralização do capital, mais desemprego ou substanciais reduções nos salários e na oferta de serviços e bens básicos para a reprodução social da força de trabalho (e, portanto, do capital), como a segurança social, o acesso a serviços de educação, de saúde e de transporte, etc. (*ibid.*).

Desta forma, crises económicas não são acidentes nem apenas possibilidades, mas necessidades essenciais e inevitáveis do próprio processo de acumulação de capital, que resultam directamente da natureza e dos objectivos da produção capitalista e que permitem reestruturar o capital para elevar as taxas de lucro. Estas rupturas podem ser involuntárias (como é o caso das flutuações nos mercados globais ou de avanços tecnológicos que obriguem à destruição de forças produtivas mais antiquadas ou à substituição de uns produtos por outros) ou voluntárias (como é o caso dos capitalistas que, inovando, baixam os custos de produção e inundam o mercado para destruir a concorrência). Na prática, estas crises são voluntárias para uns

capitalistas (por exemplo, os que inovam e apostam na concentração e centralização do capital) e involuntárias para outros (por exemplo, os que são levados à falência pelo processo de inovação, concentração e centralização de capital) (*ibid.*).

A dinâmica da economia capitalista integra contra tendências à concentração e centralização de capital, que resultam precisamente do processo de inovação (introdução de novos produtos com características diferentes, introdução de novos processos que resultem na redução de custos de produção e na possibilidade de combinar a escala com a variação do leque de produtos, etc.). A dinâmica de inovação pode estimular a emergência de novas empresas que, transitoriamente, desafiam e travam a monopolização dos mercados. No entanto, o sucesso destas novas empresas, no modo de produção capitalista, depende da sua capacidade de crescerem e de se tornarem suficientemente grandes e dominantes num ramo, numa indústria, num mercado, numa tecnologia ou na economia, a ponto de beneficiarem de economias de escala, do acesso privilegiado a finanças, de relações dominantes com fornecedores e clientes e do espaço e da capacidade para continuarem a inovar (produtos e processos) para se manterem no mercado. Se não o conseguirem, ou desaparecem ou são adquiridas por outras e tornam-se parte de uma grande corporação. Assim, o modo de produção capitalista gera, continuamente, dinâmicas de inovação e destruição das forças produtivas e dos produtos, com o objectivo de acumular capital (criando e reestruturando novas necessidades e nova procura, em vez de satisfazer as necessidades existentes), resultando numa relação dialéctica entre as tendências de concentração e centralização de capital e as suas contra tendências, transitórias, nomeadamente a emergência de novas empresas, ramos e indústrias, cuja sobrevivência e sucesso, como capitalistas, depende da sua capacidade de se tornarem dominantes no futuro (*ibid.*).

As rupturas do circuito do capital podem resultar também de tendências especulativas, na medida em que capitalistas podem não comprar ou vender mercadorias, e podem não usar a capacidade produtiva que controlam porque antecipam ou especulam sobre a probabilidade de os preços do que compram baixarem e os preços do que vendem subirem. Alternativamente, se as previsões dos preços forem opostas às mencionadas (subirem os preços do que compram e baixarem os do que vendem), os capitalistas podem inundar os mercados com as suas mercadorias (fazendo cair os preços para todos), ou tentar comprar em excesso (fazendo subir os preços para todos). Estas dinâmicas especulativas sobre preços futuros de mercadorias provocam instabilidade e volatilidade nos mercados e podem resultar em crises de grandes proporções (*ibid.*).

Uma das formas como os capitalistas tentam estabilizar mercados, para proteger a sua capacidade de realizar lucros e acumular capital, é pelo estabelecimento de acordos de compra e venda, de médio ou longo prazo, com fornecedores e clientes, em que quantidades, qualidade e preços são negociados para um certo período. Isto conduz a mais concentração e centralização de capital por via quer da integração vertical e diversificação horizontal das

empresas (assim internalizando os mercados), quer pela superação das barreiras tradicionais das empresas através da forma como clientes e fornecedores se relacionam fora do mercado, tornando o processo e a cadeia de produção e realização de mais-valia concentrados e centralizados (Castel-Branco, 2016b). Em qualquer dos casos, o ajustamento à crise gerada por esta via resulta na destruição de forças produtivas e de produtos e no desemprego, bem como na concentração e na centralização de capital, através quer da formação de empresas maiores quer da integração de processos produtivos e comerciais em redes maiores e mais bem articuladas.

Os produtos primários, em estado bruto ou semiprocessados (minerais e energéticos, agrícolas e florestais, da pesca, etc.), são particularmente sensíveis às tendências especulativas e à volatilidade dos mercados. Com excepção dos hidrocarbonetos, os produtos primários são mais susceptíveis de serem substituídos pelo avanço tecnológico e a sua procura é pouco sensível (pouco elástica) relativamente a variações no rendimento e nos preços. De facto, à medida que o rendimento aumenta, o peso destes produtos no consumo diminui. Do mesmo modo, para que a procura aumente é necessário que os preços baixem mais do que proporcionalmente. Além disso, os padrões de produção criados pelo capitalismo global geraram monopólios que controlam a produção, a comercialização, o transporte, a armazenagem, a transformação, a venda e a revenda, a tecnologia, as finanças e a finalidade destes produtos, tornando-os presas fáceis da especulação internacional. Por conseguinte, a maioria dos produtores destes produtos tem pouco ou nenhum controlo sobre as tendências dos mercados, nomeadamente sobre os preços, a especulação e a manipulação da procura e da oferta, ganham pouco, mas perdem muito, e estão sujeitos ao poder das corporações que controlam as cadeias de produção, comércio, tecnologia e finanças.

A diferença entre os hidrocarbonetos e os restantes produtos primários reside na elevada elasticidade da sua procura em relação ao rendimento quando este sobe, e à menor elasticidade quando o rendimento baixa. Isto quer dizer que quando aumenta, o peso dos hidrocarbonetos na estrutura do consumo aumenta mais do que proporcionalmente (por exemplo, porque a família deixou de andar a pé, de bicicleta ou de transporte público e passou a utilizar um carro privado, porque as fábricas trabalham em pleno, ou porque o transporte de mercadorias e passageiros expande), mas quando o rendimento reduz, a redução no consumo de bens e serviços intensivos em hidrocarbonetos reduz menos do que proporcionalmente (por exemplo, as famílias podem deixar de andar de carro privado, mas continuam a precisar de produtos e serviços baseados em hidrocarbonetos para cozinhare e terem luz artificial, etc.). A economia moderna é intensiva em hidrocarbonetos, e isso transforma o petróleo, o gás natural e o carvão em mercadorias estratégicas e preciosas, mas também por isso, sujeitas a especulação global. Mais importante do que as várias manifestações de crises é entender a sua essência, ou a sua causa fundamental, que é o resultado da contradição entre a tendência do capitalismo de

desenvolver, sem limites, as forças produtivas e, na sequência disso, expandir a mais-valia a ser realizada, e os limites sociais do consumo. Nestas circunstâncias, a estabilidade do sistema requer que uma porção cada vez maior da produção seja consumida pelos capitalistas (em consumo de luxo ou mais investimento), mas isto nem sempre é possível, pois há limites sociais objectivos gerados por uma série de factores ligados às estruturas de acumulação, nomeadamente as estruturas e as condições de produção, de competição e da luta de classes. Portanto, o capitalismo tende a ser instável e propenso a crises, e a crise explode quando a produção expande além das possibilidades de realização (venda) lucrativa, isto é, quando a mais-valia gerada na produção não pode ser realizada na esfera da circulação (Fine & Saad-Filho, 2016).

A discussão da crise económica internacional, que também é interpretada como resultado do funcionamento defeituoso do sistema financeiro, tem de ser capaz de localizar a desaceleração da expansão da economia global, marcante nos últimos quarenta anos, nas características e manifestações específicas que esta crise adquiriu, em especial o avanço da financeirização do capital. O que define a financeirização na época actual é a expansão e o domínio do capital usurário (portador de juros) por toda a economia, incluindo às operações financeiras de corporações industriais putativamente independentes e à mercantilização de novas áreas e oportunidades de lucro na prestação de serviços públicos, através da privatização, terceirização e securitização dos serviços de saúde, educação, transporte, segurança pública, habitação, segurança social, crédito para o consumo individual, etc. Neste sentido, o capital usurário, com apoio do Estado, promove activamente a acumulação de capital fictício à custa da acumulação de capital real, destrói e reestrutura activos reais e decide sobre a alocação de crédito com base na prioridade de garantir os retornos financeiros de curto prazo para os accionistas e os credores (*ibid.*). Embora altamente lucrativa para capitalistas e corporações individuais, a curto prazo, a financeirização é disfuncional para a acumulação de capital em geral. A intervenção do Estado em nome de/e para resgatar o capital financeiro das consequências da financeirização reflecte a subordinação do Estado aos mercados financeiros: (i) o elevado custo da intervenção do Estado, sem precedentes na história do capitalismo, fragilizou-o e tornou-o incapaz de prosseguir políticas económicas e sociais mais amplas; (ii) em geral, o Estado atacou directa e brutalmente as conquistas sociais e as condições básicas de reprodução da força de trabalho, pondo em causa a educação, a saúde, os sistemas de segurança social, o emprego, num momento histórico em que a crise, por causa do desemprego, enfraqueceu a organização, a mobilização e a capacidade de acção das classes trabalhadoras, etc.; (iii) ao fazer este ataque ao sistema social e o resgate do sistema financeiro, o Estado não só ajudou o processo de concentração e centralização de capital (fictício) como exacerbou as condições de especulação e “ofereceu” ao capital financeiro oportunidades de expandir para novas áreas em que acumulação de activos financeiros pode ser realizada. Um exemplo disto é o que aconteceu com o ataque aos

serviços sociais, que foram privatizados, terceirizados e securitizados à medida que o Estado implementava programas draconianos de austeridade social (*ibid.*).

A tendência para a crise é inerente ao modo capitalista de produção, mas cada crise é singular nas suas manifestações concretas, que decorrem das características e configurações específicas do processo de acumulação de capital em cada local e período histórico (Clarke, 2012). Para a explicação de crises específicas, o importante é entender como a sua essência – a subordinação da produção de valores de uso à produção de mais-valia – se manifesta através das desproporções na produção, excesso de produção, défice de consumo ou redução das taxas de lucro (Fine & Saad-Filho, 2016).

As crises periódicas do capitalismo revelam os limites do modo de produção capitalistas, mas em si mesmas, não o destroem – a destruição e desvalorização de produtos e forças produtivas, a criação e a conquista de novos mercados e a exploração mais meticulosa de mercados já existentes, as pressões sobre a força de trabalho, cuja organização e acção são enfraquecidas pelas crises e ondas de desemprego ou deterioração das condições de emprego, removem barreiras ao desenvolvimento das forças produtivas e abrem o caminho simultaneamente para a renovação do processo de acumulação, maior concentração e centralização de capital e crises de excesso de produção ainda maiores. Embora as dinâmicas que criam as crises também criem o trabalho organizado, força social antagonista ao capital, as crises também desorganizam o trabalho e põem em causa as suas conquistas sociais, pelo que, separadas de outros factores sociais e históricos concretos, as crises não representam, em si, o fim do capitalismo (Clarke, 2012; Fine & Saad-Filho, 2016; Harvey, 2015).

ONDAS DE EXPROPRIAÇÃO DO ESTADO: UMA TEORIA DAS CRISES NA TRANSIÇÃO CAPITALISTA NEOLIBERAL EM MOÇAMBIQUE

Esta secção oferece e discute a narrativa lógica histórica das crises de acumulação capitalista em Moçambique, com foco no período pós-1987, quando a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), inspirado no Consenso de Washington e nos pacotes de ajustamento e estabilização do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), abriu as portas à ruptura com a estratégia de acumulação centrada no Estado (Castel-Branco, 2022; Castel-Branco & Maia, 2022) e à emergência do capitalismo neoliberal em condições históricas específicas.

Por acumulação centrada no Estado entendemos o modelo em que o Estado tentou tornar-se no principal agente e motor do desenvolvimento económico por meio de uma combinação de propriedade e controle de activos produtivos como terra, infra-estrutura e indústrias e empresas estratégicas, a administração e supervisão de empresas privadas nas quais o estado detinha acções, planeamento central da produção e controle do comércio e dos preços. O

sistema financeiro foi nacionalizado e as políticas monetária e financeira foram subordinadas aos objectivos do planeamento central (Castel-Branco, 2017, 2022; Cramer, 2001; Wuyts, 1989). A transição da acumulação centrada no Estado para a acumulação privada teve início nos finais da década de 1980, a meio de uma profunda e extensa crise económica (*ibid.*) e no auge da guerra de desestabilização travada entre a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e o Governo de Moçambique (GdM), que durou 16 anos. Em Janeiro de 1987, o Governo iniciou a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), elaborado sob a liderança do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, para fazer face à crise económica dos anos 1980 (*ibid.*). Os objectivos enunciados eram travar o declínio económico promovendo o ajustamento estrutural através da privatização e da liberalização do mercado, a estabilização financeira através da austeridade nas despesas públicas e na oferta de crédito à economia para reduzir a inflação, e a liberalização financeira (Banco Mundial, 1985, 1990a, 1990b). Reflectindo o *Consenso de Washington* clássico, voltado para a austeridade, o PRE seguiu a filosofia dominante do relatório Berg (Berg *et al.*, 1981) e do seu mantra de “manter os preços correctos” (*keeping prices right*), que quer dizer preços definidos pelo mercado livre, que o equilibram e que revelam as vantagens comparativas implícitas na economia, dada a dotação relativa de factores.

As medidas do PRE eram justificadas pela explicação oficial das causas da crise dos anos 1980: as causas endógenas (internas ao sistema, sobre as quais é possível agir por via de política), nomeadamente a centralização excessiva e o controlo do Estado sobre a economia, e a guerra; e as causas exógenas (externas ao sistema, que são dadas, sobre as quais a política nacional não tem impacto), particularmente as calamidades naturais e a deterioração dos termos de troca dos produtos primários de exportação (Banco Mundial, 1990a, 1985; GdM, 1988, 1990). Pela lógica da argumentação, as causas exógenas são ignoradas no programa de reforma económica, pois são dadas de fora do sistema e sobre elas as políticas nacionais têm pouco ou nulo impacto (nem as condições climáticas, nem os termos de troca das exportações são afectados pela política pública em Moçambique, segundo esta abordagem). Logo, esta análise das causas da crise forneceu a justificação para a adopção de um PRE neoliberal, focado exclusivamente na liberalização, na privatização e no combate à inflação, isto é, exactamente o oposto do sistema de acumulação centrado no Estado. Às reformas económicas juntaram-se as negociações de paz, que implicaram a adopção de uma Constituição liberal, que reforçou o princípio de gestão neoliberal da economia. Neste processo, foram ignoradas quaisquer considerações históricas e sociais sobre as estruturas de acumulação, de reprodução social e de rentabilidade, os padrões de especialização, os contextos económicos e políticos nacionais e internacionais, e a necessidade de construir alternativas nacionais para os chamados problemas exógenos, nomeadamente a minimização dos efeitos das condições climáticas e a redução da dependência da exportação de mercadorias primárias cujos termos

de troca seguem uma tendência secular de deterioração e que introduz mais volatilidade macroeconómica.

Pode, e deve, questionar-se porque é que não foi possível articular e avançar uma estratégia progressista, não neoliberal, para lidar com e superar a crise do sistema de acumulação centrada no Estado. Não é intenção deste artigo discutir esta questão em profundidade, mas é possível formular algumas hipóteses de resposta. Por um lado, mais de uma década de controlo burocrático e autoritário do Estado e do Partido sobre todos os aspectos da sociedade – incluindo a subordinação dos movimentos operários e sindicais e dos camponeses aos ditames do partido e da sua política económica oficial, e a abordagem dualista, por vezes violenta, da questão e da transformação agrária (Bowen, 2000; CEA, 1979; O’Laughlin, 1996,1981; Wuyts, 1989, 1981) – impediram o desenvolvimento da aliança operário-camponesa e o surgimento de uma alternativa heterodoxa, socialista, democrática e viável à crise (Castel-Branco, 2022). Por outro lado, a combinação do cerco das grandes economias capitalistas a Moçambique, no contexto da “guerra fria”, e a indisponibilidade da Conselho de Ajuda Mútua Económica (CAME)⁶ de fornecer o apoio financeiro à escala requerida, levou à necessidade imperiosa da estratégia moçambicana de “romper o cerco”, que requereu a submissão às instituições de Bretton Woods e à sua ideologia neoliberal, e a adopção da Constituição liberal, que consagrou os princípios do neoliberalismo económico.

Na altura, as classes capitalistas nacionais eram quase inexistentes. O Estado precisava, portanto, de as criar e alimentar, de modo a promover o capitalismo local, pois de outra forma, a mudança para a acumulação privada teria favorecido os capitalistas estrangeiros e os comerciantes locais ou especuladores de origem asiática. Esta possibilidade era inaceitável para as elites políticas negras que se tinham formado e desenvolvido, principalmente durante a década de acumulação centrada no Estado. As condições e características historicamente específicas do desenvolvimento do capitalismo nacional em Moçambique, nomeadamente a década de acumulação centrada no Estado que o tornou no principal detentor de propriedade, exigiam que o apoio do Estado ao desenvolvimento das classes capitalistas nacionais também patrocinasse a expropriação do Estado e dos seus recursos públicos, bem como das suas capacidades e instrumentos de política. Este processo ocorreu através de quatro vagas diferentes de expropriação (Castel-Branco, 2022, 2017, 2014).

A primeira vaga de expropriação do Estado, a privatização de empresas públicas, ocorreu entre meados da década de 1980 e meados da década de 1990. Através de um programa

⁶ A CAME/COMECON (1949–1991), Conselho de Ajuda Mútua Económica, foi uma organização inter-estatal através da qual os membros, na sua maioria antigos países socialistas, tentaram coordenar actividades económicas de interesse mútuo e desenvolver a cooperação económica, científica e técnica multilateral. A organização incluía dez membros efectivos [a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a República Democrática Alemã (RDA), a Bulgária, Cuba, a Checoslováquia, a Polónia, a Roménia, a Hungria, a Mongólia e o Vietname], um membro associado, a Jugoslávia, e doze membros com estatuto de observador, um dos quais, Moçambique.

de privatização em grande escala, que envolveu cerca de 1500 empresas estatais, bem como acções estatais em mais 1500 empresas privadas, foi criado um grupo social de proprietários privados nacionais de bens produtivos. Este novo grupo social adquiriu cerca de 80% dos bens privatizados e beneficiou de um grande subsídio público informal, uma vez que, em média, os compradores não pagaram mais de 20% dos preços de venda acordados para as empresas sem terem de enfrentar quaisquer implicações legais sérias (Cramer, 2001; UTRE, 1999, 1996). Os processos simultâneos de privatização, liberalização dos mercados, austeridade financeira e controlo da oferta monetária, a par da retirada do apoio do Estado ao desenvolvimento das capacidades produtivas, sem consideração pela depreciação e obsolescência da maioria dos activos privatizados, impediram a nova burguesia negra de se consolidar, e de reproduzir e acumular capital.

Simultaneamente, o levantamento das sanções internacionais contra a África do Sul, após o fim oficial do *apartheid*, na primeira metade dos anos 1990, levou à expansão do capital industrial, financeiro e comercial sul-africano, mais poderoso, por toda a região da África Austral, o que foi devastador para os novos capitalistas moçambicanos emergentes.

Não constitui surpresa, pois, que no espaço de cinco anos após o programa de privatização, mais de metade das empresas privatizadas tenha falido (*ibid.*). No contexto do neoliberalismo, não foi dada aos capitalistas nacionais emergentes a possibilidade de sobrevivência, e muito menos de reprodução.

Desgastados pela liberalização do mercado e políticas monetárias restritivas, considerados como os dois principais culpados da crise de acumulação, estes grupos de capitalistas emergentes apoiaram plenamente uma mudança para aquilo a que chamaram capitalismo nacionalista, o que exigiu a redução gradual da liberalização do mercado – à excepção do mercado de trabalho, em que uma maior liberalização enfraqueceu qualquer forma de movimentos laborais organizados – e o envolvimento directo com as empresas multinacionais para acederem ao financiamento e para aumentarem e realizarem o valor financeiro da posse dos recursos estratégicos e o controlo da capacidade de influenciar as políticas e prioridades do Estado (Castel-Branco, 2017, 2022). Deste modo, a crise na acumulação de capital, resultante da primeira vaga de expropriação do Estado, levou à segunda vaga, que pode ser entendida como uma forma de contornar as barreiras à acumulação de capital que se tinham desenvolvido com a primeira vaga.

A segunda vaga de expropriações do Estado (década de 2000 em diante) consistiu na privatização e oferta de concessões para exploração de recursos energéticos e outros recursos naturais estratégicos na posse do Estado, e destinava-se a atrair grandes capitais estrangeiros para reacender o projecto nacional-capitalista em Moçambique. Dadas as insuficiências da primeira vaga, o Estado teve de enfrentar duas questões: como atrair capital multinacional de grande dimensão e dominante internacionalmente, e como garantir que os capitalistas

nacionais beneficiassem desse capital multinacional e monopolista. A resposta a estas questões foi disponibilizar recursos naturais estratégicos (minerais, energéticos, terra e florestas) e infra-estruturas públicas (tais como caminhos-de-ferro e portos) a empresas multinacionais – Eni, Anadarko, ExxonMobil, Sasol, Vale do Rio Doce, Rio Tinto, entre outras, no gás natural e no carvão; Gemfields, nas pedras preciosas; Kenmare e Ding Seng, nas areias pesadas; Syrah Resources, GK Graphite Mine, Grafex, Suni Resources, na exploração de grafite, etc. – envolvendo capitalistas moçambicanos como intermediários na transacção, dando-lhes assim acesso a rendas de transacção, que, de outra forma, teriam sido apropriadas pelo Estado, a acções e a cargos de administração. O capital multinacional foi atraído pelos recursos naturais estratégicos de alto valor; parte destes recursos foi facilmente convertido em activos financeiros e acções comercializados como tal nas bolsas internacionais, proporcionando a rápida recuperação dos custos de prospecção e exploração, a redução de riscos e lucros financeiros elevados de natureza especulativa (*ibid.*; Melina & Xiong, 2013). A gestão e o controlo das infra-estruturas públicas reduzem o custo global do investimento e de operação. Sem surpresa, a segunda vaga de expropriação do Estado atraiu empresas multinacionais de várias indústrias extractivas.

Os recursos naturais estratégicos foram privatizados a um custo muito baixo, de tal forma que os custos de intermediação, ou de se ter acrescido uma renda para os capitalistas nacionais, não iriam impedir as multinacionais de manter o seu interesse no negócio. Incentivos fiscais redundantes e em larga escala eram um preço que o Estado estava disposto a pagar, para garantir 20% das acções nos grandes projectos, que mais tarde foram redistribuídos pelos capitalistas nacionais. A grande dimensão das concessões permitiu às multinacionais recapitalizar – ou seja, recuperar os seus custos de investimento inicial e obter um lucro especulativo antes mesmo do início da produção – vendendo parte das suas concessões nos mercados bolsistas internacionais. Esta possibilidade de recapitalização através de reivindicações de propriedade comercial encorajou uma luta pelos recursos naturais estratégicos de Moçambique e restringiu o investimento privado ao complexo extractivo central – areias minerais, petróleo e gás natural, carvão, florestas, terras e uma gama reduzida de outros minerais e metais –, bem como a um grupo reduzido de mercadorias agrícolas para exportação, como o tabaco, banana, madeira e açúcar, resultando assim num padrão mais afunilado de especialização económica. Ao mesmo tempo, também promoveu a financeirização de recursos naturais e infra-estruturas cujas acções e propriedade poderiam ser negociadas entre multinacionais na bolsa de valores com vista à obtenção de lucros sem produção. A Autoridade Tributária de Moçambique tinha registado, até 2015, duas dúzias destes casos de revenda parcial das concessões de recursos naturais nacionais pelas empresas concessionárias nos mercados bolsistas internacionais, com um valor total de transacção superior a 30 mil milhões de dólares (Castel-Branco, 2022, 2020; Catembe.com, 2015). Um exemplo clássico deste processo de financeirização de activos reais ocorreu na indústria

do carvão. A Riversdale era uma empresa australiana, cotada no S&P/ASX 200, especializada em mineração de carvão em África, com três grandes accionistas: Indian Tata Steel, empresa siderúrgica brasileira CSN, e Passport Capital, que já não existe. Em 2010, a empresa anglo-australiana Rio Tinto, que era a segunda maior empresa da indústria mineira e metalúrgica mundial, apenas atrás da BHP Billiton, adquiriu uma participação maioritária na Riversdale. No mesmo ano, a Riversdale assinou um acordo com a empresa chinesa Wuhan Iron and Steel para desenvolver conjuntamente a concessão de carvão em Benga, perto de Moatize, província de Tete. Um ano mais tarde, e após nenhum investimento adicional significativo, a Riversdale vendeu 51% das suas acções na concessão de Benga à Rio Tinto por cerca de quatro mil milhões de dólares, o equivalente a quatro vezes o valor total da sua cotação na bolsa australiana antes da aquisição da concessão do carvão em Tete. As acções da Riversdale foram reavaliadas por um factor de oito num ano, apenas através da financeirização de activos reais e da especulação com esses activos na bolsa de valores australiana (VCCircle 2020). Entretanto, a Wuhan Iron and Steel vendeu as suas acções na Riversdale à Rio Tinto por 1,2 mil milhões de dólares, o dobro do total que tinham investido como accionistas (*ibid.*). Dez anos mais tarde, a produção nesta mina de carvão ainda não teve início.

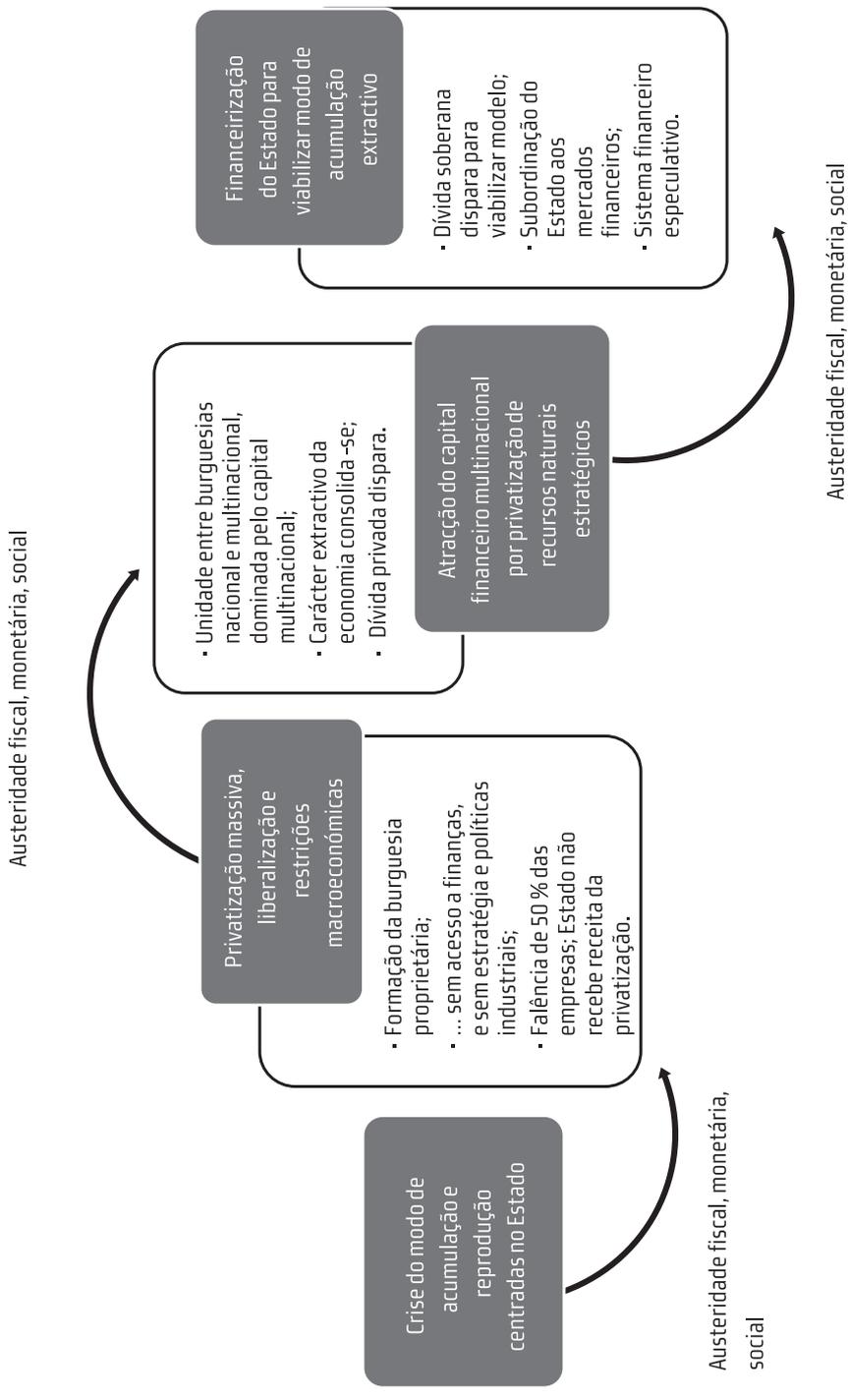
Outro exemplo clássico do controlo do capital estrangeiro sobre a política e os recursos estratégicos nacionais com o intuito de lucrar por financeirização, mas de um tipo diferente do mencionado acima, é a terceirização da gestão da concessão do Porto e terminais de Pemba e Palma, relacionada à extracção e processamento do gás natural da bacia do Rovuma, a um fundo internacional de investimento sem experiência previa de gestão de logística de transporte e armazenamento nesta escala. O contrato da concessão foi atribuído pelo Governo de Moçambique a uma empresa privada, Portos de Cabo Delgado (PCD), chefiada por uma figura da elite política e financeira nacional, sem concurso público, alegadamente, segundo o Governo, devido à urgência em estabelecer as infra-estruturas logísticas para o gás natural. A PCD subcontratou o grupo financeiro Orlean Invest, liderado pelo italiano Gabriel Volti e pelo nigeriano Atiku Abubakar, para implementar o projecto associado à concessão. O contrato confere poder de monopólio ao concessionário e, pela subcontratação, ao sub-concessionário, sobre os terminais de Pemba e Palma, mas também impede o Governo de exercer ou conceder direitos de apoio logístico e portuário para a exploração de petróleo e gás até 300 milhas a sul de Pemba, ou seja, incluindo o porto de Nacala. O facto de a subcontratação fazer parte do contrato de concessão original entre a PCD e o Governo sugere que desde o início a PCD era uma entidade intermediária rendeira e que o Governo sabia disso. O facto de o sub-concessionário ser um grupo financeiro e não uma empresa com experiência e reputação nos portos e na logística de petróleo e gás sugere que o negócio não é a logística, mas a financeirização da concessão e o seu poder de monopólio. Como seria de esperar, cinco anos após o acordo de concessão e de subcontratação não houve qualquer financiamento privado

para investimento e construção – apesar de a justificação para a alocação directa da concessão, isto é, sem concurso público, ter sido a urgência na implementação do projecto –, mas o Governo ainda ofereceu garantias públicas de dívida privada (deste modo, convertendo dívida privada em dívida soberana), acabando por recorrer ao erário público para cobrir necessidades financeiras imediatas estimadas em 200 milhões de dólares (Mosse, 2016). Recentemente, em 2021, o Governo de Moçambique cancelou a concessão alegando, com razão, violação do contrato pela concessionária e pela subconcessionária.

A terceira vaga de expropriações do Estado, financeirização do Estado, ocorreu entre 2005 e 2015, e surgiu como uma necessidade de contornar barreiras à acumulação e à reprodução social criadas pela segunda, nomeadamente a viabilização do envolvimento de Moçambique com empresas multinacionais e mercados internacionais financeiros ao longo do tempo. Nesta fase, assistimos à sobre-exploração do espaço da dívida soberana, que tinha sido criado durante as duas décadas de austeridade e estabilização financeiras. À medida que o investimento estrangeiro aumentava exponencialmente, aumentava também a dívida privada das corporações investidoras, que o Governo decidiu garantir a fim de facilitar o acesso ao financiamento internacional. A procura de investimento em infra-estruturas dispendiosas também aumentou. Para contornar o custo financeiro cada vez maior, como barreira a uma maior acumulação de capital, o Governo adoptou uma combinação de acções em matéria de políticas, nomeadamente incentivos fiscais ainda mais generosos para grandes capitais, parcerias público-privadas e investimento público directo. Além disso, o Governo garantiu ou subsidiou a dívida de empresas privadas nacionais que foram ajudadas a tornar-se fornecedores privilegiados num universo cada vez mais privado de serviços públicos essenciais, tais como a terceirização a empresas privadas nacionais e a subsequente financeirização de áreas estratégicas de defesa e segurança nacional, assim como a logística correspondente associada à protecção de empresas multinacionais que operam os projectos de gás natural *offshore*. Isto resultou num crescimento exponencial da dívida pública comercial, que entre 2010 e 2016 cresceu quatro vezes mais depressa do que o produto interno bruto (PIB), tornou-se predominantemente comercial e atingiu 120% do PIB. Daqui resultou a grave crise da dívida que tem vindo a afectar Moçambique nos últimos cinco anos (Castel-Branco, 2022, 2020; Catembe.com, 2015).

As mesmas estratégias que levaram à crise da dívida consolidaram o padrão de afunilamento da base produtiva de forma directa, dado o montante de recursos privados e públicos atribuídos ao núcleo da economia extractiva, e também de forma indirecta, uma vez que causaram uma escassez dos recursos disponíveis para a prossecução de um desenvolvimento económico e social mais amplo. Além disso, o financiamento destes níveis de dívida pública através da contracção de empréstimos no mercado financeiro nacional tornou este sistema financeiro nacional mais especulativo. Por conseguinte, as pequenas e médias empresas e as actividades não extractivas têm dificuldades de acesso ao mercado financeiro doméstico, além de não terem

FIGURA 1: AS ONDAS DE EXPROPRIAÇÃO DO ESTADO, COM AS ETAPAS DE AUSTERIDADE ENTRE ELAS



Fonte: Autor

acesso aos mercados internacionais por não fazerem parte das prioridades dos investidores estrangeiros (*ibid.*). Logo, qualquer estratégia de ampliação das bases de desenvolvimento e diversificação da base produtiva, do emprego e da base fiscal fica comprometida à partida.

A quarta vaga de expropriação do Estado não está cronologicamente definida, pois ocorre entre uma crise e outra (e entre uma vaga de expropriação do Estado e outra), como forma de socializar os custos da viabilização da acumulação privada de capital, transferir rendimento para os grupos sociais de renda mais alta na sociedade e proteger o valor dos activos financeiros. Consistente com a agenda económica neoliberal e o modelo de acumulação, a quarta onda é marcada pelas medidas de austeridade fiscal (contenção da despesa pública, em especial do investimento, e reformas fiscais que geralmente favorecem o grande capital, penalizam o consumo e as pequenas e médias empresas), monetária (subida das taxas de juro e outras medidas de contenção da oferta monetária) e social (com a contenção das transferências sociais, subsídios e financiamentos dos sectores sociais, encorajando a privatização e securitização, ou outras formas de financeirização, dos serviços públicos). Este tipo de medidas também consolida o carácter extractivo e afunilado da base produtiva e impede a sua transformação. Em vez de resolver uma crise, a austeridade desloca-a de um sector ou região para outro, de um grupo social para outro, de uma geração para outra e, ao fazê-lo, remete-a para o futuro, estabelecendo os contornos da crise seguinte. A política de austeridade, sob a forma de redução da despesa pública, terceirização de serviços e funções públicas para o sector privado com dinheiro público, e seguindo uma política monetária de objectivo único, que é a deflação, ajudou a criar um modo de acumulação improdutivo, afunilado e especulativo, tendo reforçado o domínio dos mercados financeiros internacionais sobre a economia moçambicana e sobre opções de política e de estratégia (*ibid.*; Harvey, 2015).

CONCLUSÕES

Este capítulo examinou duas questões, as teorias gerais de crises do capitalismo e uma teoria das crises do capitalismo na economia moçambicana pós-1987, descrita em termos da narrativa histórica das “ondas de expropriação do Estado”. O capítulo argumenta que a “expropriação do Estado” foi crucial para a formação do capitalismo moçambicano porque este capitalismo foi historicamente construído a partir das cinzas do modo de acumulação centrado no Estado, que havia centrado a propriedade dos meios de produção no Estado, e os processos de acumulação de capital iniciam-se com a expropriação e redistribuição dos meios de produção a favor do capital privado. O argumento prossegue dizendo que o compromisso do Estado com a formação da burguesia capitalista nacional forçou o Estado a expropriar-se ou a facilitar essa expropriação, por múltiplos meios, como imperativo de política económica e social. Neste processo, o Estado fragilizou-se e tornou-se refém do capital oligárquico nacional e estrangeiro, e foi compelido, pelas condições económicas e pelas suas escolhas políticas, a sucessivas ondas de auto-expropriação para contornar as crises de acumulação privada e as suas crescentemente mais intensas contradições com reprodução social da força de trabalho. A utilização da analogia das “ondas de expropriação do Estado” para descrever e analisar os processos de formação do capitalismo nacional pós-1987 tem várias vantagens interessantes, teóricas e descritivas. Primeiro, introduz uma cronologia histórica coerente, em que as várias etapas estão associadas às anteriores e posteriores, fazem parte lógica de uma narrativa histórica única, e as suas características específicas são historicamente localizadas em função das condições objectivas ou materiais (económicas e sociais) e subjectivas ou superestruturais (as condições políticas, as instituições, as condições de luta de classes) de cada período histórico. Segundo, revela que as crises são orgânicas, pois resultam do próprio sistema de acumulação, e reestruturam as dinâmicas do capital e a sua relação com o trabalho e com o Estado. Terceiro, demonstra como cada crise se inicia a partir das formas como a crise anterior foi contornada e estabelece parâmetros para a crise seguinte, e, por isso, tem características distintas próprias, mas associadas à narrativa histórica de todo o processo de acumulação. Quarto, a austeridade fiscal, monetária e social é identificada como uma política de classe, que protege o capital contra o trabalho, redistribui o rendimento real a favor das classes capitalistas e favorece formas específicas de acumulação de capital, nomeadamente a acumulação fictícia de capital e a subordinação do Estado e da sociedade aos mercados financeiros. Quinto, o capital nunca resolve as suas crises orgânicas de acumulação e reprodução, nem as contradições estruturais entre produção e acumulação de capital, pois não tem a capacidade de superar as suas contradições estruturais fundamentais. O capital não pode permanecer estático, bloqueado pelas suas próprias crises, pelo que as contorna, ou tenta contornar, e transfere-as, ou tenta transferi-las, entre sectores, entre regiões e entre gerações. Finalmente, do ponto

de vista de política prática, esta analogia mostra que abordagens alternativas, progressistas, não devem focar-se em momentos particulares das crises (seja um sector, ou uma região, ou uma actividade), nem reduzir-se ao curto prazo ou limitar-se ao aparente, pois é necessária a compreensão das dinâmicas históricas das crises e de como elas se relacionam através do modo de acumulação e reprodução social e reestruturam as formas específicas de acumulação e reprodução social para agir e ter impacto na transformação reformista e/ou revolucionária do capitalismo e das suas relações de exploração, dos seus paradoxos e das suas crises.

REFERÊNCIAS

- Ashman, S., Fine, B., & Newman, S. (2011). The Crisis in South Africa: Neoliberalism, Financialisation and Uneven and Combined Development. *Socialist Register*, 47, 175–195.
- Banco Mundial. (1985). *Mozambique: an introductory economic survey*. (Report 5610-MOZ). Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1990a). *Mozambique, Restoring Rural Production and Trade*, 1. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1990b). *Mozambique, Restoring Rural Production and Trade*. Volumes I and II. (Report 8370-MOZ). Washington, DC: World Bank.
- Berg, E., Amoako, K. Y., Gusten, R., Meerman, J., & Tidrick, G. (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa – An Agenda for Action*. Washington, DC: World Bank.
- Bowen, M. (2000). *The State against the Peasantry: Rural Struggles in Colonial and Post-colonial Mozambique*. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- 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. <https://doi.org/10.1080/03056244.2014.976363>
- Castel-Branco, C. (2016). Desenvolvimento centrado em PME? Problematização crítica desta abordagem. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco (Orgs.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2017). “Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique”. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco (Orgs.), *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. (2020). Finanças Internacionais e Formação do Capitalismo Nacional em Moçambique. In S. Forquilha (Org.), *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2022). The Historical Logic of the Mode of Capital Accumulation in Mozambique. *Review of African Political Economy*, 49(171), 11–45. <https://doi.org/10.1080/03056244.2022.2040225>.
- Castel-Branco, C. N., & Maia, D. (2022). Financialization, narrow specialization of production and capital accumulation in Mozambique. *Review of African Political Economy*, 49(171), 46–66. <https://doi.org/10.1080/03056244.2022.2049143>
- Catembe.com (2015). *Fazenda pública encaixa mais de USD 1,3 mil milhões*. Edição n.º 7, p. 5, 2 de Abril.
- CEA (1979). *O Desemprego e a Sua Ligação com o Campo*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (UEM).

- Clarke, S. (2012). Crisis theory. In B. Fine & A. Saad-Filho (Eds.), *The Elgar Companion to Marxist Economics*. Cheltenham (UK) e Northampton (USA): Edward Elgar.
- Cramer, C. (2001). Privatisation and adjustment in Mozambique: a «hospital pass»? *Journal of Southern African Studies*, 27(1), 79–103.
- Fine, B. (2010). Looking at the crisis through Marx – or is it the other way about? In S. Kates (Org.), *Macroeconomic Theory and Its Failings: Alternative Perspectives on the Global Financial Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Fine, B., & Saad-Filho, A. (Orgs.) (2012). *The Elgar Companion to Marxist Economics*. Cheltenham (UK) and Northampton (USA): Edward Elgar.
- Fine, B., & Saad-Filho, A. (2016). *Marx's Capital*. Londres: Pluto Press.
- GdM. (1988). *Strategy and Program for Economic Rehabilitation 1988–91*. Report for the Meeting of the Consultative Group. Paris.
- GdM. (1990). *Strategy for Sustained Economic and Social Development 1991–1993*. Report for the Meeting of the Consultative Group. Paris.
- Harvey, D. (2015). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. London and New York: Oxford University Press.
- Hilferding, F. (1981) [1910]. *Finance Capital: A Study in the Latest Phase of Capitalist Development*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Marois, T. (2012). Finance, financial capital and financialization. In B. Fine & A. Saad-Filho (Orgs.), *The Elgar Companion to Marxist Economics*, Cheltenham (UK) and Northampton. (USA): Edward Elgar.
- Marx, K. (1976) [1867]. *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 1. London: Penguin Classics.
- Marx, K. (1978) [1885]. *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 2. London: Penguin Classics.
- Marx, K. (1981) [1894]. *Capital: a Critique of Political Economy*, vol. 3. London: Penguin Classics.
- Melina, G., & Xiong, Y. (2013). Natural gas, public investment and debt sustainability in Mozambique. *IMF Working Paper*, 13/261, Novembro.
- Mosse, M. (2016). *As aberrações da concessão da Base Logística de Pemba*. <https://www.facebook.com/marcelo.mosse/posts/10207778511279204> (descarregado a 27 de Março, 20021).
- O'Laughlin, B. (1981). A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3, 9–32. Maputo: CEA/UEM.
- O'Laughlin, B. (1996). Through a divided glass: dualism, class and the Agrarian question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 23(4), 1–39.

- 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: Ministério do Planeamento e Finanças de Moçambique.
- VCCircle. (2011). Tata Steels Sells Stake in Riversdale Mining to Rio Tinto for \$1.13B. June 16. <https://www.vccircle.com/tata-steel-sells-stake-riversdale-mining-rio-tinto-113b/>. (Descarregado em 5 de Dezembro, 2020)
- 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*. Aldershot: Gower.

FINANCEIRIZAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO AFUNILADA DA PRODUÇÃO E ACUMULAÇÃO DE CAPITAL EM MOÇAMBIQUE

Carlos Nuno Castel-Branco e Diogo Maia

INTRODUÇÃO

O capitalismo nacional pós-independência, em Moçambique, surgiu das cinzas do modo de acumulação centrado no Estado, que havia sido construído em torno das estruturas sociais de produção dominantes herdadas do colonialismo. Estas mesmas condições históricas específicas pesaram fortemente sobre as estruturas de acumulação, que mais tarde foram sujeitas a reformas económicas neoliberais, tornando-se fortemente dependentes de fluxos de financiamento privado internacional e resultando no crescimento da financeirização da economia e do Estado, a par de uma especialização cada vez mais afunilada da produção. A especialização afunilada, também chamada primarização, consiste na redução do número de indústrias, sectores, actividades e produtos; na concentração da produção e do comércio em torno de uma gama mais pequena de produtos primários para exportação; em processos de produção, produtos e níveis de processamento e articulação cada vez mais básicos e simples; e em menos opções e capacidades de promover ligações. Por seu turno, a financeirização e a primarização reforçaram-se mutuamente num modo de acumulação cada vez mais especulativo. Partindo da análise específica da lógica histórica do modo de acumulação de capital em Moçambique (Castel-Branco, 2022), o artigo demonstrará a dinâmica da financeirização e da crescente primarização da produção, bem como a conexão entre os dois.

Neste artigo, define-se financeirização não só como um aumento na expansão e extensão do sector financeiro, mas também como a crescente subordinação da acumulação real – a produção de mais-valia – à acumulação fictícia, que consiste em créditos em papel sobre mais-valia ainda por produzir, mas comercializados nos mercados financeiros, assim como a integração da acumulação real no domínio do capital portador de juros (Ashman, Fine e Newman, 2011; Hilferding, 1981 [1910]; Marx, 1981 [1894]). Bens reais, tais como a terra, mineração, concessões, recursos energéticos e infra-estruturas, foram transformados em activos financeiros e negociados nos mercados financeiros globais, tornando, assim, a propriedade e

o controlo sobre os recursos, a par da expectativa de futuros fluxos de receitas provenientes da extracção e da liberdade de os comercializar, o verdadeiro negócio no cerne da economia extractiva (Castel-Branco, 2017). As empresas investem nestes recursos e utilizam-nos como um instrumento destinado a mobilizar o financiamento internacional, e o Estado adapta as suas prioridades políticas com vista a garantir e proteger a propriedade privada e o controlo privado dos recursos estratégicos, promover expectativas e transacções de créditos sobre recursos e absorver custos e resgatar corporações – ou promete fazê-lo – caso os seus planos de negócios fracassem (Castel-Branco, 2020, 2022).

Nestas condições, as empresas privadas seguem uma via de desenvolvimento afinada, centrada nos sectores de elevadas rendas – o núcleo minero-energético da economia e das finanças –, num contexto em que a capacidade do Estado para alcançar objectivos sociais e económicos mais abrangentes é significativamente reduzida. Entretanto, os mercados financeiros internacionais expandem a sua influência na estratégia e políticas das empresas públicas e privadas, incentivando a dívida em períodos de expansão e aproveitando-se das crises de dívida que se seguem – especulando contra as expectativas de incumprimento, aumentando as taxas de prémio sobre a dívida e sobre novos empréstimos e trocando a dívida por activos reais e por benefícios em matéria de políticas (*ibid.*).

O artigo está organizado em três secções principais: a análise da transição da acumulação de capital centrada no Estado para a acumulação privada, que explora as ligações entre a primarização e a financeirização em Moçambique, e como estas se relacionam com a criação, no passado, da burguesia nacional segundo uma via neoliberal. As duas últimas secções oferecem uma análise mais específica e evidência empírica da dinâmica da primarização e da financeirização, discutindo como se relacionam com as vagas de expropriação do Estado, que foram respostas políticas e estratégicas públicas às tensões e crises que surgiram na busca de criar a burguesia nacional-capitalista.

DA ACUMULAÇÃO DE CAPITAL CENTRADA NO ESTADO À ACUMULAÇÃO PRIVADA

Esta secção oferece a narrativa lógica histórica que explica as características do capitalismo moçambicano pós-independência e a sua trajectória. Aquando da independência, que teve lugar em 1975, Moçambique deu lugar a um modelo de acumulação centrado no Estado, tornando-o no principal agente e motor do desenvolvimento económico através de uma combinação de apropriação e controlo de bens produtivos, tais como terras, infra-estruturas e indústrias e empresas estratégicas, gestão e supervisão de empresas privadas nas quais o Estado detinha acções, planeamento central da produção e controlo do comércio e dos preços. O sistema financeiro foi nacionalizado e as políticas monetária e financeira foram subordinadas

aos objectivos do planeamento central (Castel-Branco, 2017; Cramer, 2001; Wuyts, 1989). A transição da acumulação centrada no Estado para a acumulação privada teve início nos finais da década de 1980, a meio de uma profunda e extensa crise económica (*ibid.*) e no auge da guerra de desestabilização travada entre a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e o Governo de Moçambique (GdM), que durou 16 anos. Em Janeiro de 1987, o Governo iniciou a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), elaborado sob a liderança do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), para fazer face à crise económica dos anos 80. Os objectivos enunciados eram travar o declínio económico promovendo o ajustamento estrutural através da privatização e da liberalização do mercado, a estabilização financeira através de uma inflação baixa e estável e de um baixo défice público, e a liberalização financeira (Banco Mundial 1990a, 1990b). Um *Consenso de Washington* clássico, voltado para a austeridade, o PRE seguiu a filosofia principal do relatório Berg (Berg *et al.*, 1981) e do seu mantra de «conseguir preços certos».

A explicação oficial da “crise dos anos 80” atribuiu a culpa à centralização excessiva e ao controlo do Estado sobre a economia (Banco Mundial, 1990a, 1985; GdM, 1988, 1990), visto como um elemento fundamental na justificação ideológica para a adopção da nova agenda neoliberal. Esta explicação ignorou qualquer consideração sobre as estruturas de acumulação, padrões de especialização e contextos económicos e políticos nacionais e internacionais. Por outro lado, mais de uma década de controlo burocrático e autoritário do Estado sobre todos os aspectos da sociedade – incluindo a subordinação do movimento operário aos ditames do partido e da sua política económica oficial, e a abordagem dualista, por vezes violenta, da questão e transformação agrárias (Bowen, 2000; O’Laughlin, 1996, 1981; Wuyts, 1989, 1981) – impediu o surgimento de uma alternativa heterodoxa, progressista e viável à crise (Castel-Branco, 2022).

Na altura, as classes capitalistas nacionais eram quase inexistentes. O Estado precisava, portanto, de as criar e alimentar, de modo a promover o capitalismo local, pois de outra forma a mudança para a acumulação privada teria favorecido os capitalistas estrangeiros e os comerciantes locais ou especuladores de origem asiática. Esta possibilidade era inaceitável para as elites políticas negras que se tinham formado e desenvolvido, principalmente durante a década de acumulação centrada no Estado. As condições e características historicamente específicas do desenvolvimento do capitalismo nacional em Moçambique exigiam que o apoio do Estado ao desenvolvimento das classes capitalistas nacionais também patrocinasse a expropriação do Estado e dos seus recursos públicos, bem como das suas capacidades e instrumentos de política. Este processo ocorreu através de quatro vagas diferentes de expropriação (Castel-Branco, 2022, 2017, 2014).

A primeira vaga de expropriação do Estado ocorreu entre meados da década de 1980 e meados da década de 1990. Através de um programa de privatização em grande escala,

que envolveu cerca de 1500 empresas estatais, bem como acções estatais em mais 1500 empresas privadas, foi criado um grupo social de proprietários privados nacionais de bens produtivos. Este novo grupo social adquiriu cerca de 80% dos bens privatizados e beneficiou de um grande subsídio público informal, uma vez que, em média, os compradores não pagaram mais de 20% dos preços de venda acordados para as empresas sem terem de enfrentar quaisquer implicações legais sérias (Cramer, 2001; UTRE, 1999, 1996). Os processos simultâneos de privatização, liberalização dos mercados, austeridade financeira e controlo da oferta monetária, a par da retirada do apoio do Estado ao desenvolvimento das capacidades produtivas, sem consideração pela depreciação da maioria dos activos privatizados, impediram a nova burguesia negra de consolidar, reproduzir e acumular capital. Simultaneamente, o levantamento das sanções internacionais contra a África do Sul após o fim oficial do *apartheid*, na primeira metade dos anos 90, levou à expansão do capital industrial, financeiro e comercial sul-africano, mais poderoso, por toda a região da África Austral, o que foi devastador para os novos capitalistas moçambicanos emergentes. Não constitui surpresa, pois, que no espaço de cinco anos após o programa de privatização, mais de metade das empresas privatizadas tenha falido. No contexto do neoliberalismo, não foi dada aos capitalistas nacionais emergentes a possibilidade de sobrevivência, e muito menos de reprodução. Desgastados pela liberalização do mercado e políticas monetárias restritivas, considerados como os dois principais culpados da crise e da acumulação, estes grupos de capitalistas emergentes apoiaram plenamente uma mudança para aquilo a que chamaram capitalismo nacionalista, o que exigiu a redução gradual da liberalização do mercado – à excepção do mercado de trabalho, em que uma maior liberalização enfraqueceu qualquer forma de movimentos laborais organizados – e o envolvimento directo com as empresas multinacionais para acederem ao financiamento e para aumentarem e materializarem o valor financeiro da posse dos recursos estratégicos e o controlo da capacidade de influenciar as políticas e prioridades do Estado (Castel-Branco, 2017, 2022). Deste modo, a crise na acumulação de capital, resultante da primeira vaga de expropriação do Estado, levou à segunda vaga, que pode ser entendida como uma forma de contornar as barreiras à acumulação de capital que se tinham desenvolvido com a primeira vaga.

A segunda vaga de expropriações do Estado, que se destinava a atrair grandes capitais estrangeiros visando reacender o projecto nacional-capitalista em Moçambique, ocorreu nos anos 2000. Dadas as insuficiências da primeira vaga, o Estado teve de enfrentar duas questões: como atrair capital estrangeiro de grande dimensão e estabelecido internacionalmente, e como garantir que os capitalistas nacionais beneficiassem desse capital multinacional e monopolista. A resposta a estas questões foi disponibilizar recursos naturais estratégicos (mineração, energia, terra e florestas) e infra-estruturas públicas (tais como caminhos-de-ferro e portos) a empresas multinacionais – Eni, Anadarko, ExxonMobil, Sasol, Vale do Rio Doce e Rio Tinto, na área de gás natural e carvão, e Gemfields, nas pedras preciosas – enquanto envolvia

capitalistas moçambicanos como intermediários na transacção, dando-lhes assim acesso a rendas de transacção – que, de outra forma, teriam sido apropriadas pelo Estado –, a acções e a cargos de administração. O capital multinacional não seria atraído pelo mercado interno de pequena dimensão, nem estaria interessado em desenvolver uma produção industrial sofisticada e de alta qualidade num país carente de competências, de infra-estruturas científicas e tecnológicas e de capacidades financeiras adequadas. Contudo, recursos naturais estratégicos de alto valor, tais como combustíveis fósseis, areias minerais, minerais e metais raros e pedras preciosas, podem mais facilmente ser convertidos em activos financeiros e créditos de papel e comercializados como tal por lucros financeiros elevados, embora especulativos. A gestão e o controlo das infra-estruturas públicas reduzem o custo global do investimento e de operação. Sem surpresa, a segunda vaga de expropriação do Estado atraiu empresas multinacionais de várias indústrias extractivas.

Os recursos naturais estratégicos foram privatizados a um custo muito baixo, de tal forma que os custos de intermediação, ou de ter-se acrescido uma renda para os capitalistas nacionais, não iriam impedir as multinacionais de manter o seu interesse no negócio. Incentivos fiscais redundantes e em larga escala eram um preço que o Estado estava disposto a pagar, para garantir 20% das acções nos grandes projectos, que mais tarde foram redistribuídos pelos capitalistas nacionais. A grande dimensão das concessões permitiu às multinacionais recapitalizar – ou seja, recuperar os seus custos de investimento inicial e obter um lucro especulativo antes mesmo do início da produção – vendendo parte das suas concessões nos mercados bolsistas internacionais. Esta possibilidade de recapitalização através de reivindicações de propriedade comercial encorajou uma luta pelos recursos naturais estratégicos de Moçambique e restringiu o investimento privado ao complexo extractivo central – areias minerais, petróleo e gás natural, carvão, florestas, terras e uma gama reduzida de outros minerais e metais –, bem como a um grupo reduzido de produtos agrícolas, como o tabaco, banana, madeira e açúcar para exportação, resultando assim num padrão mais afunilado de especialização económica. Ao mesmo tempo, também promoveu a financeirização de recursos naturais e infra-estruturas cujas acções e propriedade poderiam ser negociadas entre multinacionais na bolsa de valores com vista à obtenção de lucros sem produção. Alguns dos casos bem conhecidos de financeirização de recursos são a venda à Rio Tinto de 50% das acções da Riversdale, na extracção de carvão, por 4 mil milhões de dólares, o que constituía quatro vezes o valor em bolsa da Riversdale antes da aquisição da concessão de Benga (VCCircle, 2011); e o projecto logístico Portos de Cabo Delgado (porto e caminhos-de-ferro), terceirizado ao grupo de fundos de capital de risco Orlean Invest, que não tinha experiência em portos, caminhos-de-ferro nem logística de gás natural. Até 2015, a Autoridade Tributária de Moçambique tinha registado duas dúzias de casos semelhantes, com um valor total de transacção nos mercados bolsistas superior a 30 mil milhões de dólares (Castel-Branco, 2022, 2020; Catembe.com, 2015).

A terceira vaga de expropriações do Estado, por volta de 2005 a 2015, foi um resultado da segunda e emergiu da necessidade de manter o envolvimento de Moçambique com empresas multinacionais e mercados internacionais financeiros ao longo do tempo. Nesta fase, assistimos à sobreexploração do espaço da dívida soberana, que tinha sido criado durante as duas décadas de austeridade e estabilização do financeiras. À medida que o investimento estrangeiro aumentava exponencialmente, aumentava também a dívida privada das corporações investidoras, que o Governo decidiu garantir a fim de facilitar o acesso ao financiamento internacional. A procura de investimento em infra-estruturas dispendiosas também aumentou. Para contornar o custo financeiro cada vez maior, como barreira a uma maior acumulação de capital, o Governo adoptou uma combinação de acções em matéria de políticas, nomeadamente incentivos fiscais ainda mais generosos para grandes capitais, parcerias público-privadas e investimento público directo. Além disso, o Governo garantiu ou subsidiou a dívida de empresas privadas nacionais que foram ajudadas a tornar-se fornecedores privilegiados num universo cada vez mais privado de serviços públicos essenciais, tais como a terceirização a empresas privadas nacionais e a subsequente financeirização de áreas estratégicas de defesa e segurança nacional, assim como a logística correspondente associada à protecção de empresas multinacionais que operam os projectos de gás natural *offshore*. Isto resultou num crescimento exponencial da dívida pública comercial, que entre 2010 e 2016 cresceu quatro vezes mais depressa do que o produto interno bruto (PIB), tornou-se predominantemente comercial e atingiu 120% do PIB. Daqui resultou a grave crise da dívida que tem vindo a afectar Moçambique nos últimos cinco anos (*ibid.*).

As mesmas estratégias que levaram à crise da dívida consolidaram concomitantemente o padrão de primarização de forma directa, dado o montante de recursos privados e públicos atribuídos ao núcleo da economia extractiva, e também de forma indirecta, uma vez que causaram uma escassez dos recursos disponíveis para a prossecução de um desenvolvimento económico e social mais amplo. Além disso, o financiamento destes níveis de dívida pública através da contracção de empréstimos no mercado financeiro nacional tornou este sistema financeiro nacional mais especulativo. Por conseguinte, as pequenas e médias empresas e as actividades não extractivas têm sido cotadas fora do mercado financeiro (*ibid.*).

A quarta vaga de expropriação do Estado não está cronologicamente definida, pois ocorre entre uma crise e outra (e entre uma vaga de expropriação do Estado e outra), como forma de socializar os custos da viabilização da acumulação privada de capital, transferir rendimento para os grupos sociais de renda mais alta na sociedade e proteger o valor dos activos financeiros consistente com a agenda económica neoliberal e o modelo de acumulação, a quarta é marcada pelas medida de austeridade fiscal (contenção da despesa pública, em especial do investimento, e reformas fiscais que geralmente favorecem o grande capital, penalizam o consumo e as pequenas e médias empresas), monetária (subida das taxas de juro e outras medidas de contenção da oferta monetária) e social (com a contenção das transferências sociais, subsídios

e financiamentos dos sectores sociais, encorajando a privatização e securitização, ou outras formas de financeirização, dos serviços públicos). Este tipo de medidas também consolida o carácter extractivo e afunilado da base produtiva e impede a sua transformação. Em vez de resolver uma crise, a austeridade meramente a desloca de um sector ou região para outro, de um grupo social para outro, de uma geração para outra e, ao fazê-lo, remete-a para o futuro, estabelecendo os contornos da crise seguinte. A política de austeridade, sob a forma de redução da despesa pública, terceirização de serviços e funções públicas para o sector privado com dinheiro público, e seguindo uma política monetária de objectivo único, que é a deflação, ajudou a criar um modo de acumulação improdutivo, afunilado e especulativo, tendo reforçado o domínio dos mercados financeiros internacionais sobre a economia moçambicana e sobre opções de política e de estratégia (*ibid.*; Harvey, 2015).

Nas secções seguintes, analisaremos as duas principais características estruturais da economia capitalista moçambicana, nomeadamente o seu padrão de especialização cada vez mais afunilado da produção e a crescente financeirização da economia.

ESPECIALIZAÇÃO CADA VEZ MAIS AFUNILADA DA PRODUÇÃO

À semelhança de quase todas as outras economias africanas, a economia moçambicana foi moldada pelo colonialismo como produtora e exportadora de produtos primários, executando apenas o processamento considerado necessário para reduzir os custos de transporte e preservar o valor do produto. Durante o período colonial, esta abordagem caracterizou a produção de castanha de caju, líquido de casca de castanha de caju (CNSL), açúcar, algodão, sisal, chá, copra e marisco. Os mercados mundiais, assim como os preços mundiais destas mercadorias, são notoriamente voláteis. Esta dependência extrema das receitas voláteis das exportações de produtos primários limita a capacidade de a economia efectuar mudanças estruturais sustentadas e de crescer mais rapidamente, uma vez que as receitas voláteis provenientes das exportações de produtos primários são uma restrição crucial nos recursos disponíveis para qualquer estratégia de desenvolvimento. Qualquer aceleração súbita e muito significativa do investimento na mudança estrutural construiria inevitavelmente a dinâmica de uma crise de e na acumulação.

Nos primeiros sete anos após a independência, a política económica de Moçambique visava ultrapassar esta limitação estrutural. O Plano Prospectivo Indicativo (PPI) 1980–1990, que acabou sendo de muita mais curta duração e era altamente ambicioso, foi aprovado com o objectivo específico de vencer o subdesenvolvimento e criar as bases do socialismo avançado. Três anos após o início da implementação do PPI, tornou-se claro que o plano estava destinado ao fracasso e, por esta razão, o Governo abandonou-o. As explicações oficial de Bretton Woods atribuíram este fracasso à gestão da economia excessivamente centrada no Estado, e

esta narrativa construiu a dinâmica para o triunfo do argumento ideológico para o programa neoliberal de ajustamento estrutural e estabilização, a ser adoptado a partir de 1987. Em contraste com esta narrativa, os economistas heterodoxos argumentam que o financiamento do plano dependia demasiado das receitas de exportação de mercadorias primárias para mercados voláteis e em contracção, exactamente o mesmo problema estrutural que o PPI era suposto resolver (Castel-Branco, 2022).

A adopção da agenda do *Consenso de Washington* deveria resolver este problema através de uma mudança estrutural em conformidade com o mercado, uma vez que se argumentava que a liberalização revelaria as vantagens comparativas, que a privatização supostamente criaria eficiência e dinamismo devido aos incentivos ao lucro e ao espírito empreendedor, e a combinação destes dois aspectos moveria a economia por uma via de sucessivas mudanças marginais rumo a estruturas económicas mais amplas e diversificadas.

Esta secção demonstra que, pelo contrário, o programa neoliberal levou a um padrão ainda mais afunilado de especialização da economia, caracterizado pela redução do número de indústrias, sectores, actividades e produtos; pela concentração da produção e comércio em torno de uma gama mais pequena de produtos primários para exportação; pela crescente simplificação dos processos de produção, produtos e níveis de processamento e articulação; e por menos opções e capacidades de promover ligações. Este aspecto será demonstrado analisando a evolução do investimento privado, da produção, do comércio e do crescimento económico.

INVESTIMENTO

No início da década de 2010, a economia moçambicana foi descrita pelo *Financial Times* (2012) como estando «no centro de uma atenção sem precedentes por parte dos investidores internacionais». Em Maio de 2014, no discurso durante a conferência *Africa Rising*, em Maputo, a Directora Geral do FMI, Christine Lagarde, destacou o desempenho impressionante de Moçambique no que respeita à atracção do investimento estrangeiro e ao crescimento económico, atribuindo-o a décadas de desenvolvimento institucional e de uma gestão macroeconómica sólida. (Orre e Rønning, 2017).

Com efeito, 2008–2016 foi um período dourado no que diz respeito à escala de fluxos de investimento directo estrangeiro (IDE) para a economia moçambicana, com influxos anuais de IDE nesses oito anos 950% mais elevados do que nos oito anos anteriores (Tabela 1). Enquanto o FMI atribuiu o aumento acentuado dos influxos de IDE à capacitação institucional e a uma boa gestão macroeconómica, argumentamos que a segunda e a terceira vagas de expropriação do Estado, tal como descritas acima, foram os factores determinantes desta aceleração. Com efeito, a profunda crise da dívida soberana de 2016–2022, bem como o processo que levou até ela, tal como descrito na secção anterior e em Castel-Branco (2022, 2020, 2017), levantam

sérias dúvidas quanto à sensatez do FMI em qualificar a política macroeconómica do período como sólida, sejam quais forem os indicadores e padrões que o FMI use, e em manter a obsessão com o baixo nível de inflação sem entender as suas dinâmicas económicas e sociais, o que, aliás, só viria a ser conseguido porque o FMI ajudou a subsidiar a estabilidade da moeda com financiamento às reservas estrangeiras e à balança de pagamentos, no que foi descrito como «estratégia cambial antitomotim» (*ibid.*).

TABELA 1. FLUXOS MÉDIOS ANUAIS DE INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO (IDE) E FLUXOS TOTAIS RELATIVOS A CADA PERÍODO; TAXAS DE CRESCIMENTO DOS FLUXOS MÉDIOS ANUAIS E PROPORÇÃO DA DÍVIDA EMPRESARIAL PRIVADA EM RELAÇÃO AO IDE (EM PORCENTAGEM).

	2000– 2004	2004– 2008	2008– 2012	2012– 2016	2016– 2020	2000– 2020
Média anual de fluxos de IDE (milhões de dólares americanos)	265	438	2.708	4.673	1.999	2.017
Taxa de crescimento da média anual de fluxos de IDE em relação ao período anterior	–	65%	518%	73%	-57%	–
Fluxos totais de IDE referentes ao período (milhões de dólares)	1.060	1.752	10.832	18.692	7.997	40.333
Dívida empresarial privada como proporção do IDE no período	–	60%	69%	89%	78%	74%

Fontes: BdM (2020, 2003–2020, 1995–2020).

Além de questionar a solidez da política macroeconómica do período, o nosso argumento sobre a correlação e causalidade entre as vagas dois e três de expropriação do Estado e a aceleração dos influxos de IDE baseia-se em três observações. Primeiro, a aceleração dos fluxos de IDE aconteceu simultaneamente com os períodos da segunda e terceira vagas. Segundo, durante esse período, em Moçambique, 83% do IDE e 75% do investimento privado total foram atribuídos ao núcleo extractivo da economia: mineração, carvão, gás natural e um pequeno número de outros produtos primários para exportação, o que está em perfeita consonância com os objectivos da segunda vaga e com as estratégias da terceira vaga. De facto, apenas 4% do IDE foi aplicado fora do núcleo extractivo e das suas infra-estruturas e dos serviços associados (Castel-Branco, 2022, Tabela 2, p. 20). Terceiro, a aceleração acentuada dos fluxos de IDE coincidiu com a rápida acumulação de dívida empresarial privada, como a Tabela 1 apresenta, e esse facto foi um dos factores que impulsionaram a terceira vaga de expropriação do Estado. Uma análise das estatísticas oficiais mostrou que a aceleração dos influxos de IDE ocorreu em simultâneo com o aumento do nível da dívida soberana em proporção do PIB (Castel-Branco, 2020, p. 158; Castel-Branco, 2022, Figura 1, p. 26), salientando que 70% do

total da dívida comercial pública de Moçambique acumulada durante o período foi associada ao financiamento público de infra-estruturas para o núcleo extractivo da economia e com garantias públicas para a dívida empresarial privada, respectivamente 31% e 39% do total.

Concluindo, os processos políticos e económicos associados à segunda vaga de expropriação do Estado atraíram um IDE estreitamente focalizado que, por sua vez, criou as condições políticas e económicas para que a terceira vaga de expropriação do Estado – a financeirização – tivesse lugar.

PRODUÇÃO E COMÉRCIO

O foco da nossa análise da especialização afunilada da produção e do comércio incide em dois aspectos da mesma, nomeadamente as tendências a longo prazo e o recente crescimento e desempenho comercial. A produção primária de bens para exportação tem sido o principal motor da economia moçambicana durante quase um século. O regime colonial fez algumas tentativas tímidas no sentido de mitigar este padrão, adoptando estratégias industriais de substituição de importações que, salvo as notáveis excepções dos têxteis, alimentos e bebidas, eram fortemente dependentes de importações. Porém, estas tentativas não tiveram uma base ampla e, de um modo geral, as novas indústrias e empresas estavam envolvidas apenas nas últimas fases do processo de produção, como linhas de montagem, e importavam toda a maquinaria, materiais intermédios, peças sobressalentes e uma parte significativa das matérias-primas e dos principais componentes do produto final – por conseguinte, estavam dependentes de importações. As indústrias de engenharia, de materiais e químicas representavam menos de 7% da produção industrial total e estavam mais concentradas na produção de bens de consumo finais e na manutenção industrial do que no fabrico de meios de produção e na inovação.

As receitas das exportações de produtos primários estabelecem o limite de expansão das indústrias de linhas de montagem – na prática, se o investimento nas indústrias dependentes das importações crescer mais rapidamente do que as receitas das exportações de produtos primários, ocorre uma crise de acumulação nos anos seguintes (Brum, 1976; Castel-Branco, 2017, 2002; Tibana, 1991).

Após a independência, o Governo moçambicano tentou resolver a dependência estrutural de exportações de produtos primários, adoptando o PPI e um modo de acumulação centrado no Estado, que resultou na crise económica dos anos 80, em parte porque a estratégia económica, demasiado ambiciosa, dependia das receitas de exportação de produtos primários, que foram afectadas pelo colapso dos preços desses produtos, situação que ocorreu ao mesmo tempo que a implementação do PPI, nos anos 80, mas também porque a ajuda internacional, um substituto ou complemento das receitas endógenas de exportação, não se materializou ao nível necessário (*ibid.*). As mudanças na tecnologia global e nas condições de mercado, o

poder destrutivo da guerra de desestabilização dos 16 anos em Moçambique (1976–1992) e o colapso de quase metade das empresas industriais na sequência da privatização sob condições neoliberais durante a primeira vaga de expropriações do Estado são factores que, conjugados, eliminaram a maioria das empresas das indústrias têxtil, de vestuário e alimentar, que tinham desenvolvido fortes ligações dentro da economia nacional, e erradicaram a produção de chá, copra e sisal, produtos destinados à exportação (Castel-Branco, 2002, 2003, 2010).

De modo geral, durante os últimos 70 anos, o nível de concentração da produção industrial aumentou significativamente. Em 1953, os 10 principais produtos industriais do país representavam 50% da produção industrial, mas em 2001, representavam mais de 80%. Vinte anos mais tarde, um produto, o alumínio, representa 40% da produção industrial. Por outro lado, nos últimos 70 anos, os únicos novos produtos industriais com relevância estatística introduzidos na economia moçambicana são produtos primários para exportação – alumínio, gás natural, carvão, areias minerais ou pesadas, alguns outros minerais e pedras preciosas, tabaco e madeira, todos eles com muito pouca necessidade de processamento (Castel-Branco, 2010, 2017). Por último, em indústrias individuais, o número, a diversidade e a complexidade dos produtos diminuiu e a produção passou a concentrar-se em actividades que requerem menos processamento. Até 2016, seis sectores industriais – alimentação, bebidas e tabaco; têxteis, vestuário e produtos de couro; minerais não metálicos; engenharia de metais; produtos químicos e petrolíferos; e metalurgia – que representavam 90% da produção industrial, tinham 70%-90% da sua produção concentrada em quatro ou menos produtos (Castel-Branco, 2022, Tabela 1, p. 19).

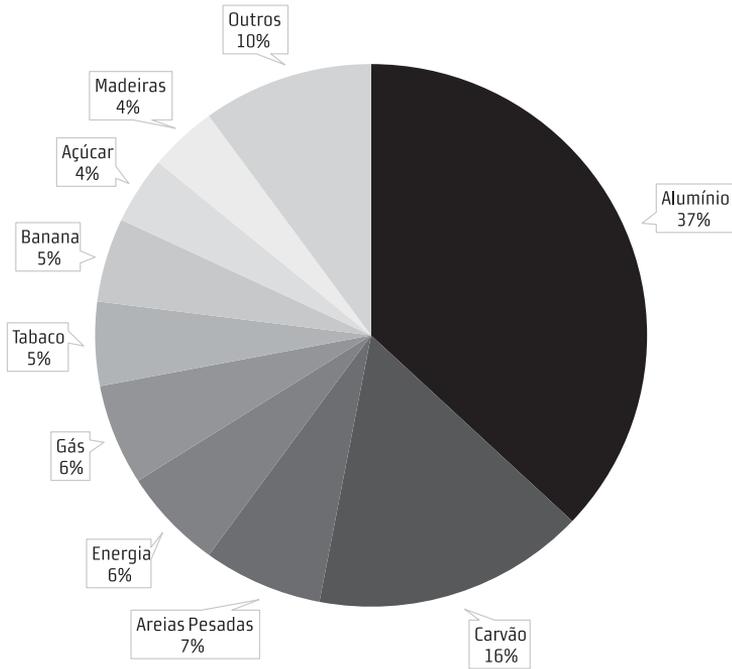
A combinação destas tendências a longo prazo e estruturais com o foco afinado do investimento privado reflecte-se na estrutura do crescimento do PIB e nos padrões de comércio. A Tabela 2 mostra que, no período compreendido entre 2005 e 2019, os sectores que registaram um crescimento mais rápido do que o PIB foram os associados ao núcleo extractivo da economia e às infra-estruturas e serviços associados, que receberam 96% do IDE e 95% do total do investimento privado entre 1996 e 2018 (Castel-Branco, 2022, Tabela 2, p. 20). Enquanto as indústrias extractivas e os serviços financeiros e de intermediação cresceram, respectivamente, 10 e 4 vezes mais depressa do que o PIB, a agricultura e florestas e a indústria transformadora (excluindo o alumínio e o gás natural) cresceram, respectivamente, $\frac{1}{2}$ e $\frac{1}{4}$ da taxa de crescimento do PIB. A partir dos dados relativos à indústria, podemos concluir que o alumínio e o gás natural, em conjunto, são responsáveis por metade do valor acrescentado industrial, facto que confirma a tendência a longo prazo para a redução do número e diversidade dos sectores e para a concentração em actividades que requerem menos processamento e que não proporcionam ligações. Os dados de exportação, que serão discutidos adiante, indicam que a agricultura e florestas contribuem com 18% das exportações, devido ao crescimento dinâmico do tabaco, da banana, do açúcar e da madeira, assim como dos produtos florestais.

TABELA 2. TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB E DE SECTORES PRINCIPAIS SELECIONADOS DA ECONOMIA, 2005–2019.

	PIB	Indústrias extractivas	Serviços financeiros e intermediação financeira	Construção	Comércio e manutenção de veículos	Transportes, armazenagem e comunicações	Energia e Água	Agricultura e florestas	Indústria	
									Incluindo alumínio e gás natural	Excluindo alumínio e gás natural
Taxa média de crescimento anual no período	7%	23%	16%	11%	10%	6%	6%	3,2%	4,3%	2,5%
Taxa de crescimento acumulado no período	172%	1.714%	699%	331%	280%	126%	126%	55%	80%	41%
Rácio do crescimento acumulado por sector relativamente ao PIB	1	10	4	1,9	1,6	0,73	0,73	0,32	0,47	0,24

Fontes: Bdm (1995–2020, 2020); INE (1990–2019).

FIGURA 1. ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES DE BENS DE MOÇAMBIQUE, MÉDIA DE 2005–2019 (EM PORCENTAGEM DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS DE BENS).



Fontes: BdM (1995–2020, 2003–2020); INE (1990–2019).

Todavia, a produção alimentar *per capita* para o mercado interno estagnou ou diminuiu marginalmente (INE, 1990–2019), tendo recebido menos de 1% do total do investimento privado no período 1995–2017 (CPI, n. d.). O crescimento agregado da agricultura e florestas é lento, mas existe uma dinâmica de exportações de mercadorias agrícolas não processadas ou com uma agregação mínima de processamento em expansão, contrastando com o fraco desempenho da produção alimentar para consumo local. Este contraste é uma boa representação da economia, cujo foco é o desenvolvimento de classes capitalistas nacionais dependentes dos lucros e das rendas dos produtos primários de alto valor para exportação, descurando as condições básicas da reprodução social do trabalho, como a produção alimentar. Outra estatística interessante da Tabela 2 é o peso do comércio de veículos automóveis e dos serviços de manutenção: embora alguns destes sejam máquinas associadas à mineração e construção, e camiões para o transporte de mercadorias, existe uma fracção significativa deste item que representa o consumo de veículos individuais pelas diminutas classes médias e capitalistas nacionais (Castel-Branco, 2017, 2020).

As estruturas e dinâmicas de produção reflectem-se nos padrões de comércio. A economia moçambicana produz o que não consome, mas exporta; e importa o que precisa para sustentar

a produção e a subsistência, mas que não produz. A Figura 1 mostra que cinco produtos primários do complexo mineral-energético e quatro produtos agrícolas representam 90% de todas as exportações de mercadorias, fornecendo assim mais evidências da especialização afunilada da economia moçambicana. Apesar de ter estado na vanguarda como receptor do IDE na África Subsaariana por um período de oito anos, durante os quais foram investidos cerca de 30 mil milhões de dólares americanos em Moçambique (Tabela 1), a estrutura de produção e exportação é tão dominada por produtos primários como anteriormente. Há uma mudança na classificação dos produtos primários, com algumas novas entradas como o alumínio, carvão, areias minerais e gás natural, enquanto outras desapareceram dos lugares cimeiros – nomeadamente a castanha de caju e o algodão. Além disso, a escala de produção e exportação aumentou significativamente, e a produção tornou-se mais intensiva em capital à medida que se concentrava mais nas indústrias extractivas. No entanto, a essência da estrutura de produção e comércio mantém-se inalterada, acrescentando mais evidências aos argumentos de que foi o fácil acesso aos recursos naturais estratégicos e, conseqüentemente, o impacto da segunda e terceira vagas de expropriações do Estado, que tornou a economia moçambicana atractiva para os mercados financeiros internacionais, e que esta estratégia, que se destina a apoiar o desenvolvimento das classes capitalistas nacionais, não contribuiu para atenuar os problemas estruturais fundamentais de acumulação e reprodução em Moçambique.

A estrutura das importações também reflecte os padrões de produção e reprodução social, uma vez que 68% das importações de bens – máquinas e peças sobressalentes, produtos metálicos, minerais, materiais de construção, combustíveis e veículos pesados – estão directamente relacionados com o complexo mineral-energético e outras esferas de produção, tal como os 71% das importações de serviços – construção, transporte e consultoria empresarial, que agrega uma fracção não bem conhecida de sobrefacturação de importações e de *transfer pricing* (BdM, 1995–2020, 2003–2020; INE, 1990–2019). Por outro lado, 17% das importações de bens incluem produtos alimentares básicos, reflectindo a incapacidade do sistema de acumulação para mobilizar recursos e o interesse dos agentes económicos na produção de um item crucial para a reprodução social da mão-de-obra. Além disso, 13% das importações de bens e 24% das importações de serviços estão associadas ao consumo de bens duráveis (habitação e veículos automóveis) por grupos de rendimentos mais elevados (*ibid.*). Mais uma vez, os dados revelam tendências coerentes com uma economia centrada no avanço de um modo de acumulação extractiva que apoia o desenvolvimento das classes capitalistas nacionais, o seu modo de acumulação e padrões de consumo, e descarta as condições básicas para a reprodução social da força de trabalho. Conforme foi demonstrado por Marx (1976 [1867], 1978 [1885]), estas dinâmicas geram tensões irreconciliáveis e crises sistémicas de acumulação.

A Tabela 3 oferece uma perspectiva sobre as estruturas económicas moçambicanas que é diferente dos dados tradicionais do PIB, apresentados de forma sectorial e desconectados

entre si. Nesta tabela, observamos as principais componentes do sistema de reprodução e acumulação social, e a forma como se relacionam umas com as outras. Ao fazê-lo, revelamos algumas das tensões fundamentais existentes no sistema. Por exemplo, enquanto o núcleo extractivo da economia absorve três quartos do investimento privado, contribui para metade da taxa de crescimento do PIB e 90% das exportações, apenas emprega 7% da força de trabalho formal. Se esta análise for extensiva à economia extractiva mais vasta, às finanças e à produção dependente das importações, 90% do investimento privado gera dois terços da taxa de crescimento do PIB e 95% das exportações, empregando apenas 25% da mão-de-obra formal. Tendo em conta este quadro mais amplo, é legítimo perguntar o que acontece a todos os moçambicanos que fazem parte do exército de reserva do trabalho assalariado, e quais são os efeitos mais amplos da desarticulação entre a produção, a acumulação de capital e a reprodução social.

FINANCEIRIZAÇÃO E O SISTEMA FINANCEIRO

Para se analisar a lógica histórica do modo de acumulação de capital em Moçambique, são importantes quatro aspectos da financeirização: a financeirização do Estado através do crescimento da dívida soberana muito para além do espaço de dívida existente, a fim de garantir a acumulação de capital privado; a conversão de activos reais em activos financeiros, como meio de gerar lucros especulativos através da sua negociação, repetidas vezes, nos mercados bolsistas mundiais; assim como os impactos destes dois aspectos sobre dois outros aspectos, o sistema financeiro nacional e a posição da economia nos mercados financeiros internacionais. Os dois primeiros aspectos da financeirização mencionados foram analisados anteriormente, em conjunto com a análise dos padrões de especialização e com da lógica histórica do modo de acumulação de capital em Moçambique (Castel-Branco, 2022, 2020, 2017). Aqui, o nosso foco centra-se nos outros dois aspectos da financeirização, que são consequência dos dois primeiros: os impactos no sistema financeiro nacional e na posição da economia de Moçambique nos mercados financeiros internacionais. Também argumentamos que o que acontece nos mercados financeiros nacionais e internacionais, embora seja, em parte, resultante da financeirização do Estado e dos activos estratégicos reais, pode ter um impacto mais directo e duradouro nas estruturas de produção.

UM SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL ESPECULATIVO

De 2010 até cerca de 2017, um período de rápida expansão do investimento privado e da dívida privada convertida em pública, o sector financeiro comercial ajustou-se e tirou partido da dinâmica da economia em seu próprio benefício. O diferencial entre as taxas de juro comerciais, nominais e a inflação foi mantido elevado – sempre acima dos 8% – com uma

média anual de 15% e foi indiferente à política monetária quando as taxas de referência caíram, ou seja, as taxas de juro comerciais eram rígidas. Isto significa que o sistema financeiro excluiu as pequenas e médias empresas que operam fora do núcleo extractivo da economia. Esta situação teve um impacto significativo porque impediu a diversificação da base produtiva, uma vez que a maioria das empresas do sector não extractivo teve de depender do crédito interno, que se tornou demasiado caro, e as grandes multinacionais tinham acesso aos mercados financeiros externos, onde as taxas de juro reais eram muito mais baixas, pelo que não foram afectadas pela natureza especulativa do sistema financeiro interno (Massarongo, 2013, 2017; BdM, 1995–2020, 2020). Por que razão o sistema financeiro comercial nacional preferiu não emprestar às pequenas e médias empresas, ao invés de baixar as suas taxas de juro?

Na altura, o Governo vendia, anualmente, entre 300 e 400 milhões de dólares americanos em obrigações da dívida pública a bancos comerciais, a taxas superiores às taxas de referência do Banco de Moçambique, o que equivalia a cerca de 15% e 20% de todos os depósitos de poupança do sistema financeiro comercial moçambicano (Massarongo, 2013, 2017). Por conseguinte, o impacto da negociação das obrigações da dívida pública foi muito significativo para a rentabilidade dos bancos, dando-lhes um incentivo para ignorar as pequenas e médias empresas e, pelo contrário, especular com a dívida pública.

Por outro lado, o padrão de expansão do capitalismo em Moçambique criou um grupo considerável de “novos-ricos”: oligarcas moçambicanos, capitalistas, gestores e tecnocratas de topo, juntamente com um submundo menos visível, mas igualmente lucrativo, de empresários ilícitos activos no branqueamento de capitais, especulação cambial, tráfico de drogas e afins. Segundo a *Trading Economics* (2020) e a *New World Wealth* (2019), a desigualdade na distribuição de rendimentos aumentou significativamente neste período, com o coeficiente de Gini a aumentar drasticamente de 0,47 para 0,54, entre 2002 e 2016, e, no curto período entre 2010 e 2015, o número de milionários e multimilionários moçambicanos mais do que duplicou. Estas mudanças na distribuição e apropriação do rendimento influenciam os padrões de consumo, com estes grupos de maior rendimento a mudarem para bens duráveis, tais como novos veículos motorizados e novas habitações. Esta mudança nos padrões de consumo é também registada nas carteiras dos bancos, verificando-se o aumento da procura de crédito ao consumo de bens duráveis.

A Tabela 4 apresenta estes impactos, representados por um aumento acentuado da percentagem de carteiras de crédito e outras transacções financeiras dos bancos atribuída ao crédito ao consumo para bens duráveis e obrigações da dívida do Estado, assim como uma redução igualmente acentuada da percentagem de carteiras dos bancos atribuída aos sectores produtivos e ao comércio. Se combinarmos os números que constam da Tabela 4 com os contidos na Tabela 3, que mostra que 84% do investimento privado nacional é absorvido dentro dos limites da economia extractiva, torna-se evidente por que razão a financeirização

TABELA 3. UMA PERSPECTIVA NÃO SECTORIAL DAS ESTRUTURAS DE PRODUÇÃO, REPRODUÇÃO E ACUMULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE NO SÉCULO XXI, ARTICULADA EM TORNO DO NÚCLEO EXTRACTIVO (COMPONENTES PRINCIPAIS DO SISTEMA DE ACUMULAÇÃO APENAS) (MÉDIA PARA 2005–2019).

	% do investimento privado		Contribuição para o crescimento do PIB (% da taxa total de crescimento)		% do emprego		% das exportações		Papel da actividade no sistema de acumulação de capital e de reprodução social
	Estrangeiro	Doméstico	Total		Força de trabalho formal	População activa			
	%	%	%	%	%	%	%	%	
Núcleo extractivo da economia (minerais, combustíveis fósseis, produtos agrícolas para exportação)	75	61	75	50 % (da taxa de crescimento)	7	0,6	90		Núcleo do sistema de reprodução e de acumulação de capital. Atrai financiamento privado estrangeiro. Constitui base para a especulação e financeirização (alto rendimento, activos reais).
Infra-estruturas e serviços associados ao núcleo extractivo e aos bens imobiliários	17	23	20	15	8	0,7	5		Permite o trabalho do núcleo extractivo. Outro centro essencial para a reprodução e acumulação de capital.
Total relativo à economia extractiva (excluindo financiamento)	92	84	90	65	15	1,3	95		
Sector Financeiro	5	10	6	5	4	0,2	-		Liga actividades económicas, tira partido e reproduz uma economia especulativa com um núcleo extractivo.
Agricultura familiar	-	3	1	3	7	50+	5		Fundamental para a reprodução social da força de trabalho – alimentação, segurança social e reservas de força de trabalho barata.
Indústria dependente de importações	3	3	3	5	7	0,6	-		Aplicação de capital, postos de trabalho, ligações fracas a montante com fornecedores, não é suficientemente competitivo e diversificado para tirar o máximo partido das ligações a jusante com o núcleo extractivo. Em crise de primarização.

Fonte: conceptualizado pelos autores, com dados de BdM (1995–2020) e INE (1990–2019).

do Estado, aqui representada pela conversão da dívida pública em activos financeiros vendidos com prémios elevados, exacerbou a natureza especulativa do sistema financeiro nacional, que, por sua vez, reduziu as possibilidades de diversificar o padrão de produção a partir do sistema de crédito nacional.

MERCADOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS

A bolha de crescimento económico, em Moçambique, rebentou em 2016, altura em que se descobriu que o Governo de Moçambique tinha contraído ilicitamente uma dívida comercial externa equivalente a 15% do PIB do País na altura, sem autorização do Parlamento. Os mercados financeiros internacionais adoptaram a sua famosa estratégia de duas faces: durante a bolha de crescimento, incentivam a dívida privada e pública por todos os meios, uma vez que a gestão e o aproveitamento da dívida é o negócio mais importante dos bancos; todavia, quando se verifica a crise daí resultante, os bancos e os especuladores actuam como aves de rapina a disputar os restos que sobraram da economia. Os mercados financeiros punem os “culpados” com o aumento das taxas de juro, o que restringe o seu acesso a capitais e os faz cair na armadilha do endividamento; forçam as negociações de conversão da dívida e/ou outras formas de apropriação de activos reais, convertendo-os em títulos de crédito; especulam com base em perspectivas de a economia entrar em modo de incumprimento total; utilizam agências de notação internacionais para colocar um preço nas perspectivas de incumprimento por parte do país devedor e espremem o máximo que podem da economia devedora.

A Tabela 5 mostra como as principais agências de notação de crédito reagiram à revelação da dívida ilícita de Moçambique, em 2016. Durante 12 anos, que incluíram seis anos de crescimento rápido e acelerado da dívida soberana, as notações da solidez financeira da economia moçambicana, encorajadas e elogiadas pelo *establishment* financeiro internacional como sinal de sucesso na reforma institucional e na política macroeconómica, foram estáveis. Numa questão de semanas após o escândalo da dívida ilícita ter sido revelado, Moçambique foi desclassificado para o nível de incumpridor e declarado uma economia desonesta pelo mesmo *establishment* financeiro internacional que tinha elogiado os volumes extraordinários de dívida que o País estava a acumular.

TABELA 4. EVOLUÇÃO DA ATRIBUIÇÃO DE CRÉDITO E OUTRAS TRANSAÇÕES FINANCEIRAS PELOS BANCOS COMERCIAIS NACIONAIS EM MOÇAMBIQUE POR GRANDES GRUPOS DE CONSUMIDORES DE RECURSOS FINANCEIROS (COMO PORCENTAGEM) 2010–201

	Sector privado (a)		Comércio (b)		Consumo individual de bens duráveis (c)		Títulos de dívida pública (d)	
	Quota sectorial no total da carteira de crédito comercial %	Taxa de variação da quota %	Quota sectorial no total da carteira de crédito comercial %	Taxa de variação da quota %	Quota sectorial no total da carteira de crédito comercial %	Taxa de variação da quota %	Quota sectorial no total da carteira de crédito comercial %	Taxa de variação da quota %
2010	41	-	16	-	17	-	26	-
2011	38	-7	16	0	20	18	26	0
2012	37	-3	13	-19	22	10	28	8
2013	36	-3	12	-8	23	5	29	4
2014	36	0	11	-8	21	9	32	10
2015	34	-6	11	0	22	5	34	6
2016	32	-6	11	0	22	0	35	3
2017	29	-9	11	0	22	0	38	9
Média do período	35	-	13	-	21	-	31	-
Variação acumulada para o período	-	-14	-	-21	-	24	-	19

Fonte: BDM 1995-2020.

Notas:

(a) o sector produtivo inclui a manufatura, agricultura, habitação e turismo, transportes e comunicações, construção e outros;

(b) o comércio inclui o comércio a retalho e grossista;

(c) o consumo de bens duráveis refere-se principalmente a habitações individuais de luxo e a veículos automóveis individuais;

(d) as obrigações de dívida pública vendidas pelo Governo de Moçambique no sistema financeiro nacional destinadas ao financiamento da dívida pública crescente.

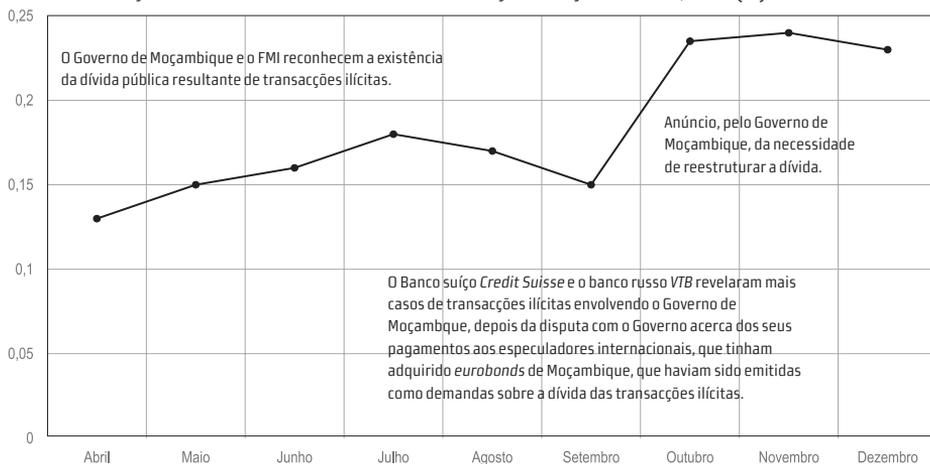
TABELA 5. NOTAÇÕES ANUAIS DE RISCO E CRÉDITO DAS PRINCIPAIS AGÊNCIAS DE NOTAÇÃO REFERENTES À ECONOMIA MOÇAMBICANA.

	2003–2015	2016	2017–2018	2019
Moody's	B2 (arriscado)	Caa3 (altamente especulativo, alto risco de incumprimento)	Sem classificação	Caa2 (altamente especulativo, alto risco de incumprimento)
Fitch	B (arriscado)	CC (muito alto risco de incumprimento)	RD (incumprimento)	CCC (muito arriscado com séria probabilidade de incumprimento)
S&P	B– (altamente especulativo)	CC (muito arriscado com alta probabilidade de incumprimento)	SD (incumprimento)	CCC+ (vulnerabilidade muito elevada)

Fonte: Trading Economics (2020).

A acção das agências de notação criou três efeitos imediatos. Primeiro, tornou-se muito mais difícil e mais caro mobilizar o financiamento privado internacional para Moçambique. Em segundo lugar, o valor da dívida externa moçambicana aumentou rapidamente porque o País estava a ser punido com taxas de juro superiores às taxas de mercado. Terceiro, o prémio das euro-obrigações de Moçambique aumentou e o seu nível manteve-se volátil durante algum tempo, até se estabilizar a um nível recorde de 23% (Figura 2), aumentando exponencialmente não só o custo da dívida para Moçambique, mas também os ganhos para os mercados financeiros e especuladores internacionais, e o risco de um predador financeiro internacional estar interessado em comprar a dívida de Moçambique e utilizá-la como alavanca para ser trocada, a baixo custo, por activos reais, tais como gás natural e carvão, ou outras concessões. A combinação destes diferentes efeitos levou o Governo de Moçambique a tornar-se mais submisso às exigências das grandes multinacionais, particularmente do petróleo e do gás, como é o caso da Total e da ExxonMobil, consolidando assim o domínio do capital financeiro internacional sobre os padrões de especialização, reprodução e acumulação da economia moçambicana.

FIGURA 2. VARIAÇÃO NOS RENDIMENTOS DAS EURO-OBRIGAÇÕES MOÇAMBICANAS, 2016 (%).



Fonte: Bloomberg Finance LP (www.bloomberg.com); Strohecker (2019).

CONCLUSÃO

Argumentámos que o padrão cada vez mais afunilado de especialização da economia moçambicana e o processo de financeirização como forma específica de acumulação de capital são consequências do modo de acumulação de capital e, em particular, de quatro vagas diferentes de expropriação do Estado, que estão logicamente relacionadas com o processo de construção de classes nacional-capitalistas.

A primeira secção deste capítulo apresentou a narrativa lógica da transição histórica e estruturada por classes do projecto social fracassado da acumulação centrada no Estado para a acumulação privada e explicou o raciocínio subjacente à estratégia de expropriação do Estado. Cada uma das quatro vagas de expropriação do Estado foi adoptada para resolver as contradições e crises geradas pela anterior, sem nunca resolver as contradições sistémicas e fundamentais do processo de construção de classes capitalistas nacionais, em Moçambique, no contexto mais vasto do neoliberalismo e da financeirização global. Esta secção mostrou, teoricamente, como, tendo origem num conjunto comum de tensões no sistema de acumulação, a especialização afunilada e a financeirização se reforçaram mutuamente.

A segunda secção centrou-se numa análise mais detalhada e empírica do padrão de especialização afunilada e das suas causas, mostrando como surgiu da segunda vaga de expropriação do Estado e as barreiras que este coloca à reprodução social sustentada e à acumulação de capital. A terceira secção analisou duas dimensões da financeirização, que foram incentivadas pela financeirização do Estado e dos activos reais, nomeadamente o desenvolvimento de um sistema

financeiro nacional mais especulativo e o impacto de uma instituição financeira internacional de cariz duplo. O carácter especulativo do sistema financeiro nacional foi estimulado pela base afunilada da produção, que reduz as oportunidades de negócio fora do núcleo económico extractivo, pela crescente desigualdade e concentração do rendimento, que mudou os padrões de consumo para bens duráveis de luxo, e pela aceleração da dívida pública, um dos efeitos da adopção da terceira vaga de expropriação do Estado como tentativa de contornar as barreiras de reprodução social e acumulação de capital que o padrão de especialização afunilada da produção criou. A busca voraz de financiamento privado, decorrente da estratégia de desenvolvimento conceptualizada na segunda vaga de expropriação do Estado, aumentou a exposição e a vulnerabilidade da economia moçambicana ao comportamento de cariz duplo dos mercados financeiros internacionais, encorajando o endividamento nos períodos de crescimento rápido (*boom*) da economia, seguida pela pilhagem que é feita por entre os escombros da economia quando a bolha de crescimento rebentou. Tal comportamento por parte do *establishment* financeiro é particularmente pernicioso para uma economia baseada na produção de produtos primários de exportação, que está sujeita aos ditames da extrema volatilidade do mercados internacionais.

Considerámos particularmente útil descrever a dinâmica capitalista de Moçambique através da ilustração das quatro vagas de expropriação do Estado. Além do facto de, dadas as suas condições históricas e de classe específicas, o capitalismo nacional, em Moçambique, estar a emergir da expropriação sistemática e contínua do Estado, as quatro vagas descrevem a dinâmica e a relação dialéctica entre expansão e crises, bem como o facto de o capitalismo nunca resolver as suas crises, mas tentar contornar as barreiras à reprodução social e à acumulação de capital criadas por cada crise e pelas respectivas “soluções” adoptadas para cada uma delas que criam as próximas crises. Mais do que um simples relato cronológico dos factos, as quatro vagas de expropriação do Estado, que são específicas das condições de reprodução social, de acumulação e de luta de classes em Moçambique, funcionam como uma narrativa lógica das contradições sistémicas do capitalismo, que também revela nitidamente que estas contradições fundamentais não podem ser resolvidas com o capitalismo.

Para concluir, urge investigar alternativas e elaborar uma agenda para a mudança. Estas alternativas, argumentamos nós, precisam de ser fundamentadas numa compreensão cuidadosa da lógica e do funcionamento dos padrões históricos e de classe, tal como é oferecido por esta análise que está a adoptar uma abordagem de economia política marxista.

Na realidade, existem muitas alternativas possíveis à actual organização da economia e da sociedade. Os aspectos mais difíceis dizem respeito a questões de estratégia e táticas. Quais são as prioridades mais urgentes do ponto de vista político? Por onde se deve começar a mudança? Devemos primeiro confrontar a financeirização do Estado e a sua relação com o grande capital? Ou devemos antes concentrar-nos na luta contra a austeridade e criar ou

incentivar movimentos cívicos e políticos capazes de criticar a austeridade, compreender as contradições sistémicas da economia moçambicana e oferecer alternativas justas e reais e lutar por elas? O caminho a seguir passa por voltar a associar esta análise aos movimentos sociais e alianças políticas existentes que precisam e podem lutar pela mudança.

REFERÊNCIAS

- Ashman, S., Fine, B., & Newman, S. (2011). The Crisis in South Africa: Neoliberalism, Financialisation and Uneven and Combined Development. *Socialist Register*, 47, 175–195.
- Berg, E., Amoako, K. Y., Gusten, R., Meerman, J., & Tidrick, G. (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa – An Agenda for Action*. Banco Mundial.
- Banco de Moçambique [BdM] (1995–2020). *Relatório Anual*. Banco de Moçambique.
- BdM (2003–2020). *Balança de Pagamentos*. Banco de Moçambique.
- BdM (2020). *Estatísticas Gerais. Dados* (consultado a 5 de Dezembro de 2020). https://www.bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222.
- Banco Mundial (1985). Mozambique: An Introductory Economic Survey. *Report ref. 5610-MOZ*. Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990a). *Mozambique: Industrial Sector Study*. Relatório. Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990b). Mozambique, Restoring Rural Production and Trade, Volumes I e II. *Relatório ref. 8370-MOZ*. Banco Mundial.
- Bowen, M. (2000). *The State against the Peasantry: Rural Struggles in Colonial and Post-colonial Mozambique*. University Press of Virginia.
- Brum, J. (1976). *Manufacturing Industries in Mozambique: Some Aspects*. Mimeo. Faculdade de Economia/Universidade Eduardo Mondlane.
- Castel-Branco, C. (2002). *An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: The Case of Mozambique*. [Tese de Doutoramento não publicada, School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres].
- Castel-Branco, C. (2003). Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. *I Quaderni della Cooperazione Italiana*, 3. <http://doi.org/10.13140/RG.2.1.3040.9047>.
- Castel-Branco, C. (2010). Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, F. Forquilha, F., & A. Francisco (Eds.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique* (pp. 19–109). IESE.
- Castel-Branco, C. (2014). Growth, Capital Accumulation and Economic Porosity in Mozambique: Social Losses, Private Gains. *Review of African Political Economy*, 41(Suppl. 1), S26–S48. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03056244.2014.976363>.
- Castel-Branco, C. (2017). Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique.” In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, F. Forquilha, F., & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 99–164). IESE.

- Castel-Branco, C. (2020). Finanças internacionais e formação do capitalismo nacional em Moçambique. In S. Forquilha (Ed.), *Desafios para Moçambique 2020* (pp. 141–184). IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2022). The Historical Logic of the Mode of Capital Accumulation in Mozambique. *Review of African Political Economy*, 49 (171), pp 11–45. <https://doi.org/10.1080/03056244.2022.2040225>.
- Catembe.com (2015). *Fazenda pública encaixa mais de USD 1,3 mil milhões*, 7, 5.
- Confaloniere, S. (2020). *Mozambique: Debt crisis despite Eurobond restructuring*. BNP Paribas. <https://economic-research.bnpparibas.com/pdf/en-US/Mozambique-Debt-crisis-despite-Eurobond-restructuring-1/15/2020,38582>
- Centro de Promoção de Investimento [CPI] (n.d.). *Base de Dados do Investimento Privado Aprovado, 1990–2018*. CPI.
- Cramer, C. (2001). Privatisation and Adjustment in Mozambique: A “Hospital Pass”?. *Journal of Southern African Studies*, 27(1), 79–103.
- Financial Times (2012). *Mozambique Poised for Coal Boom*. <https://www.ft.com/content/7e201c78-6b6a-11e1-ac25-00144feab49a>.
- Governo de Moçambique [GdM] (1988). *Strategy and Program for Economic Rehabilitation 1988–91*. Relatório para a Reunião do Grupo Consultivo. GdM.
- GdM (1990). *Strategy for Sustained Economic and Social Development 1991–1993*. Relatório para a Reunião do Grupo Consultivo. GdM.
- Harvey, D. (2015). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford University Press.
- Hilferding, F. (1981 [1910]). *Finance Capital: A Study in the Latest Phase of Capitalist Development*. Routledge e Kegan Paul.
- Hill, M., & e Nhamirre, B. (2021). *Mozambique to Avoid Debt Restructuring Despite Gas Delays*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-05/mozambique-to-avoid-debt-restructuring-despite-gas-delays>
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (1990–2019). *Anuário Estatístico*. INE.
- Marx, K. (1976 [1867]). *Capital: A Critique of Political Economy*, vol. 1. Penguin Classics.
- Marx, K. (1978 [1885]). *Capital: A Critique of Political Economy*, vol. 2. Penguin Classics.
- Marx, K. (1981 [1894]). *Capital: A Critique of Political Economy*, vol. 3. Penguin Classics.
- 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, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013* (pp. 149–173). IESE.
- Massarongo, F. (2017). Política monetária e estrutura produtiva da economia de Moçambique. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 203–232). IESE.

- New World Wealth (2019). *Africa Wealth Report 2019*. Consultado a 5 de Dezembro de 2020. https://e.issuu.com/embed.html?u=newworldwealth&d=africa_2019.
- O'Laughlin, B. (1981). A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3, 9–32. CEA/UEM.
- O'Laughlin, B. (1996). Through a Divided Glass: Dualism, Class and the Agrarian Question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 23(4), 1–39.
- Orre, A., & Rønning, H. (2017). *Mozambique: A Political Economy Analysis*. Chr. Michelsen Institute.
- Strohecker, K. (2019). *Mozambique Gets Green Light for Eurobond Debt Swap Plan*. Reuters, 9 de Setembro. <https://www.reuters.com/article/us-mozambique-debt-restructuring-idUKKCN1VU1WB>.
- Tibana, R. J. (1991). Indústria Moçambicana: os limites de uma reabilitação sem estratégia de industrialização. *Economia*, 3(Junho).
- Trading Economics (2020). *Mozambique: Credit Rating*. Consultado a 5 de Dezembro de 2020. <https://tradingeconomics.com/mozambique/rating#:~:text=Standard%20%26%20Poor's%20credit%20rating%20for,at%20Caa%20with%20stable%20outlook>.
- Unidade Técnica de Reestruturação Empresarial [UTRE] (1996). *Mozambique: Evaluating the Impact and Effectiveness of the Enterprise Restructuring Program*. Ministério do Planeamento e Finanças de Moçambique.
- UTRE (1999). *Privatisation in Mozambique*. Ministério do Plano e Finanças, Moçambique.
- VCCircle (2011). *Tata Steels Sells Stake in Riversdale Mining To Rio Tinto for \$1.13B*. 16 de Junho. Consultado a 5 de Dezembro de 2020. <https://www.vccircle.com/tata-steel-sells-stake-riversdale-mining-rio-tinto-113b/>.
- Wuyts, M. (1981). Camponeses e economia rural em Moçambique. *Relatório 81/8*. Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane.
- Wuyts, M. (1989). *Money and Planning for Socialist Transition: The Mozambican Experience*. Gower.

TRABALHO NA AGRO-INDÚSTRIA E REPRODUÇÃO SOCIAL DO TRABALHO EM MOÇAMBIQUE

CONTRADIÇÕES NO SISTEMA DE ACUMULAÇÃO ACTUAL¹

Rosimina Ali e Sara Stevano

INTRODUÇÃO²

A criação de emprego tem sido enfatizada nas políticas públicas em Moçambique (Governo de Moçambique (GdM), 2015, 2020; Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social de Moçambique (MITESS), 2016). O actual *Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2020–2024* prevê a criação de cerca de três milhões de novos postos de trabalho até 2024. Contudo, existe uma contradição entre a criação de emprego e a qualidade do emprego nas estruturas produtivas prevalentes em Moçambique. A estrutura extractiva da economia (Castel-Branco, 2014) perpetua a dependência dos produtos primários para exportação (minerais-energia e agro-industriais), com um mínimo ou nenhum processamento e com fracas ligações na economia. A estrutura económica não conseguiu gerar trabalho estável e regular, rendimentos e condições de trabalho dignas, nem assegurar o fornecimento público de bens e serviços básicos para a maioria da população.

Seguindo uma abordagem de economia política informada por uma perspectiva de reprodução social, este texto olha para a organização do trabalho na agro-indústria moçambicana e para as suas tensões e intersecções além da esfera produtiva, sob o regime contemporâneo de acumulação de capital. Uma abordagem de reprodução social ilumina a constituição mútua e a tensão entre a produção e a reprodução, onde esta última reflecte práticas que são necessárias para a reprodução da vida e das relações capitalistas (Katz, 2001). Esta abordagem permite-nos compreender a organização do trabalho assalariado e ver as suas interconexões com múltiplas

¹ Este artigo é baseado na versão em inglês publicada pelas autoras na *Review of African Political Economy*, que se cita: Rosimina Ali & Sara Stevano (2021). Work in agro-industry and the social reproduction of labour in Mozambique: contradictions in the current accumulation system. *Review of African Political Economy*. DOI: 10.1080/03056244.2022.1990624, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03056244.2022.1990624>

² Agradecemos pelo tempo que os entrevistados em Moçambique, os trabalhadores em particular, nos dedicaram.

formas de trabalho e a forma como estes padrões se inserem na vida dos trabalhadores. Baseamo-nos numa triangulação de dados qualitativos e quantitativos. A análise baseia-se em evidências primárias originais recolhidas na agro-indústria de processamento de caju e plantação florestal com trabalhadores e famílias em duas províncias de Moçambique: em Gaza, de 2018 a 2019, e no Niassa, de 2014 a 2016. Estas evidências são complementadas com dados secundários dos inquéritos oficiais, nomeadamente o *Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF) de 2014/2015* e o *Censo da População e Habitação de 2007 e 2017* (daqui em diante designado por Censo).

Dois limitantes principais que é relevante abordar estão subjacentes ao foco na criação de emprego e caracterizam o entendimento dominante dos mercados de trabalho em Moçambique. Primeiro, as visões dualistas do trabalho e dos mercados de trabalho, baseadas na manutenção de divisões produtivas/não produtivas, remuneradas/não remuneradas, formais/informais, escondem a natureza interligada do trabalho no sistema social de acumulação em Moçambique. Segundo, e reforçado pelos dualismos acima mencionados, a forma como o emprego se inter-relaciona com as dinâmicas de reprodução social continua a ser um aspecto negligenciado na análise e nas políticas públicas. No entanto, estas interdependências são centrais num contexto de preeminência do emprego casual com baixos salários, da elevada rotatividade da força de trabalho e do fornecimento deficiente de serviços públicos, dos quais a agro-indústria rural e periurbana constitui um exemplo relevante. Esta conceptualização deficiente obscurece a realidade do trabalho para a maioria dos trabalhadores e conduz a políticas mal orientadas.

Argumenta-se que o tipo de emprego criado na agro-indústria reflecte o modo predominante de organização da produção, no qual a capacidade do sector privado de gerar lucros se baseia no seu acesso à mão-de-obra barata e descartável. As modalidades de trabalho informal, irregular e inseguro são uma condição necessária do capitalismo contemporâneo para aqueles que estão na origem dos circuitos globais de produção. Os trabalhadores e as suas famílias continuam a ser responsáveis pela sua própria reprodução social, conseguida através de uma diversidade de trabalhos interdependentes, remunerados e não remunerados. O bem-estar não se limita a ter um emprego e um salário; de facto, os meios de subsistência, os modos de vida e o bem-estar podem ser ameaçados por ter um salário baixo e/ou por ter de fazer múltiplos trabalhos precários. A menos que as inter-relações co-constitutivas entre a produção e a reprodução sejam compreendidas e tratadas, a fragmentação dos meios de subsistência intensificará a crise da reprodução social.

Este artigo está organizado em cinco secções. A secção seguinte, “Trabalho, acumulação, (re)produção social e suas contradições”, analisa a relação entre trabalho, acumulação e (re) produção social. A terceira secção, “Mercados de trabalho na economia de Moçambique: além do dualismo, dicotomias e invisibilidade do trabalho”, explora a dinâmica dos

mercados de trabalho, as lacunas e os desafios metodológicos existentes. A quarta secção, “Organização e condições sociais do trabalho na agro-indústria em Moçambique”, analisa a organização do trabalho e a qualidade do emprego na agro-indústria, assim como as suas ligações interdependentes com o trabalho (re)produtivo, e coloca algumas questões para a transformação socioeconómica em Moçambique. A última secção apresenta as conclusões.

TRABALHO, ACUMULAÇÃO, (RE)PRODUÇÃO SOCIAL E SUAS CONTRADIÇÕES

Historicamente, a força de trabalho tem sido estruturalmente integrada no sistema social de acumulação, como evidenciado em toda a África Austral (Bernstein, 2010; O’Laughlin, 1981). Embora tratados como duas esferas separadas, «quando vistos, portanto, como um todo ligado e no constante fluxo da sua incessante renovação, cada processo social de produção é ao mesmo tempo um processo de reprodução» (Marx, 1976, p. 711). No entanto, o conceito marxista de reprodução social foi alargado pelas feministas de modo a reflectir a reprodução da vida humana (Laslett & Brenner, 1989). A utilização de uma perspectiva de reprodução social marxista-feminista permite-nos compreender as relações sociais através das quais a vida e a força de trabalho são reproduzidas e as suas interconexões e intersecções dentro do sistema global de acumulação. A interdependência entre as esferas produtiva e reprodutiva está exposta no trabalho mal remunerado que constitui a própria base da extracção da mais-valia ou a fonte de dominância, na origem das cadeias de valor globais. Como Cousins *et al.* (2018) afirmam, à luz de uma extensa literatura sobre o desenvolvimento pós-colonial na África Austral, as tensões entre a reprodução social e a acumulação têm sido observadas há muito tempo na África Austral.

Uma contradição fundamental, tal como foi salientado por Fraser (2017) e ainda articulado por Rao (2021) no Sul global, é que embora a reprodução social seja necessária para a acumulação de capital, o capitalismo pressiona e desestabiliza a reprodução social ao desvalorizá-la. Além disso, os padrões de relações de exploração são classificados, organizados por género e racializados de formas que reflectem relações coloniais (Stevano, Ali, & Jamieson, 2020). Num modo de produção capitalista, os trabalhadores são alienados; isto é explicado por Marx nos seus *Manuscritos económicos e filosóficos* de 1844 como perdendo o controlo sobre os processos de produção e trabalho, a sua autonomia e o produto do seu trabalho, que é apropriado pelo capital, através do poder exercido no processo de acumulação (Elster, 1986). Estes padrões são válidos para a maioria dos trabalhadores diferenciados na África Austral, que ilustraremos utilizando o exemplo de Moçambique.

A estrutura económica extractiva de Moçambique (Castel-Branco, 2014) não conseguiu criar emprego de qualidade para a maioria. O padrão de crescimento reproduz a dependência dos

recursos naturais virados para a exportação e dos produtos agrícolas, com fracas ligações produtivas e no contexto de mercados de trabalho fragmentados. A economia do País foi considerada uma história de sucesso no meio de elevadas taxas de crescimento económico, com uma média anual de cerca de 8% na última década e meia, à excepção dos últimos cinco anos, quando foi reduzida para metade (com a taxa anual mais baixa - cerca de 2% - em 2019) (Castel-Branco, 2017; Instituto Nacional de Estatística (INE), 2020a). Esta estrutura foi sustentada pela concentração da produção e do investimento privado no núcleo extractivo da economia e nas infra-estruturas e serviços associados. A natureza extractiva da economia absorve cerca de 95% do investimento privado total e é marcada pela especialização das exportações numa gama limitada de produtos primários do núcleo extractivo: cerca de 64% em recursos minerais e energéticos (alumínio, electricidade, carvão, gás e areias pesadas), cerca de 15% em produtos agro-industriais (tabaco, açúcar, madeira, algodão, caju e banana) e cerca de 21% em vários outros produtos (especialmente camarão) (Castel-Branco, 2017).

Apesar do alto crescimento económico, os níveis de pobreza permaneceram elevados, sendo mais de metade da população considerada pobre. Estimativas recentes revelam que o custo de um cabaz alimentar básico pode ter aumentado entre 55% e 70%, de 2014 a 2016, o que se reflecte numa taxa de pobreza nacional de 55%-60% - representando um aumento notável de 46%, estimado pelo IOF 2014/2015 (INE, 2016; Mambo *et al.*, 2018). Além disso, a desigualdade no consumo aumentou (o coeficiente de Gini aumentou de 0,42, no IOF 2008/09, para 0,47, no IOF 2014/15) (INE, 2016). O fornecimento público de bens e serviços básicos é limitado num contexto de mercantilização de serviços públicos, expropriação de recursos e da força de trabalho, uma base fiscal limitada com isenções fiscais concedidas a megaprojectos e várias vagas de expropriação do Estado em diferentes períodos da sua história através de privatização e dívida pública (Castel-Branco, 2017). Além destes aspectos, a dependência do País da exportação de produtos primários e da importação de bens e serviços básicos, bem como a sua vulnerabilidade a crises externas ou à flutuação de preços nos produtos primários internacionalmente, têm um impacto no investimento, no rendimento, na inflação de bens e serviços básicos e nas taxas de juro.

As zonas rurais da economia de Moçambique constituíram uma base forte de acumulação de capital e a força de trabalho foi organicamente integrada no processo de acumulação (Castel-Branco, 1994; O'Laughlin, 1981; Wuyts, 1978). Na era colonial, o sistema de acumulação de capital baseava-se na expropriação da força de trabalho e na extracção de mais-valia, através do trabalho forçado e da imposição de impostos (O'Laughlin, 1981). O Sul de Moçambique era uma reserva de mão-de-obra barata para as minas da África do Sul, enquanto nas regiões do Centro e do Norte, a força de trabalho barata do campesinato era integrada na economia de plantação e como produtora de mercadorias, respectivamente (*ibid.*). A obtenção de mais-valia através de mão-de-obra barata e disponível só era possível através da manutenção de um

campesinato baseado na terra que, ao mesmo tempo, se dedicava ao trabalho assalariado e produzia alimentos para consumo próprio e para o mercado. O’Laughlin (2002) explica que, desde meados dos anos 80, não tem havido separação entre a produção agrícola familiar e o trabalho assalariado (localmente ou através da migração): em contrapartida, os membros das famílias rurais combinam a produção de alimentos com várias fontes de rendimento. Existem muitas outras formas de organização do trabalho, mas há muito poucos camponeses que vivem exclusivamente da produção agrícola.

Não obstante, a interdependência entre várias formas de trabalho tem sido negligenciada desde o período colonial, devido à persistência de um preconceito ideológico baseado num método dualista de análise da natureza da economia e dos mercados de trabalho (GdM, 2020; O’Laughlin, 2017; World Bank, 2019). Este dualismo dominante baseia-se na ideia de que a economia está separada em dois sectores - um considerado capitalista/moderno e o outro pré-capitalista/tradicional - e divide o trabalho em dicotomias, tais como o trabalho formal/informal, remunerado/não remunerado, trabalho assalariado/trabalho por conta própria (Ali, 2017; INE, 2019; MITESS, 2016; O’Laughlin, 1996; World Bank, 2012). Assim sendo, persiste a ideia de que o trabalho assalariado pertence à esfera capitalista e o trabalho doméstico/familiar não remunerado (por exemplo, a agricultura camponesa) pertence ao sector tradicional. Esta perspectiva ignora importantes formas “informais” de subordinação do trabalho ao capital, tais como o trabalho não remunerado e a interdependência estrutural entre as esferas “formal” e “informal”. Este dualismo é evidenciado no plano quinquenal do Governo actual e do anterior e na política de emprego (GdM, 2020, 2015; MITESS, 2016), que enfatiza a criação de novos postos de trabalho, mas não aborda os mecanismos através dos quais se pode gerar emprego de qualidade. Por exemplo, algumas medidas prioritárias no pilar “criação de novos postos de trabalho” da política de emprego referem que

...pretende-se estimular o apoio à economia informal, facilitando a sua transformação em economia formal, promovendo, assim, mais empregos dignos e estáveis” e “facilitar a passagem de trabalhadores do sector informal para o formal... por exemplo, facilitando maior acesso ao financiamento para a agricultura e a pecuária. (MITESS, 2016, p. 26).

Este dualismo também se reflecte nos inquéritos e dados estatísticos oficiais sobre os mercados de trabalho, como será discutido a seguir.

MERCADOS DE TRABALHO NA ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE ALÉM DO DUALISMO, DICOTOMIAS E INVISIBILIDADE DO TRABALHO

A recolha de dados e a análise *mainstream* dos mercados de trabalho em Moçambique são dominadas por lacunas metodológicas, limitando a compreensão, a concepção e a efectividade

das políticas públicas (Ali, 2017; Cramer, Oya & Sender, 2008). Uma visão dualista está subjacente aos inquéritos oficiais e políticas públicas, como é o caso da política de emprego (MITESS, 2016). Tal como explicado anteriormente, esta abordagem agrupa formas heterogêneas de trabalho em dicotomias, tais como trabalho formal/informal, remunerado/não remunerado, trabalho assalariado/trabalho por conta própria. As interligações são ignoradas, por exemplo, excluindo o trabalho não remunerado e negligenciando as formas casuais de trabalho assalariado.

Por outro lado, até à data, foi realizado em Moçambique apenas um inquérito focado na força de trabalho, o *Inquérito Integrado à Força de Trabalho (IFTRAB) 2004/2005*. As estatísticas oficiais sobre mercados de trabalho são recolhidas através de pequenos módulos sobre emprego que não captam informação sobre: (i) a diversidade de formas de recrutamento e trabalho, (ii) o leque de ocupações (principalmente nas zonas rurais) e a sua dependência do trabalho assalariado e vice-versa, ou (iii) as condições de desemprego ou mobilidade ocupacional das pessoas (Ali, 2017; Cramer, Oya & Sender, 2008). Apesar destas lacunas, é possível colocar algumas questões para uma discussão sobre os mercados de trabalho em Moçambique.

A demografia é enviesada em direcção aos jovens, com metade da população com idade igual ou inferior aos 17 anos e uma esperança média de vida de 54 anos. A população total aumentou cerca de 35% durante o período de 10 anos, 2007–2017, e em 2017, era de cerca de 28 milhões de habitantes (INE, 2009, 2019). Metade da população do país está em idade activa e três- quintos dela é classificada como população economicamente activa (PEA), da qual cerca de metade não tem qualquer tipo de escolarização (INE, 2019).

A maioria da população (quase dois terços) vive nas zonas rurais; cerca de dois terços do total da PEA é classificada até ao *Censo de 2017* como empregada na agricultura e quase a mesma proporção de pessoas classificou a sua actividade principal como “camponesa”. Isto é ilustrado na Tabela 1, que também mostra que, nos últimos 10 anos, a maioria da PEA continuou envolvida na actividade agrícola (apesar de uma ligeira redução), seguida pelo envolvimento no sector terciário (que permanece estático), enquanto a proporção total da PEA na indústria registou uma redução.

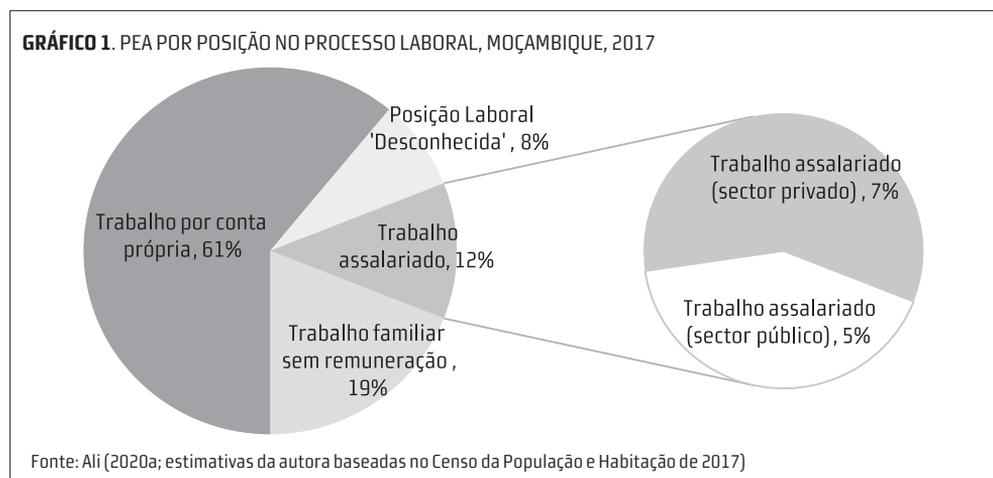
TABELA 1. POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) POR SECTOR DE ACTIVIDADE EM MOÇAMBIQUE, 2007 E 2017 (%)

	2007	2017
Sector primário	76	67
Sector secundário	6	5
Sector terciário	13	13
Outros serviços	5	7
Actividades desconhecidas	0	9

Fonte: Estimativas das autoras baseadas no Censo da População e Habitação de 2007 e 2017 (INE 2009, 2019)

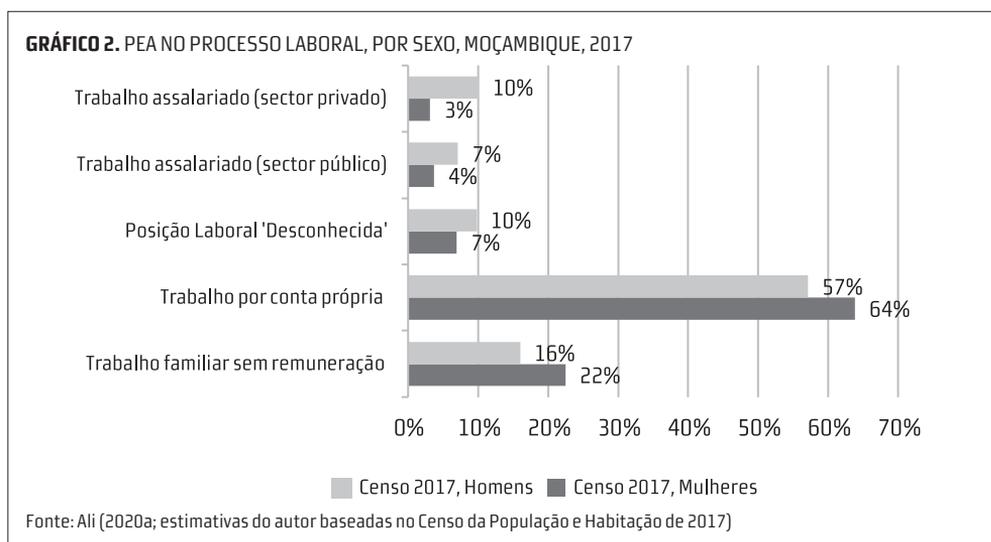
No entanto, os questionários do Censo centram-se na actividade/ocupação principal durante a semana de referência (ou seja, os últimos sete dias) e a existência de categorias exclusivas e a falta de categorias de resposta múltipla fazem com que se negligencie e subestime os padrões de trabalho assalariado, principalmente em formas casuais e informais, particularmente na agricultura (Ali, 2017). Além disso, 9% da PEA é reportada como “desconhecida” uma categoria superior aos 5% da PEA no sector industrial, o que limita claramente uma análise ampla das estruturas do mercado de trabalho. Por exemplo, poder-se-ia perguntar se a categoria “desconhecida” inclui trabalho assalariado informal ou eventual, em múltiplos locais de trabalho físicos ou mediados digitalmente (que é um padrão de trabalho emergente, mas ainda não recolhido pelas estatísticas laborais oficiais).

O *Censo de 2017* mostra ainda que a maioria da PEA está envolvida em actividades informais (cerca de 88%) e que apenas 12% da PEA tem trabalho assalariado “formal” (Gráfico 1). No entanto, as lacunas metodológicas e os preconceitos analíticos tendem a confinar o trabalho assalariado a modalidades formais, descurando as formas informais/temporárias de trabalho assalariado (por exemplo, trabalhadores assalariados agrícolas e domésticos) (Ali, 2020a). Negligenciam ainda as inter-relações entre ocupações (trabalho assalariado/não assalariado/conta própria), que historicamente têm sido diversificadas/interdependentes, uma vez que os trabalhadores tiveram de se envolver em múltiplas ocupações para ganhar o seu sustento (Ali & Stevano, 2019; O’Laughlin, 1981).



Uma análise desagregada por género baseada no *Censo de 2017* (Gráfico 2) revela que há menos mulheres no trabalho assalariado em comparação aos homens, mas mais mulheres são classificadas como “trabalhadores por conta própria” e “trabalhadores domésticos não remunerados”. No entanto, a investigação que utiliza abordagens conceituais e metodológicas

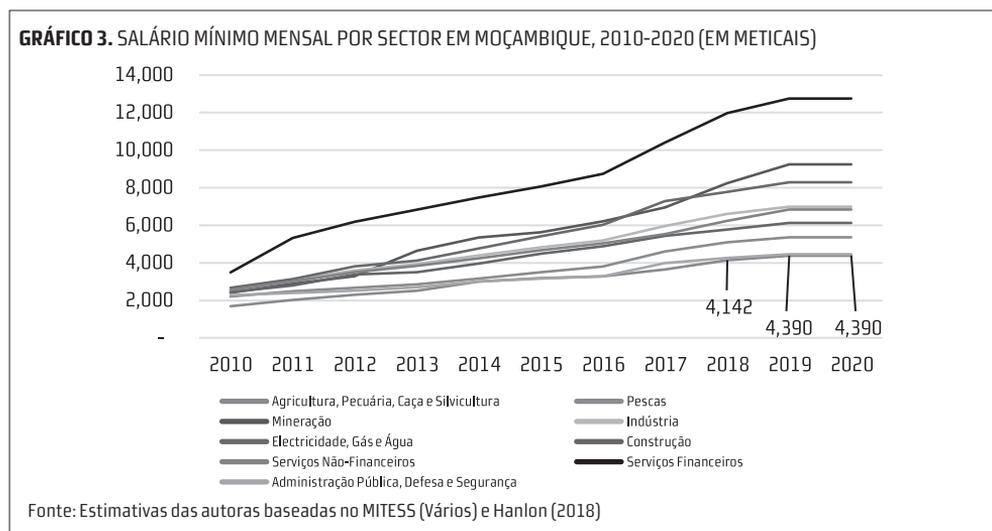
equipadas para captar formas irregulares, informais e múltiplas de trabalho documentou uma complexidade do emprego das mulheres em Moçambique que é obscurecida por estas estatísticas (Cramer, Oya, & Sender, 2008; Oya & Sender, 2009; Stevano, 2019, 2021). Daqui emergem pelo menos duas conclusões fundamentais. Primeiro, os mercados de trabalho rurais não só existem como são heterogêneos e particularmente importantes para os mais pobres, que frequentemente incluem mulheres divorciadas, separadas ou viúvas e, por conseguinte, carecem de apoio financeiro através das suas famílias (Cramer, Oya & Sender, 2008; Oya & Sender, 2009; Stevano, 2019). Em segundo lugar, as mulheres dedicam-se a uma multiplicidade de ocupações, muitas vezes além da agricultura, que estão integradas em processos de diversificação dos meios e modos de vida que são tendenciosos nas relações de género (Stevano, 2021). É importante notar que estes estudos fornecem conhecimentos sobre abordagens metodológicas que podem captar uma imagem mais realista da situação de emprego em Moçambique, através do recurso a métodos mistos, em particular, combinando inquéritos com períodos de referência mais longos e entrevistas qualitativas que podem revelar dimensões longitudinais das trajectórias de trabalho e de restrições no uso do tempo.



A estrutura dos salários mínimos mensais revela uma imagem conflituosa em termos da alocação legislativa, como se pode ver no Gráfico 3. Ao longo da última década, foram atribuídos à agricultura e pescas - as actividades que, de acordo com o *Censo de 2017*, constituem a maior parte da PEA (cerca de 70%) - os salários mínimos mensais mais baixos, juntamente com a administração pública, defesa e segurança. Aos serviços financeiros, mineração e electricidade, gás e água foram atribuídos os salários mínimos mensais mais elevados (MITESS, Vários; Hanlon, 2018). Além disso, os sectores com o salário mínimo mais baixo registaram um

menor crescimento salarial em comparação com aqueles aos quais foram atribuídos os salários mínimos mais elevados.

Os salários reais estimados com base na inflação alimentar baixaram drasticamente em 2015 e 2016, em que os preços dos alimentos aumentaram 18% e 36%, respectivamente (Muianga *et al.*, 2018). É de salientar que, em 2020, as negociações sobre os salários mínimos foram suspensas no meio da pandemia da covid-19. Existem algumas tensões no que diz respeito à categorização das actividades e respectiva alocação em termos de salários mínimos. É o caso da classificação da agro-indústria face à indústria transformadora, que é objecto de contestação. As indústrias de processamento do caju não são consideradas como fazendo parte do sector transformador e, como tal, o salário mínimo sectorial é mais próximo do salário mínimo na agricultura do que na indústria.



As lacunas metodológicas na recolha de dados do mercado de trabalho limitam a análise mais ampla do trabalho, conduzindo a políticas públicas mal orientadas. Por exemplo, os que não possuem emprego formal nas zonas rurais tendem a ser classificados como “camponeses”/ empregados na agricultura de “subsistência”, ignorando o envolvimento destes trabalhadores no emprego eventual/informal (Ali, 2020a). Além disso, a heterogeneidade do(s) trabalho(s) é negligenciada; um exemplo é o tratamento da força de trabalho nas zonas rurais como se fosse homogênea, como se estivesse meramente dependente de uma enxada, apesar da crescente evidência de trabalho não-agrícola, mesmo para os que têm acesso à terra (O’Laughlin, 2002). Como tal, os trabalhadores heterogêneos que são “camponeses” no considerado “sector tradicional” e simultaneamente “trabalhadores assalariados” no considerado “sector capitalista” estão invisíveis (Ali, 2020b). Uma perspectiva de reprodução social ilumina o entendimento das realidades do trabalho, desconstruindo estas lacunas e melhorando a qualidade dos dados

do mercado de trabalho. É necessária uma combinação de estatísticas oficiais melhoradas do mercado de trabalho e estudos de caso, informados por tal perspectiva de trabalho mais ampla, para desenhar políticas que possam abordar os problemas criados pelo emprego de baixa qualidade. Por exemplo, são muito necessárias políticas destinadas a melhorar os salários e as condições de trabalho, bem como a reforçar a provisão de serviços públicos de educação, cuidados de saúde, assistência social e infantil e infra-estruturas. Contudo, este é apenas um primeiro passo, se necessário, para uma mudança radical no sentido de uma política que valoriza a reprodução social e promove uma redistribuição do poder do capital para o trabalho. A natureza periférica da economia moçambicana condiciona consideravelmente o espaço político disponível para o Governo nacional, especialmente no contexto da emergência de classes capitalistas domésticas cujos interesses estão profundamente enredados com o fluxo do capital estrangeiro (Castel-Branco, 2014), tornado fortemente visível pela incapacidade de proteger a subsistência dos trabalhadores “essenciais” durante a pandemia da covid-19 (Stevano, Ali, & Jamieson, 2020). A mudança política dentro do País precisa de ser acompanhada por transformações significativas na governação global.

ORGANIZAÇÃO E CONDIÇÕES SOCIAIS DO TRABALHO NA AGRO-INDÚSTRIA EM MOÇAMBIQUE

O desenvolvimento da agro-indústria e a concentração na produção de produtos primários para exportação, através do acesso e controlo de grandes quantidades de recursos (terra e água) a baixo custo, e acesso a força de trabalho barata são aspectos centrais das estruturas produtivas agro-industriais predominantes. O tipo de emprego na agro-indústria reflecte as estruturas produtivas e é marcado por condições sociais fragmentadas de trabalho e dos modos de vida, como será demonstrado nesta secção.

O caju é uma das seis indústrias - juntamente com a madeira, tabaco, açúcar, farinha e camarão - responsável por um terço das exportações moçambicanas; as exportações destas indústrias aumentaram 1205% entre 1995 e 2011 (Sutton, 2014). Estima-se que o sector emprega cerca de 13 000 trabalhadores, 65% dos quais são mulheres (MozaCajú, 2017). As fábricas estão localizadas principalmente em zonas rurais e periurbanas. Com investimentos em grandes indústrias de capital intensivo no final do período colonial, Moçambique obteve o estatuto de primeiro produtor, processador e exportador de caju do mundo nos anos 60 (Leite, 1999). Pouco tempo depois da independência, o Governo socialista identificou o sector do caju como essencial para a economia moçambicana e subsidiou a indústria transformadora, introduzindo uma proibição da exportação de caju em bruto em 1978 (Cramer, 1999). Durante a guerra civil, nos anos 90, a produção de caju, quase inteiramente nas mãos de pequenos produtores, diminuiu substancialmente e o sector foi liberalizado. A proibição de exportação foi substituída

por uma taxa de exportação, que foi gradualmente reduzida nos anos 90, enquanto a Incaju - a instituição governamental responsável pelo sector do caju - e as fábricas de processamento foram privatizadas (McMillan, Rodrik, & Welch, 2002). Estas reformas foram objecto de intenso escrutínio e debate, uma vez que conduziram a um modesto aumento dos preços dos produtores, mas também ao colapso total da indústria transformadora (Aksoy & Yagci, 2012). Assim, o sector entrou numa fase de “reabilitação”. Os protestos organizados pelo sindicato sectorial, SINTIC, em 1999, levaram a um aumento da taxa de exportação e à introdução de uma proibição de exportação sazonal, em 2003. Entretanto, novas fábricas começaram a surgir no início dos anos 2000. Esta nova geração de fábricas é muito diferente da antiga: estas são de mão-de-obra intensiva, localizadas na proximidade de zonas de produção e operam dentro de uma cadeia de valor global do caju radicalmente transformada, que é dominada por novos actores, como o Vietname e a Índia (Mishra & Martin, 2017). Não obstante, no início de 2021, o maior processador de caju e empregador do sector, a OLAM, empregando cerca de 3000 trabalhadores, retirou as suas actividades de Moçambique, com um impacto significativo nos trabalhadores do sector (*Carta de Moçambique*, 2021).

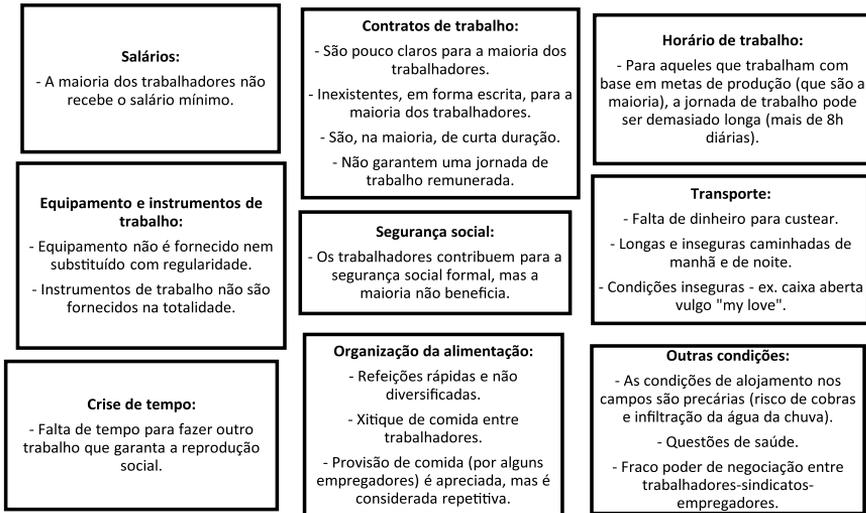
As plantações florestais têm sido incentivadas pelo Governo, mas têm enfrentado diferentes dinâmicas ao longo da história. No período colonial e pós-independência, o Estado manteve a plantação de florestas com o intuito de reduzir a pressão sobre a floresta nativa. No início dos anos 90, algumas das unidades produtivas foram privatizadas, o que levou a um declínio na actividade de plantação (MINAG, 2015). A partir de meados dos anos 2000, foram estabelecidas plantações florestais em grande escala de espécies exóticas/de crescimento rápido (eucalipto e pinho), particularmente nas regiões Centro e Norte de Moçambique, para a exportação de madeira e seus derivados. A criação de emprego foi uma das promessas feitas para justificar a expropriação de terras. As ligações a montante são limitadas, à excepção dos salários, e as ligações a jusante existentes (por exemplo, através da subcontratação de empresas para preparar a terra, corte de árvores e plantação) também são restritas e não estão bem estabelecidas. Em 2012–2013, quase metade das florestas plantadas foram concentradas na província do Niassa, facilitadas pela Fundação Malonda (MINAG, 2015). Além disso, a partir de 2014, as empresas florestais entraram numa fase de crise devido a dificuldades financeiras, às limitadas perspectivas de expansão e à incerteza quanto à instalação de uma fábrica para produzir polpa de papel. Num esforço que visava reduzir os custos com a força de trabalho, as empresas reduziram consideravelmente o recrutamento de trabalhadores, baixaram as condições de trabalho, voltaram-se para a terceirização ou subcontratação de serviços e despediram trabalhadores. Mais de metade das empresas florestais do Niassa desapareceram. Actualmente, operam no País cerca de meia dúzia de empresas florestais de grande escala. A Green Resources e a Portucel possuem a maior concessão de terras, embora as plantações cubram apenas uma pequena parte da área de concessão (Ali, 2020b).

A nossa análise do trabalho na indústria de processamento de caju e nas plantações florestais baseia-se em evidências primárias recolhidas entre 2014 e 2019. A recolha de dados na indústria do caju implicou três grupos focais exploratórios com trabalhadores, 30 entrevistas individuais semi-estruturadas com trabalhadores, observação da organização da produção na fábrica e uma dúzia de entrevistas com outros intervenientes, incluindo gestores, sindicatos e funcionários públicos. Nas plantações florestais, foram recolhidos dados ao nível distrital e provincial através de cerca de 80 entrevistas semi-estruturadas com trabalhadores, duas dúzias de entrevistas com as suas famílias, observações sobre a organização dos processos de produção e dinâmicas locais e mais de duas dúzias de entrevistas com intervenientes-chave, incluindo sindicatos, Governo, gestores das empresas florestais, empresas/agentes individuais subcontratados pelas empresas florestais, líderes comunitários e organizações (inter)nacionais de camponeses/terras.

SISTEMA DE TRABALHO E CONDIÇÕES DE EMPREGO

Não obstante as diferenças claramente existentes em termos de produto e de actividade nas fábricas de processamento de caju e nas plantações florestais, existem alguns pontos comuns relevantes na organização do trabalho, sistemas de remuneração e condições de trabalho. Ambos os subsectores organizam a produção e trabalham em torno de um sistema baseado em metas, que é o mecanismo central subjacente à casualização, à intensificação e ao absentismo do trabalho. A Figura 1 apresenta um resumo das questões-chave da remuneração e das condições de trabalho que caracterizam a(s) experiência(s) de trabalho reportada(s) nas entrevistas. A força de trabalho é dominada por homens, nas plantações florestais, e por mulheres, na indústria do caju. Nas empresas florestais estudadas, mulheres e homens realizam quase o mesmo tipo de trabalho, exceptuando algumas actividades normalmente realizadas por homens, tais como o abate de árvores, desbravamento e limpeza de campos; alguns homens também realizam tipos de trabalho que são tipicamente considerados trabalho de mulheres, como nos viveiros. Nas empresas de processamento de caju, a maior parte dos processos produtivos são tratados por mulheres, que são predominantes nos processos de descasque e selecção; os homens concentram-se principalmente em operações de maquinaria, armazenamento e embalagem.

FIGURA 1. QUESTÕES-CHAVE NO SISTEMA E CONDIÇÕES SOCIAIS DE TRABALHO



Fonte: Autoras, com base em entrevistas com trabalhadores das plantações florestais e do processamento do caju, Gaza (2014-16) e Niassa (2018-19)

Como mostra a Figura 1, o tipo de emprego criado pelas agro-indústrias é dominado por baixa qualidade ao longo de três dimensões fundamentais: (i) trabalho irregular e instável; (ii) baixos salários; e (iii) condições sociais de trabalho precárias e inseguras.

TRABALHO IRREGULAR E INSTÁVEL

O emprego na agro-indústria é, na sua maioria, casual. A irregularidade do trabalho reflecte a organização da produção e o tipo de investimento feito nos seus processos. As duas agro-indústrias são intensivas em força de trabalho, embora alguns processos produtivos sejam (semi-) mecanizados e adoptem um sistema de produção predominantemente baseado em metas. O sistema contratual é impreciso e pouco claro. Por exemplo, na indústria de processamento do caju, algumas fábricas fornecem um tipo de contrato escrito vago, classificado como “tempo incerto” e como “vários serviços”, enquanto outros empregadores recrutam a força de trabalho informalmente, sem contratos escritos. Com efeito, na mesma fábrica, pode ser encontrado um misto de trabalhadores - com e sem contratos escritos. Nas plantações florestais, a maioria dos trabalhadores no campo não possuem contratos escritos e são subcontratados, e os que têm, são contratos temporários (máximo de três meses). No entanto, um contrato escrito não garante a estabilidade do trabalho nem é garantia de salário, devido a mecanismos perversos que são detalhados na secção que se segue. Os contratos precários e/ou a sua aplicação traduzem-se numa força de trabalho muito fluida, onde os trabalhadores que constam do registo de uma empresa não correspondem necessariamente aos que se encontram no local

de trabalho num determinado dia. Isto acontece porque os trabalhadores podem faltar, o que se reflecte em elevados índices de absentismo, especialmente na indústria de processamento do caju (Mishra & Martin, 2017), e/ou porque outros trabalhadores podem ser admitidos a trabalhar numa base informal.

SALÁRIOS BAIXOS

A estrutura de emprego é polarizada, com alguns trabalhadores considerados qualificados que são relativamente bem pagos, e a maioria considerados trabalhadores não qualificados temporários e com salários baixos. A maioria dos trabalhadores é remunerada abaixo do salário mínimo legal (apresentado no Gráfico 3). Esta é uma componente-chave de descontentamento salientada por diferentes trabalhadores (eventuais/permanentes, do sexo feminino/masculino) em ambas as agro-indústrias. A intensificação do trabalho, aplicada através da imposição de metas de produção muito elevadas, é motivo de grande preocupação, tanto para os trabalhadores das plantações florestais como para os trabalhadores do processamento de caju, os quais devem atingir a meta diária de produção para poderem receber o salário mínimo. Por exemplo, cerca de 78% dos trabalhadores casuais de uma empresa florestal estudada são pagos abaixo do salário mínimo legal do sector. Uma série de actividades (por exemplo, plantação) que antes eram realizadas por mais de um trabalhador, são agora realizadas por um único trabalhador. Além disso, mais de 90% dos trabalhadores entrevistados manifestaram preocupação com a falta de conhecimento sobre a forma como os salários são calculados, tal como referido por um trabalhador florestal:

Tenho de ficar na floresta até escurecer... Não consegui cavar 300 covas com uma picareta e por isso não sei se vou receber o salário, marcam-me falta, mas vou trabalhar e faço o mesmo trabalho... Gostaria de saber quanto devo receber por cada cova que abro! (Entrevista com o trabalhador permanente florestal A, Litunde, a 11 de Dezembro de 2014)

No processamento do caju, uma trabalhadora da secção *scooping* referiu:

Um dos maiores problemas é que a pessoa trabalha durante dois dias e acaba sendo pago por apenas um, porque não consegue cumprir as metas... muitos trabalhadores acabam recebendo apenas MZN 3000–3500 por mês... [mas no contrato constam MZN 4300]. Se um trabalhador reclamar, pode ser despedido (Entrevista com a operária B do sector do caju, a 1 de Maio de 2019)

Além do acima exposto, no processamento do caju, os trabalhadores que são pagos com base na sua presença no trabalho só receberiam o salário mínimo se trabalhassem todos os dias do mês, incluindo feriados e domingos.

CONDIÇÕES SOCIAIS DE TRABALHO INSEGURAS E PRECÁRIAS

A organização da produção agro-industrial não oferece aos trabalhadores as condições sociais para uma vida condigna.

Primeiro, as horas de trabalho são frequentemente muito longas. A maioria dos trabalhadores referiu pressão sobre o tempo disponível para fazer actividades complementares, embora as mulheres tenham referido mais pressão sobre o tempo disponível para fazer trabalhos domésticos do que os homens. Por exemplo, em algumas indústrias do caju, os trabalhadores que são pagos num sistema baseado em tarefas, na sua maioria mulheres, começam a trabalhar às 6h–6h30 da manhã, mas o fim do dia de trabalho é incerto, dependendo da rapidez com que conseguem acabar a sua carga diária de trabalho. A sua jornada de trabalho pode durar até 10–12 horas, embora o contrato estabeleça 8 horas por dia. Esta é uma preocupação para a maioria dos trabalhadores, pois além do cansaço, cria dificuldades no regresso a casa quando já está escuro e o transporte é menos frequente, além de que muitos não têm meios para custeá-lo. Note-se que devido à composição da força de trabalho e da divisão do trabalho em função das relações de género, existem barreiras específicas para as trabalhadoras, cujo tempo para cuidar dos filhos e fazer trabalho doméstico é reduzido significativamente.

Em segundo lugar, o equipamento e as ferramentas são inadequados. Nas indústrias do caju, devido à substância corrosiva contida na casca da castanha de caju, é essencial que os operários que manuseiam a casca (por exemplo, descascar, recolher) usem luvas. Os trabalhadores referiram que os empregadores não substituíam as luvas (que duram 4–5 dias) quando era necessário. Além disso, os uniformes devem proteger os trabalhadores dos perigos do seu trabalho, mas em alguns casos, tal não acontece e alguns trabalhadores ficam com os punhos e os tornozelos expostos ao contacto com a substância corrosiva, que produz queimaduras. Nas plantações florestais, os trabalhadores referiram problemas com a ferramenta, assim como a necessidade de um maior esforço – por exemplo:

Este trabalho aqui é muito duro... os salários não chegam para nada... é difícil atingir a meta... é difícil usar uma picareta... Isto é sofrimento, não é trabalho, até parece que é Xibalo! [termo que significa trabalho forçado sob domínio colonial]... Quando tentei reclamar em relação à picareta, o chefe X respondeu: «Não falo com matéria-prima»... Há outros que também não gostam das condições, mas por causa do sofrimento da vida, temos de aceitar. (Entrevista com o trabalhador ocasional C, Chimbonila, 13 de Dezembro de 2014 [também citado em Ali, 2020b, p. 592])

Em terceiro lugar, as refeições são repetitivas e as pausas para o descanso curtas. Nas plantações florestais, devido à intensificação do trabalho, com longos dias de trabalho, o tempo dos trabalhadores de campo para o descanso e para preparar e ter refeições é limitado. Por essa

razão, fazem refeições rápidas, baratas e não diversificadas; alguns deles, tanto homens como mulheres, organizam-se em grupos para preparar os alimentos rapidamente, com rotatividade na preparação dos alimentos, o que também lhes permite minimizar os custos com comida. Alguns empregadores da indústria do caju seguem a prática de fornecer refeições aos trabalhadores - pequeno-almoço e almoço. Embora a maioria dos trabalhadores expressasse apreço por esta prática, lamentaram também que as refeições sejam repetitivas e as pausas sejam demasiado curtas.

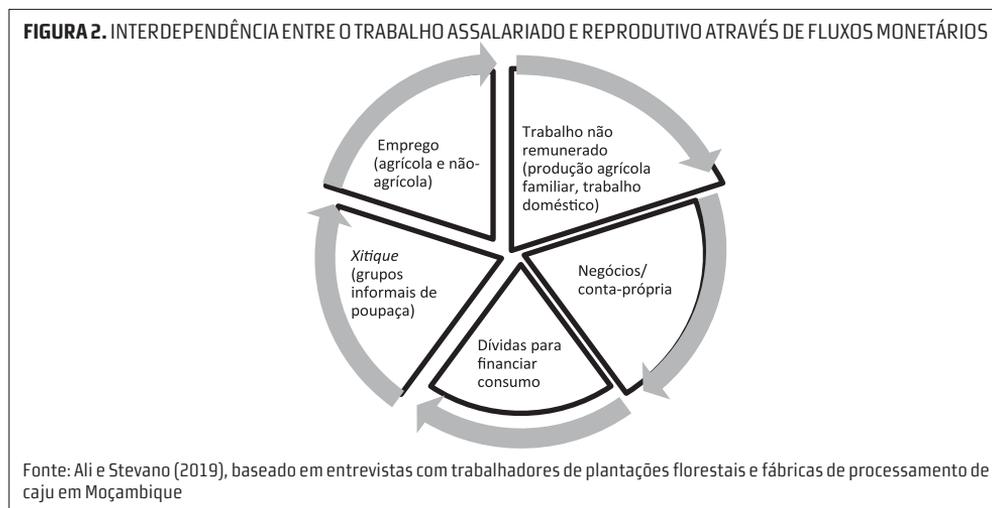
Em quarto lugar, existe uma falta de clareza geral sobre os direitos à segurança social. Contudo, em ambas as agro-indústrias analisadas, enquanto a maioria dos trabalhadores tem os seus salários deduzidos mensalmente para contribuições no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), a maioria deles não tem acesso a nenhum benefício social ou, pelo menos, não estão esclarecidos sobre as razões pelas quais os seus salários estão sujeitos a esta dedução. É o caso tanto das mulheres como dos homens que trabalham nos campos das plantações florestais com contratos temporários e das fábricas de processamento de caju com contratos por “tempo incerto”. Estes trabalhadores não estão esclarecidos sobre como são calculados os benefícios no seu sistema contratual.

Em quinto lugar, a organização dos trabalhadores e a negociação colectiva são fragmentadas. Socialmente diferenciados, os trabalhadores agro-industriais têm um fraco poder de negociação. As relações entre trabalhadores e sindicatos são fracas; alguns trabalhadores nem sequer conhecem o seu representante sindical. A casualização e a elevada rotatividade limitam a organização de grupos heterogéneos de trabalhadores, embora tal organização seja um elemento central para as possibilidades de negociação. Por outro lado, os sindicatos limitam-se às questões laborais dentro do ponto de produção/unidade produtiva convencional ou às lutas sobre o salário mínimo nominal, descurando a organização e as condições sociais do trabalho mais amplamente, assim como a reprodução fora da “unidade de produção”, que são inter-relacionadas/dependentes nestas esferas, conforme se analisa na subsecção seguinte. Por último, a transformação das estruturas produtivas agro-industriais com vista a mudar o emprego de baixa qualidade para empregos estáveis, seguros e dignos é crucial para melhorar as condições de vida através da criação de emprego e para permitir alguns canais de redistribuição da riqueza. As medidas apresentadas a seguir são imperativas: garantir que um dia de trabalho efectivo seja registado e efectivamente pago; criar melhores condições de trabalho (por exemplo, reduzindo longas jornadas de trabalho, reforçando os sistemas contratuais, fornecendo equipamento e ferramentas apropriados e fazendo-o com celeridade, assegurando a saúde e a segurança e promovendo um ambiente de trabalho digno); equiparar as contribuições da segurança social aos benefícios; e melhorar a representação dos trabalhadores e a organização colectiva.

INTERDEPENDÊNCIA ENTRE O TRABALHO PRODUTIVO E REPRODUTIVO E SUAS INTERSECÇÕES

A irregularidade, a instabilidade e as más condições de trabalho levam os trabalhadores a realizar trabalhos complementares, remunerados ou não remunerados, agrícolas e não agrícolas. Esta prática permite o sustento da força de trabalho e a sua disponibilidade a um baixo custo para o capital. Os trabalhadores socialmente diferenciados das indústrias de processamento do caju e das plantações florestais referiram que procuram, de forma diferenciada, outras formas de trabalho, tais como o biscate ou ganho-ganho (trabalho assalariado casual à tarefa), fazer pequenos negócios por conta própria e a produção agrícola familiar para consumo próprio e/ou venda.

A natureza interdependente de várias formas de trabalho, de práticas de poupança e de gestão de dívidas, na qual está incorporado o trabalho assalariado diferenciado na agro-indústria, é apresentada na Figura 2 (Ali & Stevano, 2019).



Destas inter-relações emergem duas percepções importantes: (i) o trabalho assalariado na agro-indústria não pode ser compreendido isoladamente de outros tipos de trabalho e de fluxos de dinheiro; e (ii) uma crise numa destas esferas desencadeia efeitos sobre outras, com impacto no bem-estar individual e familiar. Um exemplo é dado pelas crises que se desencadearam nos primeiros anos após a independência de Moçambique (1975–1977), quando a crise do trabalho assalariado esteve na origem de uma crise na produção alimentar familiar que, por sua vez, exacerbou a crise do trabalho assalariado devido ao fraco poder de compra dos trabalhadores assalariados (O’Laughlin, 1981).

O trabalho assalariado e o não assalariado (incluindo a produção agrícola familiar e o trabalho doméstico) continuam a ser interdependentes, uma vez que garantem uma força de trabalho

barata. Além disso, os rendimentos do trabalho assalariado da agro-indústria podem permitir aos trabalhadores: (i) adquirir bens e serviços básicos; (ii) ter uma base de investimento (em actividades alternativas, incluindo na sua própria produção agrícola); (iii) libertar parcialmente a produção alimentar para o mercado e (iv) responder a choques. A produção familiar subsidia os baixos salários, alimentando a força de trabalho, especialmente em períodos de escassez de emprego. Do mesmo modo, os salários permitem o financiamento de pequenos negócios, que por sua vez subsidiam os salários baixos e irregulares. Grupos informais de poupança, como o *Xitique*³, fornecem uma rede de segurança social em caso de eventos inesperados (tais como acidentes, incêndios, mortes ou cheias).

Um aspecto notável é que muitos trabalhadores entrevistados em ambos os subsectores, especialmente os que possuíam contratos temporários, assinalaram que dados os baixos salários reais, recorrem à dívida ou a pedidos de empréstimo de dinheiro aos vizinhos, amigos, colegas, lojas locais e ao seu empregador para comprar bens e serviços básicos. Alguns trabalhadores parecem estar presos em ciclos de dívidas e o salário auferido serve o objectivo principal de pagar as dívidas acumuladas anteriormente. Alguns trabalhadores da plantação florestal em Naconda e em Mussa (Niassa) manifestaram frustração e preocupação em relação à necessidade de pagar as suas dívidas: «estamos a trabalhar para pagar dívidas»⁴ e «estou cansado de trabalhar para pagar dívidas»⁵. Do mesmo modo, uma operária da fábrica de processamento de caju com um contrato por tempo incerto explicou que no mês anterior à entrevista, teve de comprar roupa para o seu filho, panelas e uma capulana (roupa usada pelas mulheres) a crédito e depois usou o seu salário para pagar as dívidas contraídas.⁶ Outros trabalhadores disseram que não tinham qualquer dívida, porque tinham medo de acumular dívidas, pois não sabiam se conseguiriam pagá-las. Estas dinâmicas de endividamento são agravadas pela falta de empregos estáveis e os altos custos de vida.

Ademais, os baixos salários e as longas horas de trabalho num contexto de fraca provisão pública de bens e serviços básicos dão origem a mecanismos de resistência como o absentismo (que é elevado em muitas agro-indústrias) ou a sabotagem da produção para cumprir metas. Isto tem implicações para a produtividade e qualidade da produção. Por exemplo, nas plantações florestais, vários trabalhadores enfrentam uma sobreposição entre trabalho assalariado e produção agrícola familiar, especialmente na estação chuvosa, que é o período de pico, no plantio, nas plantações florestais e também o momento em que as sementes são lançadas nos campos dos trabalhadores. A falta de tempo dos trabalhadores é agravada pelo rendimento insuficiente para subcontratação de outros trabalhadores, remunerados por dia, para trabalharem nos seus campos.

³ *Xitique* é um termo local que significa “poupança” para grupos informais de poupança e crédito rotativo com base na confiança mútua.

⁴ Entrevista ao trabalhador da plantação D., em Naconda, a 11 de Dezembro de 2014.

⁵ Entrevista ao antigo trabalhador da plantação E., em Chimbonila, Mussa, a 13 de Dezembro de 2014.

⁶ Entrevista ao trabalhador da fábrica de processamento de caju F., a 9 de Novembro de 2019.

Por outro lado, existe outra tensão entre os postos de trabalho criados e a destruição dos meios e modos de vida. Por exemplo, algumas áreas de produção agrícola familiar no Niassa foram concedidas às agro-indústrias, mas por um lado, sem proporcionar emprego estável e seguro e, por outro lado, tendo destruído a base existente de produção de alimentos, de rendimentos complementares e de consumo. A expropriação de terras e o (sub)desemprego inibem os trabalhadores e as suas famílias de desenvolverem actividades complementares, a fim de compensar as condições precárias de trabalho, com impacto na reprodução social da força de trabalho.

Deste modo, a natureza interligada do trabalho e a reprodução social, no contexto de meios de subsistência precários e de provisão mínima de serviços públicos, fazem com que a separação entre a produção e a reprodução seja quase invisível. Os imperativos da reprodução social moldam os ritmos de emprego na agro-indústria e a ampla organização do trabalho e vice-versa.

(CUSTOS ELEVADOS DE) REPRODUÇÃO SOCIAL DA FORÇA DE TRABALHO E TRANSFORMAÇÃO SOCIOECONÓMICA: ALGUMAS QUESTÕES E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

As condições de emprego são parte integrante dos padrões mais amplos do modo de produção prevalente em Moçambique. O capital ainda detém o acesso e controlo a baixo custo sobre os recursos e uma força de trabalho semi-proletarizada, mal remunerada, descartável, mal-organizada e com baixo poder de negociação.

A incapacidade de a economia de proporcionar emprego de qualidade e acesso a bens e serviços básicos, indispensáveis à reprodução da vida humana e da força de trabalho, agrava a precariedade do trabalho e a fragmentação dos modos de vida. A pandemia da covid-19 tem vindo a exacerbar as crises existentes na organização do trabalho e o (sub)desemprego enraizado na crise estrutural do capitalismo. O desemprego tem vindo a aumentar: cerca de 75% das empresas agrícolas foram afectadas e cerca de 10% delas não pagavam salários na íntegra aos seus trabalhadores e esperavam reduzir o seu número de trabalhadores em cerca de 27% (INE, 2020b). Respostas redistributivas são necessárias e a transformação socioeconómica é crucial para reduzir os elevados custos de reprodução social suportados pelos trabalhadores e reverter a posição residual de Moçambique nas cadeias globais de valor, que têm perpetuado as relações sociais de exploração, alienação e expropriação. A provisão de bens e serviços básicos de consumo é fulcral, especialmente a alimentação de qualidade e a baixo custo, o que pode aumentar os salários reais na sociedade, enquanto cria uma força de trabalho competitiva e com melhores condições de vida. Isto implica, pelo menos, repensar duas componentes interligadas. A primeira é o tipo de economia, reavaliando o que a economia produz, como e para quê; quem produz; quem beneficia; e como o valor produzido é distribuído. O segundo é o sistema

de provisão, que transcende o sistema de produção e implica repensar a circulação, o acesso e as relações sociais produtivas. Além da provisão de serviços públicos, é necessário assegurar o pagamento de pensões, subsídios de desemprego, subsídios de invalidez, contributivos e não contributivos, e subsídios de protecção social nos cuidados de saúde (por exemplo, licença por doença paga), complementada por um rendimento básico universal para grupos socialmente diferenciados (as opções redistributivas são discutidas mais adiante por Castel-Branco (2020), Ghosh (2019) e Standing (2020). Por outras palavras, é necessário agir para enfrentar a crise de reprodução social em curso em Moçambique.

CONCLUSÕES

Seguindo uma abordagem de economia política informada por uma perspectiva de reprodução social, analisámos as contradições entre a criação de emprego e a qualidade do emprego no sistema social de acumulação em Moçambique. A estrutura económica extractiva prevalente tem sido incapaz de gerar trabalho e salário estáveis e condições sociais essenciais para uma vida condigna. Uma abordagem de reprodução social permite-nos ver as interligações e a interdependência entre trabalho assalariado e não assalariado, que são particularmente importantes no contexto de emprego casual mal pago, elevada rotatividade da força de trabalho e fraca provisão de serviços públicos, em que a agro-indústria rural e periurbana é um exemplo de destaque. Estes padrões e dinâmicas são negligenciados na visão dominante dos mercados de trabalho, que é dominada por dualismos, dicotomias e lacunas que descuram as dinâmicas vitais da reprodução social. O trabalho não assalariado é excluído desta visão dominante, apesar do seu papel historicamente central na reprodução social, subsidiando o trabalho mal remunerado, na sua maioria, em modalidades informais/casuais.

Argumenta-se que existe uma contradição entre a criação de emprego e a qualidade do emprego no sistema social de acumulação em Moçambique, tal como evidenciado pelas condições sociais do trabalho na agro-indústria. O tipo de emprego reflecte o modo predominante de organização da produção e do trabalho, em que a rendibilidade das empresas depende do trabalho disponível, mal remunerado, descartável e inseguro. A disponibilidade da força de trabalho depende, de um modo geral, da capacidade dos trabalhadores para sustentar a reprodução das suas condições sociais essenciais através de uma diversidade de trabalho (pago e não pago) interligado e, na sua maioria, desenvolvido em condições precárias.

A (re)organização do trabalho e a negociação colectiva em prol de melhores condições de trabalho no País dependem da relação conflituosa entre os trabalhadores, o Estado e o capital. A transformação socioeconómica, em particular, no que diz respeito aos elementos dessa relação conflituosa, é fundamental para redistribuir o encargo dos elevados custos de reprodução social suportados pelos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- Aksoy, M. A., & Yagci, F. (2012). Mozambique Cashew Reforms Revisited. *Policy Research working paper, no. WPS 5939*. World Bank.
- Ali, R. (2020a). Desafios e Contradições para uma Abordagem sobre Trabalho e Emprego em Moçambique. In S. Forquilha (Ed.). *Desafios para Moçambique 2020* (pp. 235–279). Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Ali, R. (2020b). Job Creation and Social Conditions of Labor in the Forestry Agro-Industry in Mozambique. In E. S. Osabuohien (Ed.). *The Palgrave Handbook of Agricultural and Rural Development in Africa*, pp. 592–631. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41513-6_26.
- Ali, R. (2017). Mercados de Trabalho Rurais: Porque são negligenciados nas políticas de emprego, pobreza e desenvolvimento em Moçambique? In R. Ali, C. N. Castel-Branco, & C. Muianga (Eds.). *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique* (pp. 63–86). IESE.
- Ali, R., & Stevano, S. (2019). Work in the Agro-industry, Livelihoods and Social Reproduction in Mozambique: Beyond Job Creation. *Boletim IDELAS, Nº 121e*. IESE.
- Bernstein, H. (2010). *Class Dynamics of Agrarian Change (Agrarian Change and Peasant Studies Series)*. A Kumarian Press Book. <https://www.amazon.com/Dynamics-Agrarian-Change-Peasant-Studies/dp/1565493567>.
- Mais um golpe na economia: OLAM anuncia encerramento de fábricas de processamento de castanha de caju. (2021). *Carta de Moçambique*. <https://cartamz.com/index.php/politica/item/7205-mais-um-golpe-na-economia-olam-anuncia-encerramento-de-fabricas-de-processamento-de-castanha-de-caju> [Consultado a 22 de Maio de 2021].
- Castel-Branco, C. N. (2017). Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique. In L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco (Eds.). *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 99–164). IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, 41 (sup1), S26–S48.
- Castel-Branco, C. N. (1994). Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário. In C. N. Castel-Branco (Ed.). *Moçambique Perspectivas Económicas*, Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert.
- Castel-Branco, R. (2020). *O trabalho e a protecção social num contexto de estado de emergência em Moçambique*, Boletim n.º 125. IESE.

- Cousins, B., Dubb, A., Hornby, D., & Mtero, F. (2018). Social reproduction of 'classes of labour' in the rural areas of South Africa: contradictions and contestations. *The Journal of Peasant Studies*, 45(5–6), 1060–1085.
- Cramer, C. (1999). *Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts*.
- Cramer, C., Oya, C., & Sender, J. (2008). Lifting the blinkers: a new view of power, diversity and poverty in Mozambican rural labour markets. *The Journal of Modern African Studies*, 361–392.
- Elster, J. (1986). *Karl Marx: A Reader*. Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Fraser, N. (2017). Crisis of Care? On the Social-Reproductive Contradictions of Contemporary Capitalism. In T. Bhattacharya (Ed.). *Social reproduction theory: Remapping class, recentering oppression* (pp. 21–36). Pluto Press.
- Governo de Moçambique [GdM] (2015). *Programa Quinquenal do Governo 2015-2019*. Boletim da República. Imprensa Nacional de Moçambique, 14 de Abril de 2015.
- Governo de Moçambique [GdM] (2020). *Programa Quinquenal do Governo 2020-2024*. Boletim da República. Imprensa Nacional de Moçambique.
- Ghosh, J. (2019). 'Minimum Income' in India Must Come Through Jobs, Public Services and Pensions. *The Wire*. <https://thewire.in/political-economy/minimum-income-in-india-must-come-through-jobs-public-services-and-pensions>.
- Hanlon, J. (30 April 2018). *Minimum wage & exchange rate supplement*. *Mozambique News reports & clippings*. 409. http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_409-wage_%26_exchange_rate_supplement_2018.pdf.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2020a). *Várias séries do PIB, 2000-2019*.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2009). *III Recenseamento Geral da População e Habitação de 2007*.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2016). *Inquérito ao Orçamento Familiar - IOF-2014-15. Relatório Final*.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2019). *IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017. Divulgação dos Resultados Preliminares*. GPHC.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2020b). *Resultados do inquérito sobre o impacto da Covid-19 nas empresas*.
- Katz, C. (2001). Vagabond capitalism and the necessity of social reproduction. *Antipode*, 33(4), 709–728.
- Laslett, B., & Brenner, J. (1989). Gender and social reproduction: Historical perspectives. *Annual review of sociology*. 15(1), 381–404.

- Leite, J.P. (1999). A Guerra do Caju e as Relações Moçambique-Índia na Época Pós-Colonial. *Documentos de Trabalho*, no. 57-1999. Lisbon School of Economics & Management (ISEG), Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CEsA).
- Mambo, F., Paris, Y., Salvucci, V., & Santos, R. (2018). *Simulating the effect on households' real consumption and poverty of the increase in prices that followed the 2015–16 economic crisis in Mozambique*.
- Marx, K. (1976). *Capital A Critique of Political Economy*. Penguin Books.
- McMillan, M., Rodrik, D., & Welch, K.H. (2002). When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique. *Working Papers*, no. 9117. National Bureau of Economic Research.
- Ministério da Agricultura [MINAG] (2015). Plantações florestais em Moçambique: Desafios. Maputo, Ministério da Agricultura.
- Mishra & Martin (2017). Mozambican cashew industry analysis. Technoserve.
- Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social de Moçambique [MITESS] (Vários). *Boletim de Estatísticas do Trabalho - 2015*.
- Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social de Moçambique [MITESS] (2016). *Política de Emprego 'Promovendo mais e melhores empregos em Moçambique'*.
- MozaCajú (2017). *MozaCajú Impact Report*.
- Muianga, C., Ali, R., Ibraimo, Y., & Langa, E. (2018). Salário Mínimo e Custo de Vida em Moçambique. *Boletim IDEIAS*, No 104. <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias-104.pdf>.
- O'Laughlin, B. (1981). A Questão Agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* (3), pp.9–32.
- O'Laughlin, B. (2017). Produtividade agrícola, planeamento e a cultura do trabalho em Moçambique. In: *Emprego e transformação económica e social em Moçambique* (pp. 35–62). IESE. http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Emprego_e_Transf_Econ_Social_-_Livro.pdf.
- 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. <http://doi.org/10.1080/0305707022000006495>.
- O'Laughlin, B. (1996). Through a divided Glass: Dualism, Class and the Agrarian Question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 24(3), 1–39.
- Oya, C. & Sender, J. (2009). Divorced, separated, and widowed women workers in rural Mozambique. *Feminist Economics*, 15(2), 1–31.
- Rao, S. (2021). Beyond the Coronavirus: Understanding Crises of Social Reproduction. *Global Labour Journal*, 12(1).

- Standing, G. (2020). *Battling Eight Giants: Basic Income Now*. Bloomsbury, 2020.
- Stevano, S. (2021). Classes of working women in Mozambique: an integrated framework to understand working lives. *Review of International Political Economy*, 1–23.
- Stevano, S. (2019). The limits of instrumentalism: Informal work and gendered cycles of food insecurity in Mozambique. *The Journal of Development Studies*, 55(1), 83–98.
- Stevano, S., Ali, R., & Jamieson, M. (2020). Essential for what? A global social reproduction view on the re-organisation of work during the COVID-19 pandemic. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*. <https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1834362>.
- Sutton, J. (2014). *An Enterprise Map of Mozambique*. IGC.
- World Bank (2012). *World Development Report 2013: Jobs*. World Bank.
- World Bank (2019). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. *World Development Report*. World Bank. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>.
- Wuyts, M. (1978). *Camponeses e Economia Rural em Moçambique*. CEA, UEM.

A EXPANSÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA CAPITALISTA E A REPRODUÇÃO SOCIAL DA FORÇA DE TRABALHO RURAL: CONTRADIÇÕES DENTRO DA LÓGICA DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL EM MOÇAMBIQUE

Carlos Muianga

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, os discursos políticos de apoio à expansão da agricultura capitalista de grande escala em Moçambique centraram-se, em grande parte, no seu potencial para aumentar a produção e produtividade agrícolas (Governo de Moçambique, 2011b, 2015). De modo particular, colocaram ênfase na sua potencial contribuição para o emprego rural e a geração de rendimentos, assim como no seu impacto na redução da pobreza (Governo de Moçambique, 2011a). O emprego e a geração de rendimentos têm sido, de facto, cruciais para a redução da pobreza rural, como a literatura recente sobre mercados de trabalho rurais moçambicanos tem demonstrado (Cramer, Oya, & Sender, 2008). No entanto, um foco limitado nestes aspectos tem levado os decisores políticos a ignorar o conjunto de contradições da reprodução social da força de trabalho, muitas vezes associadas à dinâmica de expansão da produção capitalista em contextos particulares. A economia política crítica tem enfatizado este aspecto como sendo a contradição estrutural entre a produção capitalista e a reprodução social (Marx, 1976 [1867]). Isto reflecte o facto histórico de que a produção capitalista pode expandir-se enquanto uma grande proporção da classe trabalhadora luta continuamente para garantir as condições básicas e necessárias para a sua subsistência/reprodução (Gimenez, 2019). Esta é uma questão central nos debates contemporâneos sobre reprodução social (Bhattacharya, 2017; Ferguson *et al.*, 2016; Gimenez, 2019; O’Laughlin, 2021), designadamente em relação a Moçambique, onde diferentes aspectos que afectam as condições de reprodução social do trabalho no contexto da expansão capitalista se tornaram questões centrais da investigação empírica (Ali & Stevano, 2022; O’Laughlin, 2021).

Este artigo explora as contradições da reprodução social da força de trabalho rural no contexto da expansão da produção agrícola capitalista em grande escala em Moçambique. O artigo usa evidência primária e secundária de dois casos - uma plantação de cana-de-açúcar e uma plantação florestal no Sul e Norte de Moçambique, respectivamente - e argumenta que estas contradições se têm manifestado de formas diversas e complexas. Elas reflectem até que ponto as formas de expansão e (re)organização de sectores de produção agrária capitalista e os mecanismos associados de exploração laboral têm afectado diferentes esferas de reprodução social da força de trabalho. Estas incluem as unidades de produção agrícola capitalista, onde a mão-de-obra está envolvida numa relação salarial com o capital; e as unidades de produção familiar/doméstica e comunitária, onde a mão-de-obra está envolvida na produção para consumo e rendimento, centrais para a reprodução da mão-de-obra barata. A primeira inclui as relações capital-trabalho, tais como as formas de recrutamento de mão-de-obra, contratos e salários, as condições de trabalho e os seus impactos na saúde física e mental dos trabalhadores. A última é constituída pelas várias relações sociais de produção e reprodução ao nível familiar e comunitário, fundamentais para a reprodução social da mão-de-obra, incluindo o acesso à terra, à água, às florestas e a outros recursos naturais. As esferas de reprodução do trabalho rural têm sido constantemente remodeladas pela dinâmica de expansão do capital agrícola e não agrícola de grande escala: à medida que a expansão do capital compromete espaços “alternativos” de reprodução social da força de trabalho, estas contradições reproduzem-se em grande escala.

A secção seguinte apresenta, de maneira sucinta, o enquadramento teórico da relação contraditória entre a produção e a reprodução social sob o capitalismo, ao considerar a análise abstracta da economia política marxista clássica da relação entre produção e reprodução, centrando-se na reprodução da força de trabalho na “teoria de reprodução social” e na contradição entre a produção capitalista e a reprodução social. A terceira secção revisita o debate sobre a questão agrária e o trabalho rural em Moçambique, o que ajuda a entender a lógica de acumulação, as suas contradições históricas e a sua continuidade na economia política contemporânea. A quarta secção descreve, de forma resumida, os padrões contemporâneos de acumulação em Moçambique, centrando-se nas duas últimas décadas. A quinta secção explora as contradições entre a expansão da produção agrária capitalista e as condições de reprodução social da força de trabalho rural em Moçambique identificadas a partir dos dois casos acima mencionados. Por último, a sexta secção apresenta as conclusões.

ENQUADRANDO A CONTRADIÇÃO ENTRE A PRODUÇÃO CAPITALISTA E A REPRODUÇÃO SOCIAL

Na análise de Marx, a relação entre a produção capitalista e a reprodução social é contraditória (Marx, 1976 [1867]). A concepção materialista histórica de Marx do desenvolvimento da

sociedade humana coloca a produção no centro do processo, porque a produção é a condição para a existência da sociedade humana e o ponto de partida para a análise de qualquer sociedade, particularmente do seu modo de produção. A produção preocupa-se com a forma como a sociedade produz as condições materiais da sua existência (reprodução), bem como com os processos e as relações sociais através dos quais está organizada - as «relações sociais de produção» (Bernstein, 2010, p. 13). Pressupõe a criação de valores de uso, de coisas úteis (por exemplo, bens e serviços) necessárias à existência contínua da sociedade, independentemente do tipo e modo de produção (Fine & Saad-Filho, 2016). Este processo ocorre dentro de um conjunto de processos e relações sociais complexas que são historicamente determinadas e se encontram em constante transformação. Relacionado com a produção está o processo de reprodução, o qual pressupõe que o que é produzido tem de ser reproduzido para que o processo possa continuar. Como Marx argumenta sobre a “reprodução simples”:

Qualquer que seja a forma social dos processos de produção, tem de ser contínua, tem de repetir periodicamente as mesmas fases. Uma sociedade não pode deixar de produzir do que pode deixar de consumir. Por conseguinte, quando visto como um todo interligado, e no constante fluxo da sua incessante renovação, cada processo social de produção é, ao mesmo tempo, um processo de reprodução. (Marx, 1976 [1867], p. 711)

A reprodução é, portanto, a condição para a produção e vice-versa. É neste nível abstracto de análise que assentam os fundamentos básicos para a análise da relação entre a produção e a reprodução social. Para que se possa compreender as contradições entre a produção capitalista e a reprodução social, passamos agora para uma breve descrição do que a reprodução social se torna no capitalismo.

A REPRODUÇÃO SOCIAL SOB O CAPITALISMO

As teorias da reprodução social têm sido objecto de intensos debates, uma vez que os campos da reprodução social no capitalismo são profundamente transformados com o desenvolvimento das forças produtivas e a emergência de novos locais de acumulação de capital ao nível da economia global (Bhattacharya, 2017; Cousins *et al.*, 2018; Ferguson *et al.*, 2016; Gimenez, 2019; Vogel, 2000). Amplamente associado a uma “ênfase renovada na compreensão da reprodução social” promovida por académicos marxistas e feministas desde os anos 1960–1970 (Cousins *et al.*, 2018:1062; ver também O’Laughlin, 2021; Vogel, 2000), o principal objectivo da teoria de reprodução social é a reprodução da força de trabalho e a compreensão do seu campo complexo (Bhattacharya, 2017; Gimenez, 2019). Uma área particular nesta ênfase renovada é o papel do trabalho doméstico, em particular o trabalho não remunerado das mulheres, na reprodução da força de trabalho (Vogel, 2000). Tal como Gimenez (2019, p.

332) refere, «a análise do trabalho doméstico e outros processos e instituições sociais do ponto de vista da reprodução social chama a atenção para a sua relevância para a reprodução da força de trabalho, e para o funcionamento contínuo do capitalismo». A teoria de reprodução social interroga-se sobre as complexas matrizes de actividades, processos e mecanismos sociais que afectam as condições de reprodução da força de trabalho, numa «base diária e intergeracional» (Ferguson *et al.*, 2016, p. 27). Assente na análise de Marx e nos métodos do processo capitalista de produção de mercadorias, a sua premissa fundamental é que o trabalho humano está no centro da criação e reprodução da sociedade, assim como das suas relações (Bhattacharya, 2017). Por conseguinte, a teoria de reprodução social é contra a noção de que o trabalho produtivo realizado no domínio das relações de mercado é a única forma legítima de trabalho. Esta noção ignora os complexos conjuntos de processos de trabalho, remunerados e não remunerados, que ocorrem nos domínios doméstico e comunitário que sustentam e reproduzem o trabalhador, mais especificamente a sua força de trabalho, enquanto a teoria de reprodução social percebe a relação entre o trabalho envolvido na produção de mercadorias e o trabalho envolvido para reprodução das pessoas como parte da totalidade sistémica do capitalismo.

CONTRADIÇÃO ENTRE A PRODUÇÃO CAPITALISTA E A REPRODUÇÃO SOCIAL

No seu trabalho sobre a relação contraditória entre produção e reprodução social no capitalismo, Gimenez (2019) propôs uma teoria de reprodução social capitalista, que vai além da teoria de reprodução social apresentada anteriormente. A teoria de reprodução social capitalista baseia-se na concepção materialista histórica da reprodução. Uma vez que o capitalismo é o modo de produção dominante, Gimenez argumenta que a reprodução social contemporânea «é a reprodução social capitalista, inerentemente contraditória, pois as lutas bem sucedidas pela reprodução das classes trabalhadoras, por exemplo, não desafiam necessariamente o capitalismo» (Gimenez, 2019, p. 321). A teoria de reprodução social capitalista é inferida a partir dos elementos da análise de Marx sobre o desenvolvimento do capitalismo (Marx, 1976 [1867]). Contrasta com a teoria de reprodução social “geral”, no sentido em que embora se baseie também em Marx, o principal objecto da sua análise é a reprodução da força de trabalho, especialmente no seu domínio doméstico, com ênfase no papel das mulheres e das relações de género em geral.

A teoria de reprodução social capitalista difere da teoria de reprodução social em pelo menos quatro domínios importantes. A teoria de reprodução social capitalista destaca o papel determinante da acumulação de capital e o estado da luta de classes e vê a reprodução da força de trabalho como inseparável da reprodução das classes sociais. Esta teoria reconhece o papel do trabalho doméstico feminino na reprodução diária e geracional, mas também a participação dos homens na reprodução, bem como os efeitos negativos da reprodução capitalista sobre

os trabalhadores do sexo masculino, particularmente os pobres das zonas urbanas, os trabalhadores rurais e os que se encontram nos estratos mais baixos da classe trabalhadora. Por último, analisa as contradições do capitalismo que alteram constantemente o domínio onde os trabalhadores se envolvem em lutas pela sobrevivência económica, dentro e fora do local de trabalho, e a inerente contradição entre o capitalismo e as suas condições gerais de reprodução. Aqui reside a contradição entre a produção capitalista e a reprodução social, que é historicamente contingente e reflecte a indiferença do capital para com a reprodução social e física da força de trabalho. À medida que a acumulação de capital se expande enquanto uma grande proporção da população activa luta para ter acesso aos meios de reprodução, surgem novas tensões que podem comprometer a reprodução do capital dentro da mesma lógica de exploração do trabalho. Esta contradição pode assim ser expressa como a contradição entre capital e trabalho com a finalidade de garantir a sua reprodução e pode intensificar-se, especialmente quando o desenvolvimento das forças produtivas em diferentes sectores da produção capitalista leva à rejeição das competências existentes de um certo número de trabalhadores (Gimenez, 2019). Esta noção é relevante para a análise das contradições entre acumulação e reprodução social do trabalho rural à medida que a dinâmica extractiva de acumulação em Moçambique se expande e intensifica.

REVISITANDO A QUESTÃO AGRÁRIA: PRODUÇÃO AGRÁRIA, TRABALHO RURAL E REPRODUÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

Esta secção revisita o debate sobre a questão agrária em Moçambique, destacando as suas percepções sobre a lógica de acumulação (agrária) e as suas contradições. No centro deste debate encontra-se a crítica da lógica de acumulação nos períodos colonial e pós-colonial (socialista). As dinâmicas de diferentes sectores de produção, especialmente a produção agrária e o trabalho rural, a sua relevância para a reprodução social e as contradições dentro da lógica de acumulação tem sido criticamente examinadas (Castel-Branco, 1994; O’Laughlin, 1981; Wuyts, 1978, 1985, 1981). Neste âmbito, a análise da função do trabalho rural na reprodução social tem sido fulcral. Esta função, historicamente condicionada ao desenvolvimento da produção capitalista, reflecte as várias formas, directas e indirectas, através das quais o capital tem procurado explorar diferentes sectores do trabalho rural a fim de assegurar a sua rentabilidade.

A QUESTÃO AGRÁRIA E A LÓGICA COLONIAL DE ACUMULAÇÃO

No contexto colonial, a função do trabalho rural de garantir a reprodução social é explicada através das funções do campesinato dentro da lógica de acumulação de capital colonial (Castel-Branco, 1994; O’Laughlin, 1981). Castel-Branco (1994) argumentou que o campesinato

cumpria diferentes funções que sustentavam a acumulação de capital. Produzia matérias-primas baratas para exportação e para a indústria nacional, permitindo a acumulação de capitais coloniais industriais e comerciais e a rentabilidade das indústrias e empresas envolvidas na comercialização. Também produzia alimentos baratos para alimentar os trabalhadores assalariados em actividades de mão-de-obra intensiva (plantações, pequenas e médias empresas agrícolas, construções, portos e caminhos-de-ferro e indústria). Os camponeses forneciam mão-de-obra barata a empresas capitalistas e, de forma crucial, reduziam os custos de reprodução da mão-de-obra através da produção doméstica para consumo próprio e da produção de alimentos baratos.

A dependência do sector capitalista colonial da exploração do campesinato era a sua característica central e tinha sido materialmente inserida na estrutura da produção capitalista em termos mais gerais (O’Laughlin, 1981). Esta integração material do campesinato foi regionalmente diferenciada, reflectindo o que Bernstein, citando Samir Amin, referiu como as três «macrorregiões» que o colonialismo produziu na África subsaariana desde o século XIX: «a economia comercial», «reservas de mão-de-obra» e «empresas concessionárias» (Bernstein, 2010, pp. 50–51). No contexto de Moçambique, esta macro divisão tem-se reflectido na diferenciação regional e na organização da produção agrária e dos mercados, conforme moldados pelo Estado colonial. A partir do início dos anos 70, a estrutura da economia rural colonial foi principalmente descrita pelos seguintes aspectos dominantes e padrões regionais de diferenciação (ver Tabela 1). O Norte de Moçambique era dominado pela produção de culturas de rendimento pelos camponeses, com cerca de 26 % da produção comercializada e 60 % para consumo próprio, enquanto o Centro era dominado pelas plantações, representando cerca de 28 % da produção agrícola nacional total. O Sul estava organizado como uma reserva de mão-de-obra migrante para a indústria mineira sul-africana - 20–30 % dos adultos do sexo masculino tinham um emprego no sector mineiro, com duração entre 12 e 18 meses - e para as explorações agrícolas de colonos que produziam alimentos para as zonas urbanas (Wuyts, 1985, 2001). Alguns elementos desta diferenciação e divisão regionais persistiram após a independência, sendo ainda evidentes na economia política contemporânea, embora a uma intensidade diferente.

No centro desta diferenciação regional da estrutura agrária colonial estava o maior papel desempenhado pelo campesinato na produção de bens agrícolas. Isto revela um aspecto importante associado ao facto de, estrategicamente, na maior parte de África, o colonialismo não ter expropriado totalmente o campesinato, mas forçando-o a «entrar na economia do mercado monetário como produtores de bens agrícolas e/ou de mão-de-obra», mantendo-os ligados à terra (Bernstein, 2010, p. 51). O acesso à terra para a produção de subsistência e para o rendimento monetário foi sempre fundamental para a reprodução social da mão-de-obra. A dependência da maioria das famílias camponesas de uma variedade de formas de trabalho assalariado para a sua subsistência, incluindo o trabalho migratório,

sazonal e ocasional, combinado com a produção doméstica para consumo e venda, tem sido também um aspecto distintivo e dominante da economia colonial. O trabalho assalariado, na sua maioria, eventual e migratório, foi historicamente central para o fornecimento de mão-de-obra barata às empresas capitalistas (Wuyts, 2001). No entanto, o facto de se ter descurado os camponeses profundamente proletários que dependiam em grande parte de várias formas de trabalho assalariado para a reprodução social foi um grande “fracasso” do Moçambique pós-independente em relação à questão agrária.

TABELA 1. A ESTRUTURA DE UMA ECONOMIA RURAL COLONIAL, 1970

CAMPESINATO						
Região	Plantações (%)	Propriedades dos colonos (%)	Produtos Comercializados (%)	Venda de mão-de-obra	Consumo Próprio (%)	Aspectos dominantes da economia regional rural
Norte	2	12	26	Mão-de-obra sazonal para plantações e propriedades de colonos	60	Produção de culturas de rendimento pelo campesinato
Centro	28	11	9	Mão-de-obra sazonal para plantações e propriedades de colonos	52	Economia das plantações no vale do Zambeze, contando com mão-de-obra sazonal
Sul	2	39	10	20-30% de adultos do sexo masculino trabalharam nas minas da África do Sul por períodos contratuais de 1-1,5 anos; trabalho sazonal em propriedades e plantações	49	Reserva de mão-de-obra para os mineiros sul-africanos e celeiros instalados nas propriedades dos colonos para alimentar as cidades
Total	15%	15%	15%		55%	

Fonte: Wuyts (1978, p. 10; 1985, p. 183).

A QUESTÃO AGRÁRIA E A LÓGICA DE ACUMULAÇÃO NO PÓS-INDEPENDÊNCIA

Constatámos que a lógica colonial de acumulação se baseava essencialmente na exploração do campesinato, sobretudo da sua mão-de-obra, reproduzida através de várias formas de trabalho remunerado e não remunerado, incluindo a produção familiar de alimentos para consumo e venda. A economia política do pós-independência não conseguiu compreender a natureza da questão agrária e transformar, de forma progressiva, a estrutura agrária herdada do colonialismo (O’Laughlin, 1981, 1996; Wuyts, 2001). Uma concepção dualista da economia explica tal fracasso. Esta olha para a economia como sendo constituída por dois sectores independentes, um moderno, comercial e ligado ao mercado de produtos e monetário, e o outro tradicional, com ligações ao primeiro, mas independente dele. Isto significa que o campesinato era visto como largamente independente dos circuitos monetários e que a sua subsistência só podia depender da sua produção para consumo (Wuyts, 2001). Esta concepção errónea

do campesinato ignorou a sua centralidade na produção de mercadorias e na reprodução social (O’Laughlin, 1981, 1996; Wuyts, 2001). O papel-chave do campesinato era evidente nas quatro fases que reflectiam a «mudança na estratégia de transição agrária da Frelimo» após a independência (O’Laughlin, 1996, p. 3), pois todas as fases pareciam ter ignorado a proletarianização «profundamente enraizada» do campesinato (O’Laughlin, 2002). Esta situação manteve-se, de alguma forma, na economia política contemporânea, tal como a literatura recente sobre mercados de trabalho rurais em Moçambique demonstrou (Cramer, Oya, & Sender, 2008; Sender, Oya, & Cramer, 2006). Em contraste com uma economia política neoclássica dominante, esta literatura apresentou evidências de uma série de oportunidades variadas no mercado de trabalho, com diferentes disposições contratuais e condições de trabalho, desempenhando um papel significativo na reprodução social da população rural. Na primeira fase da economia planificada (1975–1980), a FRELIMO traçou uma estratégia de rápida socialização da produção e da habitação, concentrando-se na expansão de explorações agrícolas estatais, cooperativas e aldeias comunais. No sector agrícola, a produção camponesa, que desempenhou um papel fundamental na reprodução social, foi marginalizada a favor da expansão das grandes explorações agrícolas estatais. As explorações agrícolas (machambas) estatais foram modeladas com base na organização social da produção das plantações coloniais: grandes monoculturas, baseadas no recrutamento de mão-de-obra sazonal e ocasional durante curtos períodos, principalmente para a colheita, e pagas a salários relativamente baixos. As explorações agrícolas estatais replicavam, assim, as contradições entre a produção/acumulação e a reprodução social herdada do colonialismo, e muitas vezes não conseguiam recrutar a quantidade de mão-de-obra necessária para o período de colheita. Com efeito, as explorações agrícolas estatais tiveram um desempenho abaixo do previsto, conforme ilustrado nas áreas de terras exploradas (West & Myers, 1996) e na produtividade das explorações agrícolas na produção do arroz e do algodão (Munslow, 1984; Pitcher, 1996). As cooperativas, que constituíam o segundo eixo da estratégia de socialização, juntamente com as machambas estatais e a agricultura familiar, foram marginalizadas em grande parte porque as machambas estatais absorviam todos os investimentos, recursos técnicos e de gestão disponíveis. Uma visão dualista da questão agrária prevaleceu, implicando que os camponeses podiam retirar-se do mercado, da economia monetária e do trabalho assalariado para a sua agricultura tradicional de subsistência. A estratégia agrária pós-independência sublinhou a necessidade de um rápido desenvolvimento das forças produtivas nas grandes machambas estatais, em detrimento da transformação das relações de produção. No entanto, tendo abolido o sistema de trabalho forçado - uma das principais exigências da luta de libertação - mas sem alterar de forma significativa a organização social da produção e reprodução que nela se sustentava, a estratégia falhou (O’Laughlin, 1981, 1996, 2002; Wuyts, 1981, 2001).

Na segunda fase da planificação socialista (1980–1983), a FRELIMO mudou para um modelo de acumulação socialista rápida, que se baseava quase exclusivamente em machambas estatais (West & Myers, 1996). Em termos de planeamento, significava «a organização da expansão do sector estatal», e uma contínua marginalização da «transformação mais ampla da produção dos camponeses» (Wuyts, 1985, p. 180). Este facto foi evidente, pois durante esta fase, Wuyts observou que cerca de «90 % do investimento agrícola total foi atribuído ao sector estatal, 2 % às cooperativas e quase nenhum ao sector da agricultura familiar de pequena escala» (Wuyts, 2001, p. 4). A terceira fase começou com o Quarto Congresso da FRELIMO, que teve lugar em 1983, e se caracterizou por uma mudança pragmática na política agrícola e por uma reestruturação geral do sector agrícola estatal. Definida como “socialismo de mercado”, esta estratégia agrária avançou rapidamente para o apoio aos agricultores comerciais privados, incluindo a distribuição de terras estatais a empresas multinacionais, agricultores comerciais indígenas e algumas famílias camponesas (O’Laughlin, 1996, p. 3). A guerra tinha, então, deslocado maciçamente as populações rurais e a produção, perturbando o acesso à terra e à mão-de-obra assalariada, com grandes implicações para a reprodução social. A quarta fase começou com o programa de ajustamento estrutural. A estratégia agrária socialista foi abandonada e as terras agrícolas estatais privatizadas, enquanto os mercados agrícolas foram liberalizados e o capital estrangeiro permitiu o acesso a concessões de terras em grande escala. Esta mudança teve implicações nas estratégias agrárias subsequentes e foi fulcral para o que é hoje o sector agrícola. Existe uma continuidade histórica com o período colonial e socialista quando se trata de concessões de terra em larga escala ao capital estrangeiro, tanto no sector agrícola como no não-agrícola. Estas estão fundamentalmente a moldar as contínuas contradições de acumulação e reprodução social do Moçambique contemporâneo.

A ECONOMIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA E OS PADRÕES DOMINANTES DE ACUMULAÇÃO

Vejamos agora as dinâmicas dominantes de acumulação de capital que têm caracterizado Moçambique ao longo das últimas duas décadas. A economia de Moçambique cresceu rapidamente a uma média anual de 7 %, durante a primeira década e meia do período compreendido entre 2000 e 2019. O crescimento desacelerou nos últimos cinco anos, tendo registado uma média de cerca de 3 %. Esta desaceleração reflectiu a vulnerabilidade do padrão de crescimento, caracterizado pela sua dependência de fluxos de capitais externos na forma de investimento directo estrangeiro (IDE) e empréstimos comerciais no sistema financeiro internacional. Associada a estes fluxos está a concentração da produção num leque limitado de megaprojectos centrados na produção de bens primários para exportação, tais como minerais, gás, energia e produtos agrícolas, formando o chamado «núcleo extractivo da economia» (Castel-Branco, 2010, 2014, 2015, 2017).

A Tabela 2 mostra que, no período entre 2000 e 2019, Moçambique atraiu cerca de 39 mil milhões de dólares de investimento privado externo sob a forma de IDE e empréstimos comerciais. De cerca de 1,3 mil milhões de dólares na primeira década do período, o IDE aumentou para mais de 21 mil milhões de dólares. Nos últimos cinco anos, diminuiu para cerca de 14 mil milhões de dólares, como consequência da crise dos mercados de produtos primários, que foi exacerbada pela descoberta das chamadas dívidas ocultas, em 2016, no valor de cerca de 2 mil milhões de dólares, contraídos secreta e ilegalmente entre 2013 e 2014. Mais de 90 % do total de fluxos do IDE durante este período foram registados na última década (2010–2019), reflectindo o crescimento considerável do sector extractivo mineral (gás, carvão, areias pesadas e outros minerais). No mesmo período, particularmente em 2002 e 2016, 77 % do IDE foi distribuído entre o núcleo extractivo da economia (67 %) e as infra-estruturas e serviços relacionados (10 %) (Langa, 2017).

	2000-04*	2005-09	2010-14	2015-19	2000-19
IDE	1.34	2.1	21.3	14,104	38,888
Média anual	0.26	422	4.2	2.8	1.9
Quota (%)	3.4	5.4	54.9	36.3	100

Fonte: *Castel-Branco (2017); Banco de Moçambique (2021).

Uma segunda característica do padrão dominante de crescimento é a concentração da produção e do comércio num leque reduzido de produtos primários relacionados com o complexo mineral-energético e mercadorias agrícolas para exportação (Castel-Branco, 2010). Entre 2000 e 2016, cerca de 64 % das exportações de bens concentraram-se, em média, no complexo mineral-energético e 15 % nos produtos agrícolas e agro-indústria. Nos últimos 10 anos, os megaprojectos representaram mais de dois terços do total das exportações (Tabela 3). Curiosamente, apesar da desaceleração da economia no período 2015–2019, as exportações dos megaprojectos aumentaram em relação ao período 2011–2015, de 10 mil milhões para 13 mil milhões de dólares, cerca de três quartos do total das exportações referentes ao período (Tabela 4). Este aumento das exportações explica-se essencialmente pela recuperação significativa das exportações de carvão, precipitada pelo aumento dos preços do carvão verificado depois de 2016. Moçambique importa grandes quantidades de bens de consumo, incluindo cereais, combustíveis, serviços e materiais para o funcionamento da economia e para a produção industrial. Dados do Banco Central sugerem que o total das importações de bens teve uma tendência ascendente durante o período, tendo aumentado de mais de 3 mil milhões de dólares, em 2010, para 8 mil milhões, em 2013 (mais de 2 mil milhões e 6 mil milhões, respectivamente, excluindo os megaprojectos) (Langa, 2017), que representaram 25 % do total das importações de bens (Tabela 5).

Apesar de ser dominada por formas de acumulação extractiva de capital intensivo nos sectores da energia, extracção mineira e outros recursos, a economia política contemporânea de

Moçambique partilha aspectos importantes da lógica de acumulação no período colonial e os fracassos do período pós-colonial imediato, especialmente em relação à questão agrária. A lógica da acumulação de plantações em grande escala continuou a depender da exploração do campesinato através da sua força de trabalho, o que significa que onexo entre o trabalho assalariado na produção capitalista e a produção doméstica ainda é relevante para a disponibilidade de força de trabalho barata. Contudo, as condições de reprodução dessa força de trabalho barata têm sido limitadas pelas formas de expansão e extração de mais-valia da mão-de-obra - daí a importância de entender as contradições subjacentes entre a expansão deste sector de produção capitalista e a reprodução de mão-de-obra no âmbito da dinâmica mais ampla de acumulação que domina a economia política contemporânea.

TABELA 3. PERCENTAGEM MÉDIA DAS EXPORTAÇÕES DE BENS POR PRODUTO E CATEGORIA, 2000-2016 (%).

Complexo mineral-energético	64	Agro-indústria	15	Outros	21
Alumínio	40	Tabaco	6		
Carvão	6	Algodão	2		
Gás	6	Madeira	2		
Areias Pesadas	3	Castanha de caju	1		
Electricidade	9	Açúcar	3		
		Banana	1		

Fonte: Langa (2017)

TABELA 4. EXPORTAÇÕES INCLUINDO E EXCLUINDO MEGAPROJECTOS, 2011-2019 (US\$, MIL MILHÕES).

	2011-2015	2016-2019	2011-2019
Exportações de megaprojectos	10.8	13.2	24.1
Exportações excluindo megaprojectos	7.5	4.6	12.2
Total	18.4	17.9	36.3
Megaprojectos como proporção do total das exportações	59 %	74 %	66 %

Fonte: Banco de Moçambique (2021)

TABELA 5. PERCENTAGEM MÉDIA DAS IMPORTAÇÕES DE BENS INCLUINDO E EXCLUINDO MEGAPROJECTOS, 2000-2019 (%).

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2000-2019
Importação de bens para megaprojectos	16	21	26	17	20
Importação de bens excluindo os destinados a megaprojectos	84	79	74	83	80

Fonte: Banco de Moçambique (2021).

A EXPANSÃO DA PRODUÇÃO DE CANA-DE-AÇÚCAR E DAS PLANTAÇÕES FLORESTAIS E AS CONTRADIÇÕES DA REPRODUÇÃO SOCIAL DA FORÇA DE TRABALHO RURAL

Nesta secção, centramos o foco em dois casos de expansão da agricultura de plantações - plantações de cana-de-açúcar na região sul e plantações florestais na região norte - onde as contradições entre a agricultura de plantações e a reprodução social se têm manifestado de formas diversas e complexas. As plantações de cana-de-açúcar são analisadas com base em evidência secundária, enquanto as plantações florestais são analisadas através de evidência primária e secundária. A evidência primária foi recolhida através de entrevistas e observação durante o trabalho de campo na província do Niassa, em 2014, em particular nos distritos de Lichinga, Chimbonila e Sanga, onde as principais empresas de plantações florestais acabavam de ser criadas. Foram realizadas entrevistas com diferentes intervenientes do sector, nomeadamente cerca de 96 entrevistas semi-estruturadas com trabalhadores de plantações florestais e suas famílias, 12 entrevistas com líderes locais, com 12 representantes de empresas, incluindo pessoal administrativo e técnico, e 24 entrevistas com representantes do Governo e organizações da sociedade civil a nível provincial e local, incluindo oito sindicalistas. Não foi utilizada qualquer base de amostragem e o objectivo era obter o máximo de informação possível para cada categoria de informador.

Em Moçambique, tanto a produção de açúcar como as plantações florestais remontam ao período colonial. Contudo, foi nas últimas décadas que a expansão destes sectores se tornou central nos debates sobre os impactos dos grandes investimentos agrícolas. A produção de cana-de-açúcar tem sido um dos subsectores agrícolas de crescimento mais rápido desde o fim da guerra civil. Entre 1992 e 2012, a área colhida mais do que triplicou, de 15 000 para 46 000 hectares (ha); a produção de cana expandiu-se de 159 000 para quase 3,4 milhões de toneladas; e a produção por hectare aumentou de 10,6 para quase 74 toneladas (Dubb, Scoones, & Woodhouse, 2017). Depois de terem sido interrompidas durante algumas décadas após a independência, as plantações florestais recuperaram o ímpeto em meados dos anos 2000, com investimentos de grande escala no sector direccionados às regiões relativamente abundantes em termos de terras do Centro e Norte de Moçambique (Food First Information and Action Network (FIAN), 2012). Nessa altura, a sua expansão foi justificada pelo aumento da procura mundial de produtos de madeira (principalmente para a indústria de pasta de papel) e pelas preocupações globais com as mudanças climáticas (Almeida & Delgado, 2019), especialmente a iniciativa *Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal* (REDD+). A REDD+ tem influenciado a expansão das plantações florestais ao surgir como uma oportunidade de acumulação pelas empresas florestais, que podem ganhar créditos de carbono e comercializá-los no mercado (Nhantumbo, 2011). As empresas florestais que operam em Moçambique já

estiveram envolvidas nesta iniciativa (Bruna, 2022; Nhantumbo, 2011). O Governo apoiou estas iniciativas, argumentando que Moçambique tinha terras disponíveis e condições agroecológicas adequadas para estes projectos, o que permitiria ainda gerar emprego em massa para a população rural. Cerca de metade das plantações estavam localizadas na província do Niassa, onde a expansão deste sector provou ser de curta duração, com outras implicações para a subsistência dos poucos que tinham conseguido emprego nas plantações.

Se for considerada de uma perspectiva de política pública, a expansão destes sectores representou uma oportunidade para aumentar a produção agrícola e a produtividade e, mais particularmente, uma oportunidade para a criação de postos de trabalho e rendimentos, que são cruciais para a redução da pobreza rural. O foco limitado nestes elementos particulares ocultou as diversas e complexas contradições que surgiram com frequência em relação à reprodução da mão-de-obra rural, tanto dentro como fora da esfera das empresas agrícolas capitalistas. Fora disto, estas contradições manifestam-se na mudança das condições e relações sociais de produção e reprodução, tanto ao nível familiar como comunitário, tal como moldadas pela expansão e intensificação da produção agrícola capitalista. Estas incluem, mais especificamente, as aquisições e expropriações (directas e indirectas) de terras em grande escala que esta expansão muitas vezes implica, bem assim as suas implicações para a perda de meios de subsistência e de fontes de diversificação de rendimentos. Estas são importantes porque o acesso à terra e o controlo sobre a mesma é fulcral para a reprodução social nas zonas rurais. Dentro desta esfera, manifestam-se através da complexa dinâmica do emprego, dos processos laborais e das dinâmicas de trabalho associadas à organização da produção agrícola nas plantações e como estes afectam aspectos particulares da reprodução social do trabalho rural. Estes aspectos incluem as diferentes modalidades de emprego e contratos, a (ir)regularidade do trabalho e dos salários, as condições de trabalho e os seus efeitos na organização de diferentes actividades de reprodução social, realizadas fora da esfera das empresas capitalistas agrícolas, ainda que moldadas pela disponibilidade de rendimentos suficientes para aceder a bens e serviços, e meios de produção destinados à produção familiar para subsistência e para venda. É em torno destas duas áreas principais que as contradições da reprodução social do trabalho são exploradas no contexto destes casos.

AQUISIÇÕES DE TERRAS, EXPROPRIAÇÕES DE CAMPONESES E PERDA DE FONTES DE DIVERSIFICAÇÃO DE MEIOS DE SUBSISTÊNCIA

Apesar das diferenças claras entre a produção de cana-de-açúcar e as plantações florestais, estes sectores possuem algumas semelhanças em termos de aquisição de terras e dos seus impactos nos meios de subsistência rurais. Tanto as empresas açucareiras como as florestais obtiveram concessões de terras em grande escala a longo prazo, que ascendem a dezenas e centenas de milhares de hectares, respectivamente. Estas propriedades de terra foram consolidadas através

de novas aquisições, envolvendo acordos e processos diferentes, incluindo arrendamentos de terras a camponeses locais e negociações ‘complexas’ com as ‘comunidades locais’. No sector do açúcar, por exemplo, a empresa privada Açucareira de Xinavane (AdX) adquiriu antigas terras agrícolas do Estado e consolidou as suas explorações agrícolas através de compensação a ‘pequenos proprietários dispersos’ para abandonarem as suas parcelas irrigáveis ou através da formação de associações de pequenos produtores subcontratados locais (O’Laughlin, 2017:631). Esta questão é ilustrada pela expansão da área cultivada de 6.000 para 17.000 ha entre 2005 e 2013 (Lazzarini, 2017). No sector das plantações florestais, os relatórios sugerem que centenas de milhares de hectares foram concedidos a empresas de plantações florestais no centro e norte de Moçambique (FIAN, 2012; Lexterra, 2016), de 1 milhão de hectares previstos até 2030 (Almeida & Delgado, 2019). Na província do Niassa, onde na altura da realização do trabalho de campo, em Novembro–Dezembro de 2014, pelo menos três empresas estavam a operar, porém, ainda não é conhecida a verdadeira dimensão das concessões de terras. Um relatório publicado pela FIAN afirma que a maior empresa florestal a operar no Niassa desde 2005, a Chikwety Forest of Niassa - mais tarde adquirida por uma empresa chamada Green Resources - arrendou cerca de 140 000 ha ao Governo, por um período de 50 anos, com cerca de 68 000 ha já plantados com pinheiros e eucaliptos (FIAN, 2012). Contrariamente a estes números, em 2013, dados do Governo sugeriram que, no total, tinham sido atribuídos cerca de 155 000 ha a empresas florestais do Niassa, dos quais cerca de 20 % tinham sido plantados (Ministério da Agricultura (MINAG), 2015). Estas contradições surgem frequentemente, uma vez que, em alguns casos, são atribuídas terras a empresas que não possuem um documento válido de direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) para a área total que lhes foi atribuída. Noutros casos, as empresas ocuparam terras ilegalmente (FIAN, 2012; Lexterra, 2016). Muitas vezes, as autoridades locais não conheciam a verdadeira dimensão da terra reivindicada pelas empresas e frequentes vezes só eram “consultadas” quando as decisões de arrendamento de terras às empresas estavam a ser tomadas a nível do Governo central. No entanto, as concessões de terras em grande escala tinham sido confirmadas em entrevistas realizadas durante o trabalho de campo, em 2014, com diferentes intervenientes do sector, incluindo empresas florestais, funcionários do Governo local e organizações da sociedade civil. A falta de controlo político sobre o processo ao nível local é preocupante, porque os direitos à terra seguros e o acesso a ela desempenham um papel central na reprodução social da população rural, que depende muito do acesso à terra para a sua subsistência.

Tendo em conta as grandes aquisições de terras envolvidas na expansão da produção de cana-de-açúcar e das plantações florestais, estas ocuparam um lugar central nos debates sobre a “apropriação de terras” em Moçambique (Borras, Fig. & Suárez, 2011; FIAN, 2010; Hanlon, 2011). No limiar destes debates, que não se limitam aos grandes investimentos agrícolas, mas se estendem também à mineração e a outros sectores “extractivos”, encontram-se narrativas

de deslocções em massa de pessoas, desigualdades crescentes, conflitos, injustia social e uma deterioração geral dos meios de subsistência rurais (Bruna, 2019). Estas narrativas abordaram aspectos importantes e conflituosos associados à penetração capitalista, incluindo os das contradições gerais da reprodução social do trabalho em contextos rurais (Cousins *et al.*, 2018). Um aspecto central relativo à aquisição de terras é o efeito sobre a disponibilidade e o acesso a terras para pequenos proprietários locais, que dependem delas, a par de outras actividades de geração de rendimentos, para uma parte significativa da sua reprodução social. No sector da cana-de-açúcar, embora a expansão da produção não implicasse deslocções em massa de camponeses das suas terras de cultivo e de residência, a conversão da maior parte das terras irrigáveis para a produção de cana-de-açúcar implicou uma «escolha entre um maior rendimento e menor acesso a terras irrigáveis para a subsistência rural» (O’Laughlin & Ibraímo, 2013, p. 2). Por exemplo, entre 2008 e 2012, dos 3500 ha atribuídos para a expansão da cana-de-açúcar, os pequenos agricultores dedicaram apenas 3 % à produção alimentar (Leite, Leal, & Langa, 2016, p. 4). Isto teve implicações directas para os agregados familiares rurais em duas dimensões importantes: (i) a maior vulnerabilidade às alterações de preços nos mercados internacionais de produtos como o açúcar e alimentos básicos e (ii) a perda de uma série de actividades alternativas geradoras de rendimentos para os pequenos agricultores que dependiam de uma série de actividades no sector agrícola e fora dele para a sua reprodução social (O’Laughlin & Ibraímo, 2013). No caso da plantação florestal no Niassa, ocorreu a expropriação em massa de terras, com impactos consideráveis na organização dos meios de subsistência rurais. As comunidades do Niassa alegaram que as empresas florestais, supostamente plantadas em terras marginais e ociosas, invadiram as terras agrícolas produtivas dos pequenos agricultores utilizadas para a produção de alimentos. Em alguns casos, as pessoas tiveram de se reassentar noutros locais, uma vez que as plantações se situavam perto das suas machambas e casas. Um líder local entrevistado durante o trabalho de campo, em 2014, em Licole, distrito de Chimbonila, afirmou:

O Governo reuniu-se com os líderes locais (régulos) e deu um mapa com os limites da terra a ser ocupada. O Governo tinha dito que a empresa florestal ocuparia terras improdutivas, onde não existiam machambas ou onde não se realizavam actividades agrícolas devido à infertilidade da terra. (entrevista em Licole, a 15 de Dezembro de 2014)

Outro líder local, em Naicuanga Sede, um antigo povoado colonial, colocou o assunto desta forma (entrevista em Naicuanga Sede, a 9 de Dezembro de 2014):

As pessoas costumavam ter as suas machambas à volta da localidade, mas a expansão das plantações de árvores tinha acesso limitado a terras de cultivo e a terras florestais normalmente

utilizadas para recolher lenha e produzir carvão vegetal e outros recursos naturais para a sua subsistência. Algumas pessoas mudaram-se para Muembe, um local distante do seu local de residência, para terem acesso a terras de cultivo e residência.

Isto comprova como a expansão da produção capitalista na agricultura, e a consequente mercantilização dos meios de subsistência rurais, podem mudar as prioridades definidas para diferentes espaços e actividades de reprodução social e afectar o bem-estar das comunidades. Por exemplo, sem estabelecer uma correlação directa com a dinâmica das plantações no Norte, a quarta avaliação da pobreza em Moçambique, baseada nos resultados do Inquérito ao Orçamento Familiar de 2014–2015, mostra que a incidência da pobreza no Norte de Moçambique aumentou de 45,1 %, em 2008–2009, para 55,1 %, em 2014–2015. Curiosamente, na província do Niassa, onde a incidência da pobreza aumentou de 33 % para 60,6 % (Ministério da Economia e Finanças, 2016), o período de análise coincidiu com o período de expansão das plantações florestais.

EMPREGO, PROCESSO LABORAL E CONDIÇÕES DE TRABALHO

A criação de emprego é um aspecto fulcral para a promoção de plantações agrícolas capitalistas de grande escala. Nos sectores de plantação florestal, as estimativas sugerem que seriam criados cerca de 250 000 postos de trabalho até 2030 (Almeida & Delgado, 2019). Tanto no sector da cana-de-açúcar como no das plantações florestais, foram feitas promessas de emprego, de aumento dos rendimentos e de redução da pobreza. No entanto, o emprego tem sido uma questão controversa em ambos os sectores. No sector da cana-de-açúcar, a expansão da produção criou um número considerável de postos de trabalho - cerca de 10 000 trabalhadores, em 2012 (Lazzarini, 2017; O’Laughlin & Ibraímo, 2013). No caso das plantações florestais, o emprego tornou-se a questão mais controversa na relação entre as empresas e as comunidades locais, uma vez que tinham sido criadas poucas oportunidades de emprego, especialmente no sector da plantação, desde que as empresas começaram a operar. Esta situação foi exacerbada quando, em 2013 e 2014, três das seis empresas que operam no Niassa cessaram as suas operações. Esta tensão era compreensível, uma vez que várias comunidades tinham sido persuadidas a atribuir as suas terras a empresas florestais com promessas de emprego. Neste caso particular, a falta de oportunidades de obtenção de renda e de acesso à terra para a produção de alimentos, tanto para consumo como para geração de renda, levou a queixas, resultando, em certos casos, em graves conflitos. Membros das comunidades, incluindo os poucos trabalhadores das plantações contratados sazonalmente, afirmaram que as empresas não cumprem as suas promessas na sequência das consultas comunitárias. Dois líderes locais em Licole (entrevista em Licole, a 15 de Dezembro de 2014) explicaram:

Tínhamos esperança de que a vida das pessoas aqui mudaria para melhor, pois havia promessas de emprego e construção de hospitais e escolas pelas empresas, e o Governo tinha declarado que com a chegada das empresas haveria madeira para as nossas casas e papel para cadernos e também seria bom para o desenvolvimento de Moçambique.

Acrescentaram ainda,

Fomos informados de que haveria emprego por um período de 50 anos e que mesmo as crianças teriam oportunidades quando crescessem, uma vez que as empresas permaneceriam por 50 anos. Foi-nos prometido que haveria emprego nas fases de plantação e processamento, mas não fomos informados de que haveria interrupção do emprego e empregos sazonais.

O emprego, incluindo o sistema de recrutamento de mão-de-obra e a organização do processo laboral, tornou-se um elemento central das contradições entre a expansão destes sectores com reprodução social da força de trabalho. A maioria dos trabalhadores agrícolas, especialmente nas plantações, possuem emprego temporário ou eventual, recebendo rendimentos abaixo do salário mínimo (ver Tabela 6), o que, em muitos casos, não cobre as necessidades básicas de subsistência. Esta situação pode ser ilustrada, por exemplo, através de uma análise da folha de salários de 2012, fornecida por uma das empresas florestais que visitámos durante o trabalho de campo em 2014. De acordo com esta folha, 21 % dos trabalhadores permanentes e 79 % dos trabalhadores sazonais/eventuais ganhavam abaixo do salário mínimo estipulado para a agricultura (Ali, 2017).

TABELA 6. SALÁRIO MÍNIMO NO SECTOR AGRÍCOLA, ANOS SELECIONADOS.

Moeda	2006	2008	2010	2012	2014
MT	1024	1314	1692	2300	3010
US\$	40.2	54.27	52.4	85.19	99
US\$ por dia	1.34	1.81	1.75	2.84	3.3

Fonte: Hanlon (2018).

Neste caso, como forma de garantir a sua subsistência, devem contar com a produção familiar para consumo e venda e com outro trabalho fora do sector agrícola. Isto levanta pelo menos duas contradições. Uma é que a produção familiar para consumo e venda depende dos salários da produção capitalista, que, por sua vez, são utilizados para comprar meios de produção, tais como alfaías agrícolas, e meios de consumo, como bens e serviços básicos. A outra é que a gama de actividades alternativas de subsistência geradoras de rendimentos necessárias para a reprodução social do trabalho foi comprometida. A perda do acesso à terra para a produção de alimentos através da expropriação directa e do arrendamento pelo capital é um duro

golpe na reprodução social, tal como é a perda de outras fontes alternativas de rendimento. Estas situações combinadas levantam uma terceira contradição. Se para a sua subsistência os trabalhadores precisarem de complementar os seus baixos salários com a produção familiar, as condições de produção que enfrentam ameaçam a sua reprodução e a reprodução do capital, que depende da disponibilidade de mão-de-obra barata. Isto tem criado tensões entre o capital e a força de trabalho para a sua reprodução. Estas tensões manifestaram-se na transformação da organização da produção por meio da mudança tecnológica, uma vez que a mecanização parcial ou completa do processo de produção da cana-de-açúcar tornou obsoletas algumas competências dos trabalhadores especializados, tornando os trabalhadores redundantes (O’Laughlin & Ibraímo, 2013). No sector das plantações florestais, esta tensão foi parcialmente “resolvida” com a terceirização, o que não resolveu o problema da precariedade do trabalho nas plantações (Ali & Stevano, 2021). Embora tenha sido criado um número considerável de postos de trabalho e gerado rendimento, a melhoria do bem-estar material e social dos trabalhadores não é tão linear como os discursos oficiais podem sugerir.

Estas plantações dependem de sistemas de trabalho assalariado baseados em tarefas que são centrais para os trabalhadores que ganham abaixo do salário mínimo. Aos trabalhadores dos sectores do açúcar e florestas é pedido que completem uma tarefa diária em troca do pagamento diário correspondente, normalmente calculado com base no salário mínimo mensal do sector agrícola - cerca de US\$99 por mês, ou US\$3,30 por dia, em 2014. As taxas do salário mínimo diário são calculadas dividindo o salário mensal por 30, não existindo uma taxa salarial específica para cada tarefa, apesar de estas exigirem diferentes esforços e capacidades dos trabalhadores. Esta questão é controversa, pois afecta dois aspectos importantes da reprodução do trabalho: os salários e a saúde dos trabalhadores, dos quais depende a sua capacidade para trabalhar. Ganhar o salário mínimo e ter a capacidade de comprar meios de subsistência e de produção tanto para consumo como para venda é fundamental para a reprodução social do trabalho. Tudo isto depende da capacidade de concluir a tarefa diária, o que muitas vezes é impossível porque o esforço exigido pela tarefa não é realista em relação à capacidade do trabalhador. Algumas tarefas são muito mais difíceis do que outras e os esforços necessários para cumpri-las em certos dias podem afectar a capacidade para o seu cumprimento nos dias seguintes. Este é um aspecto central na análise de Marx sobre a produção de mais-valia absoluta, onde ele afirma que com «o seu apetite insaciável por mão-de-obra excedentária, o capital ultrapassa os limites morais e mesmo físicos do dia de trabalho», usurpando o «tempo destinado ao crescimento, desenvolvimento e manutenção saudável do corpo» dos trabalhadores (Marx, 1976 [1867], p. 375). Esta questão era comum tanto no sector da plantação de açúcar como no da silvicultura, uma vez que a capacidade dos trabalhadores de cumprir foi muitas vezes reduzida não só pelas actividades no âmbito do mercado agrícola, mas também pelo planeamento mais amplo da vida de um trabalhador,

que foi afectada pela organização da produção nas plantações. Nesta última, por exemplo, a preparação dos campos para a plantação exige que os trabalhadores cortem árvores e arbustos dentro de uma determinada área, medida em metros quadrados. Como explica um trabalhador de uma plantação no Niassa, a cada trabalhador foi atribuída uma área de 10 × 10 m a ser desbastada após o abate das árvores, que se tornou maior (40 × 60 m) ao cortar arbustos. Estas tarefas não eram mecanizadas e dependiam de trabalho manual duro e esforço físico, o que comprometia a qualidade do trabalho e afectava a qualidade da produção e as condições físicas dos trabalhadores. Um destes trabalhadores recordou a experiência de não conseguir realizar a tarefa diária, argumentando que já não tinha a capacidade física para tal (entrevista em Niassa, a 2 de Dezembro de 2014):

O sistema de trabalho baseado em tarefas era duro, fazendo com que fosse difícil acordar saudável de 1 a 30 de cada mês. O trabalho requer um enorme esforço. Não é possível continuar com a tarefa que não foi terminada no dia anterior e fazer a tarefa do dia seguinte porque a tarefa que o empregador estipula não se ajusta ao que o corpo humano é capaz de fazer.

Este trabalhador devia ganhar 83 dólares - o salário mínimo para a agricultura, em 2013 -, mas normalmente ganhava cerca de metade deste valor, ou seja, 42 dólares, no fim de cada mês. A sua experiência estendeu-se a outras actividades, por exemplo, a manutenção das florestas, onde os trabalhadores são obrigados a podar árvores e limpar a área de plantação. Para a poda de árvores, a tarefa era de 445 árvores que, segundo o engenheiro de uma empresa florestal, poderia ser terminado dentro de quatro a oito horas, dependendo da capacidade ou eficiência dos diferentes trabalhadores (entrevista em Mussa, a 4 de Dezembro de 2014). No entanto, alguns trabalhadores não conseguiam cumprir a tarefa diária e, conseqüentemente, não podiam ganhar o equivalente ao salário mínimo. De acordo com os trabalhadores, não cumprir a tarefa diária significava não ser pago pelo trabalho desse dia.

Esta evidência acrescenta ao argumento de que um foco exclusivo na quantidade de empregos e de salários não tem em conta a baixa qualidade destes empregos, onde as más condições de trabalho afectam a saúde física e mental dos trabalhadores, comprometendo a sua reprodução enquanto seres humanos (O'Laughlin, 2021). Nestas plantações, a sabotagem e o absentismo são amplamente difundidos e constituem a principal forma de protesto e resistência às condições de trabalho, com outras implicações para o desenvolvimento das plantações e para a acumulação de capital. No Niassa, os gestores das plantações explicaram os protestos e resistência generalizados como consequência da inexistência de uma forte ética de trabalho na comunidade rural, recusando-se a reconhecer que o trabalho nas plantações criou conflitos com a organização da produção e reprodução dentro e fora da plantação de florestas. Em particular, o absentismo foi causado pela sobreposição entre o trabalho da plantação e o da

própria agricultura, uma vez que coincidiu com a época das chuvas, quando a maioria das pessoas trabalhava as suas terras.

É crucial enfrentar a deterioração das condições de reprodução da mão-de-obra rural num contexto de expansão das plantações, porque esta expansão e a organização da produção têm afectado constantemente as formas como a força de trabalho é reproduzida. Isto sugere que se repense a política social em relação à abordagem do nexos entre a expansão dos sectores de produção capitalista e a criação de trabalho decente para a reprodução do trabalho em Moçambique.

CONCLUSÕES

Os fundamentos das contradições entre produção e reprodução sob o capitalismo ajudam-nos a reflectir sobre as verdadeiras contradições existentes entre a expansão de sectores particulares da produção capitalista e a reprodução social. Este artigo explorou algumas das contradições da reprodução social da mão-de-obra rural no contexto da expansão da produção agrícola capitalista em grande escala em Moçambique.

Além dessa exploração, demonstrou como diferentes espaços de reprodução social do trabalho têm sido continuamente afectados pelas acções do capital agrário em sectores muito particulares da produção agrária capitalista.

Com recurso a material primário e secundário sobre plantações de cana-de-açúcar e florestas, demonstrou como a expansão da agricultura de plantação capitalista em larga escala afectou diferentes dimensões de reprodução social da mão-de-obra, incluindo as condições de acesso aos meios de subsistência, recursos naturais, saúde e estratégias de diversificação dos meios de subsistência e formas de produção e renda familiar. Estas contradições não são específicas para estes contextos, uma vez que podem ser encontradas dinâmicas semelhantes noutros contextos de expansão da produção agrícola (e não agrícola) em larga escala.

No contexto de Moçambique, estes devem ser colocados dentro de uma dinâmica extractiva de acumulação mais ampla e dominante que caracteriza a economia política contemporânea. Estas dinâmicas de acumulação beneficiam uma classe capitalista nacional emergente que, aliada ao capital multinacional, expropria os recursos naturais do País, incluindo terras destinadas à prática da agricultura e outros recursos, exacerbando as contradições entre a acumulação e a reprodução social. Estas contradições contrariam as afirmações gerais, particularmente dos círculos políticos dominantes, de que a expansão da agricultura capitalista de grande escala contribui largamente para a redução da pobreza, através de oportunidades de emprego e de geração de rendimentos.

Na realidade, à medida que as dinâmicas extractivas que dominam a lógica da acumulação se expandem e intensificam, espaços alternativos de reprodução social do trabalho são comprometidos, reproduzindo estas contradições em maior dimensão.

REFERÊNCIAS

- Ali, R. (2017). Dinâmicas e Dilemas do Emprego, Trabalho e Bem-Estar nas Agro- Indústrias Florestais em Niassa. In R. Ali, C. N. Castel-Branco, & C. Muianga (Eds.), *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique* (209–254). IESE.
- Ali, R., & Stevano, S. (2022). Work in Agro-industry e the Social Reproduction of Labour in Mozambique: Contradictions in the Current Accumulation System. *Review of African Political Economy*, 49(171), 67–86. <http://doi.org/10.1080/03056244.2022.1990624>
- Almeida, L. S., & Delgado, C. (2019). The Plantation Forestry Sector In Mozambique: Community Involvement e Jobs. *Jobs Working Paper Issue*, no. 30. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31753/The-Plantation-Forestry-Sector-in-Mozambique-Community-Involvement-and-Jobs.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Banco de Moçambique (2021). *Estatísticas Gerais: Estatísticas Externas*. https://www.banco-moc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222.
- Bernstein, H. (2010). *Class Dynamics of Agrarian Change*. Fernwood Publishing.
- Bhattacharya, T. (2017). Introduction: Mapping Social Reproduction Theory. In T. Bhattacharya (Ed.), *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression* (pp. 1-20). Pluto Press.
- Borras, S. M. Jr., Fig, D., & Suárez, S. M. (2011). The Politics of Agrofuels e Mega-land e Water Deals: Insights from the ProCana Case, Mozambique. *Review of African Political Economy*, 38(128), 215–234.
- Bruna, N. (2019). Land of Plenty, Land of Misery: Synergetic Resource Grabbing in Mozambique. *Land*, 8(8), 113. <http://doi.org/10.3390/land8080113>.
- Bruna, N. (2022). Green extractivism and financialisation in Mozambique: the case of Gilje National Reserve. *Review of African Political Economy*, 49(171), 67–86. <http://doi.org/10.1080/03056244.2022.2049129>
- Castel-Branco, C. N. (1994). Problemas Estruturais de Desenvolvimento Agrário. In C. N. Castel-Branco (Ed.), *Moçambique: Perspectivas Económicas* (pp. 31–86). Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert.
- Castel-Branco, C. N. (2010). Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In L. Brito *et al.* (Eds.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização Em Moçambique* (pp.19–109). IESE..
- Castel-Branco, C. N. (2014). Growth, Capital Accumulation e Economic Porosity in Mozambique: Social Losses, Private Gains. *Review of African Political Economy*, 41 (Sup 1), S26–S48. <http://doi.org/10.1080/03056244.2014.976363>.

- Castel-Branco, C. N. (2015). Desafios à Sustentabilidade do Crescimento Económico – Uma “Bolha Económica” Em Moçambique? In L. Brito *et al.* (Eds.), *Desafios Para Moçambique 2015* (pp. 157–199). IESE..
- Castel-Branco, C. N. (2017). Crises Económicas e Estruturas de Acumulação de Capital Em Moçambique. In L. Brito *et al.* (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 99–164). IESE.
- Cousins, B., Dubb, A., Hornby, D., & Mtero, F. (2018). Social Reproduction of “Classes of Labour” in the Rural Areas of South Africa: Contradictions e Contestations. *Journal of Peasant Studies*, 45(5–6), 1060–1085. <http://doi.org/10.1080/03066150.2018.1482876>.
- Cramer, C. Oya, C. & Sender, J. (2008). Lifting the Blinkers: A New View of Power, Diversity e Poverty in Mozambican Rural Labour Markets. *Journal of Modern African Studies*, 46(3), 361–392.
- Dubb, A., Scoones, I., & Woodhouse, P. (2017). The Political Economy of Sugar in Southern Africa Introduction. *Journal of Southern African Studies*, 43(3), 447–470. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03057070.2016.1214020>.
- Ferguson, S., LeBaron, G., Dimitrakaki, A., & Farris, S. R. (2016). Special Issue on Social Reproduction: Introduction. *Historical Materialism*, 24(2), 25–37.
- Food First Information and Action Network [FIAN] (2010). *Land Grabbing in Kenya and Mozambique: A Report on Two Research Missions – And a Human Rights Analysis of Land Grabbing in Kenya and Mozambique*. Heidelberg: FIAN International. <https://www.fian.org/en/news/article/land-grabbing-in-kenya-and-mozambique-269>
- Food First Information and Action Network [FIAN] (2012). *The Human Rights Impacts of Three Plantations in Niassa Province, Mozambique*. FIAN International. https://www.tni.org/files/download/niassa_report-hi.pdf.
- Fine, B., & Saad-Filho, A. (2016). *Marx's Capital. Sixth edition*. Pluto Press.
- Gimenez, M. (2019). Capitalist Social Reproduction: The Contradiction between Production and Reproduction under Capitalism. In M. Vidal *et al.* (Eds.), *The Oxford Handbook of Karl Marx* (pp. 321–340). Oxford University Press.
- Governo de Moçambique (2011a). *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Governo de Moçambique.
- Governo de Moçambique (2011b). *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020*. Governo de Moçambique.
- Governo de Moçambique (2015). *Programa Quinquenal do Governo 2015-2019*. Boletim da República. Imprensa Nacional de Moçambique, 14 de Abril de 2015.
- Hanlon, J. (2011). *Understanding Land Investment Deals in Africa: Mozambique. Country Report*. The Oakland Institute. http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OI_country_report_mozambique_0.pdf.

- Hanlon, J. (Ed.). (2018). Minimum Wage & Exchange Rate Supplement.” *Mozambique News Reports & Clippings* no. 49, April 30. https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_409-wage_%26_exchange_rate_supplement_2018.pdf.
- Langa, E. (2017). Dependência de Megaprojectos e Desindustrialização Prematura em Moçambique. In L. Brito *et al.* (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 165–183). IESE.
- Lazzarini, A. H. (2017). Gendered Labour, Migratory Labour: Reforming Sugar Regimes in Xinavane, Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 43(3), 605–623. <http://doi.org/10.1080/03057070.2016.1197695>.
- Leite, J. G. D. B., Leal, M. R. L. V., & Langa, F. M. (2016). Sugarcane Outgrower Schemes in Mozambique: Findings from the Field. *Proceedings of the International Society of Sugar Cane Technologists*, 29, 434–440. http://bioenfapesp.org/gsb/lacaf/documents/papers/22_ISSCT_Leite_Leal_Langa.pdf.
- Lexterra. (2016). *The Progress of Forest Plantations on the Farmers' Territories in the Nacala Corridor: The Case of Green Resources Mozambique*. Livaningo, Justiça Ambiental, União Nacional dos Camponeses. https://issuu.com/justicaambiental/docs/caso_estudo_greenresources_ingles_.
- Marx, K. (1976 [1867]). *Capital: A Critique of Political Economy*. Penguin Books.
- Ministério da Agricultura [MINAG] (2015). *Plantações Florestais Em Moçambique: Desafios*. Ministério da Agricultura.
- Ministério da Economia e Finanças (2016). *Pobreza e Bem-Estar Em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional (IOF 2014/15)*. Ministério da Economia e Finanças. https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Final_QUARTA%20AVALIA%C3%87AO%20NACIONAL%20DA%20POBREZA_2016-10-26_2.pdf.
- Munslow, B. (1984). Intervention in Agriculture: The Mozambican Experience. *Journal of Modern African Studies*, 22(2), pp: 199–221.
- Nhantumbo, I. (2011, September 15). REDD+ in Mozambique: New Opportunity for Land Grabbers?. *International Institute for Environment e Development*. <https://www.iied.org/redd-mozambique-new-opportunity-for-land-grabbers#:~:text=REDD%2B%20is%20now%20driving%20a,for%20protection%20within%20the%20country>.
- O’Laughlin, B. (1981). A Questão Agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 3, 9–32. Universidade Eduardo Mondlane (UEM)/Centro de Estudos Africanos (CEA).
- 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. (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. (2017). Consuming Bodies: Health and Work in the Cane Fields in Xinavane, Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 43(3), 625–641. <http://doi.org/10.1080/03057070.2016.1190519>.
- O’Laughlin, B. (2021). No Separate Spheres: The Contingent Reproduction of Living Labor in Southern Africa. *Review of International Political Economy*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692290.2021.1950025>.
- O’Laughlin, B., & Ibraímo, Y. (2013). The Expansion of Sugar Production and the Well-being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude. *Cadernos IESE*, no. 12e. IESE.
- Pitcher, A. M. (1996). Recreating Colonialism or Reconstructing the State? Privatisation and Politics in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 22(1 (State and Development)), 49–74.
- Sender, J., Oya, C., & Cramer, C. (2006). Women Working for Wages: Putting Flesh on the Bones of a Rural Labour Market Survey in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 32(2), 313–333.
- Vogel, L. (2000). Domestic Labor Revisited. *Science and Society*, 64(2), 151–170.
- West, G. H., & Myers, G. W. (1996). A Piece of Land in a Land of Peace? State Farm Divestiture in Mozambique. *Journal of Modern African Studies*, 34(1), 27–51.
- Wuyts, M. (1978). *Camponeses e Economia Rural em Moçambique*. CEA. UEM.
- Wuyts, M. (1981). The Mechanization of Present-day Mozambican Agriculture. *Development and Change*, 12, 1–27.
- Wuyts, M. (1985). Money, Planning e Rural Transformation in Mozambique. *Journal of Development Studies*, 22(1), 180–207. <http://doi.org/10.1080/00220388508421974>.
- Wuyts, M. (2001). The Agrarian Question in Mozambique’s Transition and Reconstruction. *WIDER Discussion Paper*, no. 2001/14. UNU/WIDER. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/dp2001-14.pdf>

CLASSE, POLÍTICA E PROCESSOS DINÂMICOS DE ACUMULAÇÃO EM TORNO DO PROJECTO ORIZÍCOLA SINO-MOÇAMBICANO NO BAIXO LIMPOPO, 2005-2014

Ana Sofia Ganho

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o projecto sino-moçambicano de produção orizícola no baixo Limpopo de uma perspectiva de economia política marxista. Centrando-se no período de 2005–2014, interroga as formas como as dinâmicas de classe moldaram e foram moldadas pelo modelo de cooperação chinês, num contexto de aumentos acentuados dos preços globais dos produtos agrícolas e das eventuais alterações de interesses de acumulação do país. O artigo pretende, assim, compreender como este projecto se relaciona com a estratégia dominante de acumulação que tem alimentado as facções capitalistas no poder e as implicações desta para as dinâmicas de diferenciação rural na área de Xai-Xai, particularmente no que diz respeito ao desiderato de criar um novo grupo de capitalistas rurais. Juntando informações empíricas e arquivística, este artigo pretende contribuir para o conhecimento sobre a(s) forma(s) que a questão da transição agrária está a assumir, tendo em consideração os desafios históricos.

O estudo de caso foi realizado no Regadio do Baixo Limpopo (doravante, Regadio), na província de Gaza, no Sul do País. É, desde finais de 2011, gerido por uma empresa pública com autonomia financeira, Regadio do Baixo Limpopo, Empresa Pública (RBL-EP), após a sua criação um ano antes. Na altura da sua última grande reabilitação (2004–2008), o perímetro tinha cerca de 12 000 hectares, com os blocos de drenagem e de irrigação, bem como áreas de sequeiro. Historicamente, o arroz tem sido a cultura principal daquela área desde o tempo colonial, com milho, trigo e, mais tarde, algodão, em áreas menores. Porém, a área abrangida ficou por definir com precisão. É que o decreto (RdM, 2010) que criou a RBL-EP e definiu os seus estatutos mencionou, mas não incluiu um mapa nem as dimensões deste. Em 2011, foi alargado de modo a acomodar o acordo inicial sino-moçambicano de 20 000 hectares, com a promessa de mais 70 000 hectares para desenvolvimento futuro.

O acordo implicou uma considerável expropriação pelo Estado das terras utilizadas pelos produtores locais, resultando numa reorganização do trabalho e dos meios de subsistência, sob grande protesto. De um modo geral, o objectivo consistiria em transferir os métodos de cultivo e insumos agrícolas chineses para a produção de arroz de alto rendimento, através da assistência a produtores locais seleccionados. Estes deveriam então continuar em diferentes áreas atribuídas, com um pacote de assistência a crédito ou por conta própria. Essencialmente, estes seriam produtores de arroz em regime de subcontratação combinado com integração vertical nas terras de regadio público, com a facilitação do Estado.

As negociações mais concretas relacionadas com o projecto, que tiveram lugar em 2005 e, posteriormente, em conjunto com outros desenvolvimentos, ocorreram quando as crises dos preços dos combustíveis e dos alimentos começaram a ganhar ímpeto. Muitos países africanos tinham-se tornado importadores líquidos de alimentos, dependendo, em grande medida, dos mercados internacionais. Após décadas de ajustamento desadequado («*maladjustment*», Oya, 2007) desde os anos 1980 e mesmo de esquecimento da agricultura em África, o investimento internacional aumentou acentuadamente em meados de 2000. No entanto, assumiu formas diferentes para os doadores tradicionais e para a cooperação chinesa.

A economia política heterodoxa mostrou como as tendências globais de acumulação são sempre mediadas pelos contextos nacionais de formas específicas (Ashman & Fine, 2013; Castel-Branco, 2017) e que uma dimensão não pode ser compreendida sem a outra. Por seu lado, a economia política agrária também ilustrou como as transições agrárias, em particular para o capitalismo, reflectem relações sociais de produção que opõem capital e trabalho em diferentes configurações históricas determinantes para as dinâmicas de diferenciação social (Bernstein, 1979, 2010; Byres, 1986, 2016; O’Laughlin, 1981, 1996).

A intensificação da agricultura no regadio constitui um terreno com maior potencial de diferenciação social do que fora deste, devido a maiores oportunidades de acesso a meios de produção (financiamento, insumos, mão-de-obra e outros) e tipos de trabalho. Adopta-se aqui a concepção de produção agrícola aplicável em Moçambique e na África Austral, segundo a qual os sectores ditos familiar e comercial são *interdependentes*, e o primeiro participa também das relações capitalistas (Bernstein, 2010; O’Laughlin, 1981, 1996). Esta é uma relação estruturada pela necessidade de diversificar as fontes de sustento que também sustentam a produção barata de alimentos, englobando trabalho remunerado e não remunerado, agrícola e não agrícola desde o período colonial. É desta óptica que se analisa aqui a evolução das relações sociais de produção, a correspondente acumulação de capital, e a diferenciação social, incluindo de classe. A questão central que se coloca é em que direcção estas relações evoluem com o capital e os métodos chineses, e no âmbito da conjuntura económica internacional tanto como do padrão de acumulação nacional.

O presente artigo propõe-se analisar o projecto de cooperação em três fases, ou como o conjunto de três subprojectos relacionados, que parecem visar grupos diferentes: produtores médios locais, produção chinesa com mão-de-obra chinesa, e um grupo maior de pequenos e médios produtores de áreas em redor. A análise centra-se na selecção de produtores, no acesso aos meios de produção e à transferência de métodos, e a compatibilidade destas com a reprodução social. Estes são interpretados tendo em conta a convergência de trajectórias históricas e desafios ao alargamento da base de produção rural, bem como os objectivos políticos definidos – retoricamente alinhados com as políticas de redução da pobreza do Banco Mundial (Banco Mundial 1990, 2002; GdM 2006).

Como adiante se verá, os requisitos de selecção de produtores da empresa chinesa, do seu modelo de produção (intensiva, com mecanização variável) e da miopia estatal sobre os conflitos gerados pelo acesso a terras e sobre a interdependência das fontes de sustento, nomeadamente o trabalho assalariado, fizeram da parceria uma proposta arriscada. O projecto pretendia aumentar a produtividade (produção total e rendimento), com o potencial de alterar as relações sociais de produção e, logo, de classe. Assim, o estudo adoptou uma abordagem que analisa impactos sociais diferenciados. Embora uma análise completa da diferenciação social implicasse igualmente informação sobre outras fontes de subsistência, a análise aqui incide nos meios de produção, desde os insumos ao trabalho, que são tanto um aspecto fulcral do marxismo como da dita transferência de tecnologia.

O artigo defende que houve uma apropriação do projecto pelos grupos capitalistas moçambicanos dominantes, com a centralização do controlo estatal sobre o investimento estrangeiro (especialmente chinês), nomeadamente através da administração da terra e água em regadios públicos. Isto corresponde à delimitação formal de um espaço distinto, o do regadio, em que as leis fundiárias rurais, incluindo as de uso costumeiro, seriam suspensas para usufruto de empresas privadas ou parcerias, mas com direitos reforçados para o Estado, à semelhança do que Elizabeth Lunstrum designa como «espaço neoliberal estatal» (Lunstrum, 2008, sobre o Parque Estatal do Limpopo). Defende-se ainda que, ao nível local, o objectivo explícito de formar uma classe de capitalistas rurais ou de produtores médios esbarra na velha visão dualista da agricultura, ignorando a dependência histórica de diversas fontes de subsistência, sobretudo a produção familiar, o que é, em si, uma consequência do modo histórico de acumulação para manter baixos os custos de mão-de-obra.

A pesquisa teve como base fontes primárias, recolhidas durante uma parte do trabalho de campo de doutoramento durante cerca de dois meses, entre Maio e Novembro de 2012, e uma semana em Junho de 2014, para efeitos de seguimento. Incluiu entrevistas estruturadas e semiestruturadas realizadas com 110 informadores (nomeadamente produtores, administração central/local, pessoal de empresas chinesas e de organizações não governamentais (ONG)). O nome dos participantes foi tornado anónimos através de pseudónimos e/ou referência

propositadamente vaga à posição em dada instituição, bem como observação de campo no Xai-Xai, Chicumbane e Maputo. O trabalho empírico foi complementado por pesquisa arquivística em Lisboa, em 2013 e 2018–2019, sobre a história do empreendimento hidrológico iniciado na área do Xai-Xai, e por fontes secundárias mais recentes.

Na primeira secção, exploramos a relevância da diferenciação social a par das linhas das categorias de classe e género nas relações de (re)produção em processos dinâmicos de acumulação e transição agrária. A segunda secção apresenta a dimensão histórica da economia política da área e das principais questões de desenvolvimento do(s) regadio(s) do Baixo Limpopo, a fim de destacar as (des)continuidades com os actuais desafios. A secção estabelece o quadro para a análise do projecto, que é feita na secção três, dos beneficiários seleccionados e dos meios de produção, bem como dos resultados socialmente diferenciados, à luz da economia política e dos desafios históricos ao alargamento de excedente ao nível da base produtiva. A secção quatro faz a ligação entre as duas dimensões do projecto. Primeiro, os esforços do grupo capitalista predominante no sentido de reforçar a agricultura «extractiva» herdada do colonialismo, apresentando o arroz como cultura de rendimento, na sua estratégia de acumulação por via de ligações com capitais estrangeiros. Em segundo, no que diz respeito a converter produtores de arroz em capitalistas rurais, a par das implicações socioeconómicas para outros produtores. A quinta e última secção conclui com os pontos essenciais.

A RELEVÂNCIA CONTÍNUA DA CATEGORIA DE CLASSE PARA A ANÁLISE DAS TRANSIÇÕES AGRÁRIAS

As análises de diferenciação socioeconómica com estratificação de classes como característica dos processos de transição capitalista agrária tornaram-se menos frequentes em meados da década de 1980, e mantiveram uma presença discreta na pesquisa desde então. O desvanecer do debate deve muito ao avanço da economia neoclássica e da economia agrária resultante, nos círculos políticos e académicos, desde as reformas dos programas de ajustamento estrutural das instituições de Bretton Woods (BW). O neoliberalismo reflecte um carácter individualista, em que o colectivo só é aparente em categorias sociais genéricas, oferecendo «uma forma de organização política composta por indivíduos, funcionários e “pelos pobres”» (Harrison 2004, p. 101). Porém, o debate sobre diferenciação social foi reavivado no contexto da escalada do investimento directo estrangeiro (IDE) direccionado para terras aráveis em países em desenvolvimento, também conhecido como «açambarcamento de terras».

Muito do trabalho sobre o «açambarcamento de terras» tem sido vítima da economia neoclássica no centro do neoliberalismo, embora, por vezes, de forma involuntária. Isto manifesta-se, por exemplo, na separação postulada entre o Estado e os mercados e em categorias reducionistas como “comunidades locais” e “pequenos produtores” (*smallholders*) como se fossem grupos

homogêneos. Outras marcas são o apagamento da dimensão política, valorizando, ao invés, a competência técnica, ou o tomar da macroeconomia pelo nível analítico sistêmico do capitalismo, observados por James Ferguson (1990) e por Ben Fine e Ourania Dimakou (2016), respectivamente. No que diz respeito ainda à literatura sobre o “açambarcamento de terras”, mesmo quando algum trabalho tenta desfazer dicotomias como Estado–multinacionais, a análise do Estado oscila, *grasso modo*, entre duas posições: um Estado fraco, destruído pelas reformas de BW, curvando-se à pressão externa ou à corrupção (White *et al.*, 2012; Wolford *et al.*, 2013), ou centrando-se numa categoria descontextualizada da sua base material, as «elites» (Keene *et al.*, 2015), tão problemática como “*smallholders*”. A segunda posição defende um Estado em pleno controlo à mesa de negociações (por exemplo, Lavers, 2012).

Neste contexto, ressurgiram debates sobre transição agrária, se representam uma nova tendência ou se são uma mera repetição de tendências passadas de acumulação primitiva. Sobre esta matéria, Borrás e Franco (2012) reafirmaram a primazia da análise de classes para apreciar os impactos socioeconómicos em diferentes grupos, tal como fez Oya (2013), ao observar a ausência gritante de questões agrárias nessa literatura e, assim, a necessidade de se voltar às categorias de classe e trabalho para uma compreensão aprofundada do(s) fenómeno(s). No entanto, são dignas de nota algumas excepções na pesquisa sobre a África Austral, da perspectiva da economia política heterodoxa, privilegiando o estudo dos regimes laborais e/ou formas de contestação, bem como a formação de classes em relação às plantações de arroz (Greco, 2015), tabaco (Pérez-Niño, 2016) e açúcar (Martiniello, 2021), e um novo quadro analítico para estudar a vida laboral precária das mulheres na fragmentação contemporânea das suas estratégias de subsistência (Stevano, 2021).

Até meados da década de 1980, Moçambique fomentou uma rica cultura de análise da diferenciação social e da transição agrária no contexto da acumulação no capitalismo colonial e da transição socialista. Tiveram um papel de relevo os estudiosos do Centro de Estudos Africanos (CEA) da Universidade Eduardo Mondlane, especialmente sob a liderança de Ruth First (*inter alia*, CEA, 1977). Esta investigação deu uma contribuição valiosa para o debate mais alargado sobre a necessidade de ultrapassar as análises dualistas ou tradicionalistas da agricultura, que predominam sobre grande parte da África Austral (Greco, 2015), baseadas na existência de um campesinato homogêneo, ainda que vasto. Pelo contrário, as abordagens marxistas identificaram classes dentro da classe geral de produtores em confrontos diversos entre si e com o capital (Bernstein 1979, 2010; Byres 1986, 2016; O’Laughlin 1981, 1996), em função de contextos históricos e geográficos específicos de acumulação.

Desde então, a economia política heterodoxa passou a coexistir e a resistir aos modelos da economia neoclássica, investigando aspectos das implicações da liberalização dos mercados na economia (*inter alia*, Castel-Branco, 1994, 1996, 2002; Fine & Rustonjee, 1996). Vários trabalhos têm continuado a investigar as dinâmicas da acumulação em Moçambique (Castel-

Branco, 2010, 2014, 2017), através dos regimes laborais, os padrões e os desafios que se colocam ao emprego, ou as condições de trabalho para a reprodução social e económica e em relação aos padrões de acumulação de capital (por exemplo, Ali, 2013; Ali & Muianga, 2017; Muianga, 2012; O’Laughlin, 2002; O’Laughlin & Ibraímo, 2013) integrando as perspectivas de classe e de género que emergem do estudo da diversificação de fontes de sustento (por exemplo, Ali & Stevano, 2019; O’Laughlin, 1996, 1998). O presente capítulo baseia-se na tradição analítica acima para analisar o acordo sino-moçambicano, contrastando assim com a maioria da literatura sobre ele.

O projecto de parceria despertou grande interesse desde a sua expansão no final de 2011. Entre as diferentes abordagens da literatura destacam-se as relações históricas bilaterais, políticas e económicas e/ou o modelo chinês de cooperação para o desenvolvimento (Brautigam, 2015; Chichava *et al.*, 2013; Ekman, 2012), a política interna moçambicana através de análises neopatrimonialistas que denunciam a «elite» local (Chichava, 2013, 2015); a abordagem dos meios de subsistência (“livelihoods framework”) com base apenas no género (Porsani, Caretta, & Lehtilä, 2019); uma perspectiva dos direitos ambientais (Zunguze, 2012); e uma abordagem de gestão, que destaca as características dos actores envolvidos (por exemplo, flexibilidade) na «adaptação mútua» (Zhang *et al.* 2019, p. 244); o quadro participativo (Ussivane, 2017; Ussivane, & Ellwood, 2019) utilizado pelo PCA do regadio é algo intrigante, tendo em conta as alegações de despossessão, conforme analisado adiante. Por último, figura na literatura a verificação rectificativa de factos com conhecimento interno (Chuanhong *et al.*, 2015), provavelmente indicando pontos de vista oficiais.

Em contrapartida, um pequeno grupo de estudos contribuíram com análises mais centradas nas dinâmicas de diferenciação social e da questão agrária. Mostraram estas como a sucessão de iniciativas de legislação agrária puseram a nu tensões entre o governo central e o local na gestão do Regadio e do investimento estrangeiro, constituem um reflexo da economia política do país (Ganho 2013a), notoriamente voltada para a exportação de recursos naturais. A análise empírica e histórica evidenciou um grande contraste entre o desenvolvimento do grupo inicial de produtores médios, a partir das suas relações com os parceiros (estatais e chineses) do projecto, e a falta de apoio aos milhares de pequenos produtores no Regadio. Parecia desenhar-se o esboço de um projecto de classe com base nos recursos da parceria e reflexo do padrão de acumulação (Ganho, 2013b). Por sua vez, a análise da questão agrária foi iluminada através dos elementos da transição agrária clássica (de estilo inglês) para o capitalismo, pondo em destaque o processo de expropriação de terras, que a parceria sino – moçambicana teria precipitado (Madureira, 2013). Mais recentemente, foi observado algum grau de diferenciação social (Rosário, 2020) relativamente a grupos de pequenos e médios produtores, porém, fora de uma reflexão de economia política. O presente trabalho oferece uma visão mais englobante do projecto, o que permite também tratar a questão da diferenciação social de modo mais

completo, combinando análise da diversidade de modos de vida com a estratificação de classe dentro do modo de produção capitalista, como proposto por O’Laughlin (1996). A secção seguinte destaca características de trajetórias de acumulação doméstica e de desafios relativamente às transições agrárias em Gaza e no Regadio em particular.

ACUMULAÇÃO HISTÓRICA E FORMAÇÃO DE CLASSES: CAPITAL ESTRANGEIRO, TERRA E AGRICULTURA

A acumulação histórica e a formação de classes em Moçambique evoluíram ao longo de quatro fases principais. A primeira foi o período colonial, sob o Estado Novo (anos 1930–1975), seguido por um período de transição socialista (planeamento central) (1975–1983). O terceiro período foi marcado por uma transição para a economia de mercado (1983–1986), que levou a um quarto período de liberalização integral. Pode acrescentar-se um quinto período para realçar a acentuação do modo económico “extractivo” na viragem do século XXI. Embora originalmente este modo esteja associado às indústrias extractivas (Fine & Rustomjee, 1996), de facto, aplica-se ao padrão de funcionamento da economia como um todo (Castel-Branco, 2010, 2014). Este padrão extractivo caracteriza-se pela importância primordial do investimento directo estrangeiro (IDE) direccionado para megaprojectos de multinacionais destinados à exportação, que criam muito poucos postos de trabalho e ligações industriais, e distorcem as prioridades políticas e económicas e o uso dos recursos do Estado (*ibid.*). Assim, herdadas do colonialismo, as culturas de rendimento orientadas para a exportação já eram de carácter “extractivo”, condicionando a economia política da questão agrária em Moçambique.

Paralelamente, existem três questões importantes a destacar historicamente para Moçambique. A primeira é que a economia de Moçambique tem estado dependente e subordinada ao capital estrangeiro. Esta acumulação, estruturada pela relação de dependência (Wuyts, 1980) das economias vizinhas (África do Sul e Rodésia) para o seu desenvolvimento económico, e que no período colonial se baseava no fornecimento de mão-de-obra às minas, reduziu Moçambique ao papel de servir aquelas economias também a partir de dentro (através de portos, estradas e caminhos-de-ferro). Consequentemente, os salários dos migrantes e os impostos sobre serviços constituíam as principais fontes de receitas do Estado (CEA, 1977; First, 1983; Wuyts, 1978, 1980). Esta economia política moldou os esforços de desenvolvimento da agricultura comercial na província de Gaza, criando concorrência para a mão-de-obra escassa (Roesch, 1991). De modo geral, o trabalho migratório e o assalariado garantiram de igual forma um excedente para a melhoria da exploração agrícola, enquanto a agricultura comercializada representava muito menos (Wuyts, 1978) para a acumulação do Estado. Ainda assim, os pequenos produtores geravam 70% da produção nacional; o Sul produziu 14% da produção comercializada, o que corresponde a 21% da sua própria produção (Wuyts, 1978), em 1970.

Isto era necessário como fonte de produtos primários para algumas indústrias, tais como o algodão, e para reduzir a importação de alimentos. A mão-de-obra forçada era crucial para o desenvolvimento das explorações agrícolas dos colonos e privadas, assim como para produzir alimentos baratos para consumo próprio, a fim de assegurar a reprodução social de mão-de-obra barata (O’Laughlin, 1981, 1996; Wuyts, 1978, 1980). A mão-de-obra barata e forçada foi assim a base da acumulação de capital colonial.

O primeiro ponto leva-nos à segunda característica histórica: desde o período colonial, as políticas públicas têm assentado numa concepção dualista do sistema agrário, composto, por um lado, pela agricultura “retrógrada”, familiar ou de subsistência, e, por outro, pela agricultura comercial e moderna, como dois sectores distintos e independentes. Em Gaza, as explorações agrícolas de menor escala coexistiram com muitas culturas forçadas e a produção familiar também se destinava ao mercado, como sublinhado acima. Na verdade, estas duas realidades não eram separadas nem autónomas, mas sim estreitamente interdependentes (O’Laughlin, 1981, p. 34), ligadas pelo trabalho assalariado na exploração agrícola e fora dela, incluindo os salários dos migrantes. Consequentemente, em vez de permanecerem produtores “familiares” e “pré-capitalistas”, os pequenos produtores há muito que foram incorporados nos circuitos do desenvolvimento capitalista como «pequenos produtores de bens e de trabalho» (Bernstein, 2010). Assim, a transição agrária no sentido da condição de semiproletariado era o padrão comum em grande parte da África Austral, e não um «local de transição» (Bernstein, 2010, p. 55), nem um estágio forçosamente na direcção de um capitalismo avançado.

A terceira característica histórica pode ser considerada como uma consequência da visão dualista. Ao negar a interdependência dos dois sectores produtivos, as políticas públicas negaram igualmente a real diversificação das fontes de subsistência e a divisão do trabalho existente como factores-chave na diferenciação social (O’Laughlin, 1996). A diferenciação de género é parte integrante da divisão do trabalho, pois a agricultura tem sido historicamente uma actividade realizada por mulheres, e muitas vezes também gerida por elas, na ausência dos homens. Resultam, assim, dimensões intercruzadas de género e classe significativas, que oferecem resistência à abordagem reducionista da feminização da pobreza (O’Laughlin, 1998). Acima, destacaram-se as três características históricas inter-relacionadas da economia política do Sul de Moçambique, centrais no debate sobre a questão agrária e sobre como as estratégias e as políticas agrárias não têm conseguido ultrapassar o legado colonial de acumulação com base na (auto-) reprodução crescentemente precária da força de trabalho. Segue-se uma introdução histórica ao local do estudo de caso, o Regadio.

RESUMO HISTÓRICO DO REGADIO DO BAIXO LIMPOPO

ORIGENS

O Regadio teve origem durante o Estado Novo, regime fascista de Portugal (1933–1975), com os trabalhos de drenagem e parcelamento das zonas pantanosas (machongos) iniciados em 1951 (Sousa Monteiro & Faria da Fonseca, 1952). Estas iam dos arredores da Lagoa de Inhamissa até ao sopé das colinas perto do Xai-Xai, antiga Vila João Belo (ver figura no Apêndice). As obras de resgate tiveram como inspiração a primeira exploração agrícola comercial de arroz no baixo Limpopo, a partir de 1936, um projecto-piloto de irrigação numa extensão de 600 hectares, localizado na Barra (Roesch, 1991, p. 255). Assim, as origens de Inhamissa são bastante diferentes das do complexo hidrológico de Chókwè (o Colonato do Limpopo), localizado a montante, cujas obras começaram em 1953, e que foram planeadas, executadas e subsidiadas pelo governo colonial central, em Lisboa, para colonos portugueses. Em contrapartida, o regadio de Inhamissa foi concebido pelo governo colonial moçambicano, como um projecto pouco dispendioso de instalação de famílias africanas, tendo recebido fundos modestos do Plano Intercalar do Fomento apenas mais tarde (1965–1967). Não constituía formalmente um colonato subsidiado pelo Estado (Henderson 1976), nem sequer um “pré-colonato” indígena, como propuseram os seus criadores (Sousa Monteiro 1955). A área abrangida pelos trabalhos gerais de drenagem visava 4000 hectares em redor da lagoa, incluindo os 355 hectares (área líquida) do machongo de Inhamissa, o primeiro a ser resgatado (Sousa Monteiro & Faria da Fonseca, 1952, p. 25). Este último teria apenas 15 hectares cultivados por 155 famílias antes da intervenção (*ibid.*).¹ Estes dados podem indicar uma maior estratificação social inicial baseada num menor grau de expropriação de produtores africanos no Regadio do que no Colonato, e também atraiu uma maior migração local. Não obstante, ambos foram dificultados pelo enorme esforço que era necessário para manter os regadios funcionais, sobretudo com trabalho forçado e mal remunerado.

Pretendia-se um trabalho de drenagem rudimentar e barato, visando «dar o máximo de valorização à terra com o mínimo de dispêndio» (Sousa Monteiro & Faria da Fonseca, 1952, p. 36). O objectivo era fixar famílias moçambicanas, vinculando-as à terra a ser cultivada, tanto para fins de subsistência como para o mercado, utilizando, ao mesmo tempo, o cultivo obrigatório de culturas de rendimento e o trabalho forçado – o que ilustra o padrão delineado acima. Por razões específicas, estas áreas foram consideradas particularmente adequadas para a cultura do arroz como cultura de rendimento e para as famílias africanas: exigiam mão-de-obra intensiva para as tornar viáveis; o nível elevado do lençol freático tornava os machongos impróprios para mecanização; e os solos eram de qualidade superior às colinas arenosas que as famílias cultivavam (terras altas ou serra). Em tempos de insuficiência de fundos para a

¹ Por lapso, os números estão trocados no artigo original.

manutenção mecânica dos canais, os produtores tinham de os limpar manualmente ou, por vezes, pagavam por esse trabalho (JAPA Baixo Limpopo, 1967). A maioria era obrigada a fazê-lo duas vezes por ano (Roesch, 1991).

O parcelamento estendeu-se às terras altas adjacentes, mais secas, para uso sazonal e suplementar das famílias africanas (Sousa Monteiro & Faria da Fonseca, 1952). A redistribuição de terras foi revestida de muita tensão devido a compromissos anteriores com chefes tradicionais (régulos) e a cemitérios existentes no local. A expansão foi inicialmente limitada por concessões privadas mais antigas, algumas destinadas à pecuária, que o Estado acabou por adquirir. No total, até 1957, 2 481 hectares tinham sido atribuídos a 4 197 famílias africanas em 5 áreas de machongo (Tabela 1) (Sousa Monteiro, 1959). Foi também gradualmente construído um dique de 25 km de comprimento para protecção da cidade, além de colectores e valas de drenagem. Na década de 60, o bloco de machongos da Barra beneficiou de obras de melhoramentos e expansão. O avanço do complexo hidrológico é a causa e o espelho da crescente comercialização (*commoditisation*) da subsistência que tinha vindo a afectar a reestruturação do espaço e das vidas.

TABELA 1: NÚMERO DE FAMÍLIAS E HECTARES CULTIVÁVEIS EM BLOCOS DE MACHONGO, EM 1957

	Nº de Famílias	Nº de ha
Inhamissa	1 667	878,75
Siaia	1 356	693,50
Bué (fora do perímetro central)	104	137,60
Sotuine	431	402,12
Nhancutze	639	367,75
Total	4 197	2 479,72

Fonte: Cálculos do autor, com base em Sousa Monteiro (1959, pp. 94–98). A soma dos números cumulativos difere ligeiramente dos números contidos no resumo de Sousa Monteiro (1959), na página 98.

Com números expressivos como estes, usados para ilustrar o sucesso do empreendimento, é necessário aprofundar a análise e considerar o número de produtores que realmente trabalhavam as parcelas atribuídas. Significativamente, em 1964, apenas cerca de 50% das 6 933 famílias que tinham pedido uma parcela cultivavam efectivamente a terra (Tabela 2). A outra metade tinha desistido ou sido afastada por falta de capital / mão-de-obra. As percentagens de utilização também variavam depois de cheias ou secas, obrigando a maior migração. Ao mesmo tempo, «colonos [brancos] acabaram por dar origem a um sector agrícola capitalista relativamente bem-sucedido na zona da Barra do Limpopo» (Roesch, 1991, p. 253).

São igualmente importantes os dados quantitativos dos relatórios de campo sobre a migração e a divisão do trabalho em função do género, explicando, em parte, a falta de mão-de-obra ou de capital acima referidas. Por exemplo, em 1964, no total dos números relativos aos blocos de

machongo, as mulheres representavam 86,9% da mão-de-obra. Destas, 91% não tinham marido presente ou estavam inseridas na categoria de «divorciadas, viúvas e mulheres solteiras» (JAPA Baixo Limpopo, 1964, p. 21). Por último, 53% das mulheres eram casadas com homens que migraram para as minas da África do Sul (*ibid.*). Estes números são corroborados por pesquisa posterior do CEA.

TABELA 2: NÚMERO DE PRODUTORES AFRICANOS POR BLOCO, 1964.

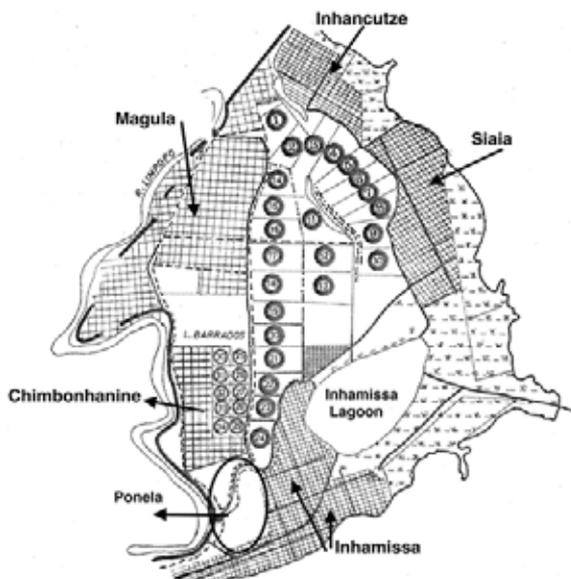
	Totais		Inhamissa		Sotuine		Siaia		Nhancutze	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
a. Produtores que pediram terreno	6.933		2.768	149	812		2303		1.050	
b. Produtores à espera de terreno	275		126							
c. Produtores que desistiram do terreno ou que foram eliminados	3.182		1.002		188		1.437		527	
d. Produtores que trabalham efectivamente num terreno (a - [b + c])	3.476	50,1	1.640	59,2	475	58,5	866	37,6	523	49,8

Fonte: Cálculos do autor, baseados em JAPA Baixo Limpopo (1964, p. 21).

EVOLUÇÃO DO PARCELAMENTO E ATRIBUIÇÃO DE TERRAS

Em 1967, cerca de 11 000 hectares tinham sido recuperados e a maioria estava em cultivo (Torres, 1967, p. 250). Enquanto a maioria dos colonos portugueses, alguns colonos moçambicanos e alguns operadores comerciais receberam terras de melhor qualidade, a maioria dos moçambicanos manteve – se nos machongos de qualidade inferior, que produziam a maior parte do arroz nessa altura, à excepção do machongo da Barra. No centro do vale, existiam solos aluviais, que por serem ricos e pesados exigiam maquinaria. Os lotes de dimensões superiores estavam reservados normalmente aos europeus, embora estes também estivessem presentes nos machongos. Havia também solos intermédios, trabalhados pelos dois grupos. Antes do projecto, mais especificamente em 1949–1950, eram referidas apenas 5 famílias europeias de agricultores, em 52 hectares não irrigados de aluviões, mas o número disparou na década de 60, com o início do parcelamento dos blocos irrigados de Ponela, Chimbonhanine e Magula e (Mapa 1), para os colonos e produtores moçambicanos. Em 1964, existiam 8 372 hectares, 3 354 dos quais irrigados por bomba, e estavam distribuídos por apenas 67 agricultores, portanto, em lotes maiores (JAPA Baixo Limpopo, 1964, p. 20). Não obstante, importa referir que Chimbonhanine e Magula foram distribuídos a um número elevado de africanos, designando o último também um regulado (Sousa Monteiro, 1957, mapa D1).

IMAGEM 1. MAPA DOS VÁRIOS BLOCOS. FONTE: JAPA BAIXO LIMPOPO (1967).



O desenvolvimento tinha avançado igualmente para zonas fora deste mapa, quer no caso do Bué, inicialmente, quer em direcção a outro rio (Lumane), e para a outra margem do Limpopo, em direcção à planície de Chicumbane – um dos locais de controvérsia contemporâneos. Fora programado que as obras de drenagem iniciais se expandissem para 60 000 ha «do Chibuto ao mar» (Sousa Monteiro, 1955), constituindo a base para um complexo agrícola e pecuário industrial de grande escala. A segregação espacial dos produtores no perímetro do Regadio reflectia, *grosso modo*, a visão dualista colonial da agricultura (apesar das zonas de transição e da serra), que continua até aos dias de hoje (MASA, 2016).

O regime de povoamento baseou-se no ideal de aculturação de transformar os agricultores negros em «bons pequenos burgueses (nunca capitalistas)» (Sousa Monteiro, 1955, p. 101). Em 1952, o Departamento de Obras Hidráulicas tentou, em vão, criar uma cooperativa indígena (*ibid.*, p. 16). As associações eram incentivadas pelo Estado colonial a controlar as colheitas, a alargar os conhecimentos, o crédito e a autosuficiência dentro de limites impostos à comercialização. A pretensão de criar um grupo educado burguês estava em tensão com as ambições políticas anticoloniais que este pudesse vir a desenvolver. Contudo, o povoamento com famílias africanas pôs em marcha a estratificação social inicial, baseada na atribuição de terra recuperada/drenada e a capacidade de a cultivar – ou acentuou a que já existia, através da cumplicidade dos chefes tradicionais. Alguns tornaram-se “machambeiros” relativamente bem-sucedidos, a trabalhar a parcela com arados e bois, frequentemente com rendimentos

provenientes da exploração mineira. Outros tornaram-se pequenos produtores e comerciantes, mas «o cultivo do arroz, uma cultura de rendimento... nunca deu origem a uma agricultura camponesa comercial totalmente desenvolvida» (Roesch 1991, p. 260). A produção era suportada pelos rendimentos obtidos de outros trabalhos, sobretudo assalariados, e constituía a base (exígua) da reprodução social, sobretudo no respeitante à mão-de-obra barata. A partir dos anos 60, a abertura aos mercados externos, a proibição (oficialmente) do trabalho forçado e, conseqüentemente, o aumento da mecanização, o desemprego e a migração para as cidades, reforçaram o grau a proletarianização. Esta progrediu bastante até à independência (O'Laughlin, 1996).

O PÓS-INDEPENDÊNCIA NO REGADIO

Em 1975, ano em que Moçambique se tornou independente, a criação de emprego e a produção barata de alimentos a preços acessíveis tornou-se primordial, após o êxodo de colonos, trabalhadores qualificados, gestores, funcionários públicos e proprietários do comércio, juntamente com a expatriação dos seus bens e, especialmente, a redução das quotas de mão-de-obra mineira da África do Sul (Castel-Branco, 1994; Newitt, 1997). Outros factores influenciaram a reestruturação iniciada pelo III Congresso da Frente de Libertação de Moçambique de 1977 (FRELIMO, 1977). Entre 1974 e 1977, a produção agrícola diminuiu consideravelmente (Castel-Branco, 1994, 1996; CEA, 1979). As cheias de 1977 contribuíram para isso e também levaram à deslocação maciça de residentes para zonas mais altas, em novas aldeias comunais (Souza Sobrinho, 1981) a leste e norte do regadio.² As deslocações sucessivas constituíram um factor importante na luta pela subsistência e na tensão em torno das reivindicações de uso das terras.³

Em 1977, a FRELIMO designou a agricultura como a base do desenvolvimento e principal fonte de acumulação (FRELIMO, 1977, p. 20). A agricultura foi reorganizada em três sectores: grandes explorações agrícolas (machambas) estatais/unidades agro-industriais formadas a partir de explorações agrícolas comerciais e da aglomeração de explorações agrícolas de colonos, para monocultura; o sector cooperativo (produção comunitária); e o sector familiar (O'Laughlin, 1981; Wuyts 1980). Assim, os distritos do Chókwe e Xai-Xai mantiveram a sua elevada importância agrícola.

Institucionalmente, as funções de produção e irrigação eram distintas e só foram centralizadas sob a mesma entidade, em 2010, aquando da grande expansão do Regadio. Na zona de Xai-Xai, a Unidade de Produção do Baixo Limpopo (UPBL) era a machamba estatal, com 25 000

² Nhancutse, Poimbo, Siaia, Nhocuene, Chongoene, Fidel Castro e Inhamissa (MDSAR, 2003, p. 6).

³ Por exemplo, alguns residentes deslocados em 1977 para uma aldeia comunal onde não conseguiram trabalho. Assim, em 1981, foram-lhes atribuídas parcelas de 0,25 hectares nas mesmas zonas, de terras recentemente desbravadas (MDSAR, 2003, p. 6).

hectares em sete unidades; reteve 8 500 hectares para gado, alimentando duas unidades de produção de leite. O arroz era a cultura mais importante, correspondendo a 4 500 hectares em 1977–1978 (CEA, 1979). A UPBL tinha 13 aldeias comunais na sua área de influência, a partir das quais recrutava mão-de-obra permanente e sazonal, mas, significativamente, não conseguiu fornecer trabalho assalariado estável (O’Laughlin, 1981). Entretanto, a irrigação ficou a cargo uma entidade separada, o Sistema de Regadio do Baixo Limpopo (SRBL).

A percepção dualista da agricultura persistiu, reflectida na distribuição espacial, com a maioria das cooperativas/machambas familiares continuaram nas zonas de drenagem, e as empresas estatais agro-industriais em solos aluvionares mais ricos, absorvendo a maior parte dos recursos do Estado. Esta reorganização da administração, da demografia e da produção é importante para se compreender alguns elementos que surgiram mais recentemente nas reivindicações de terras estatais como desafios à subsistência.

Por último, um factor importante de diferenciação diz respeito às casas agrárias (associações) reabilitadas, ao nível das aldeias, confiadas a comissões agrárias, que eram efectivamente entidades do governo a um nível micro, responsáveis pela gestão dos conflitos de terras e pela manutenção do regadio (*Massingir Dam and Smallholder Agricultural Rehabilitation* (MDSAR), 2003), embora com pouco incentivo financeiro para o fazer. Entretanto, ao nível central, denunciava-se a formação de uma burguesia nacional no interior do aparato estatal (Velooso 1982, *in* Munslow 1984, p. 218).

CRISES E TRANSIÇÃO ECONÓMICA

Em 1983, a economia estava em crise (Wuyts, 1985), agravada pela guerra civil (1977–1991), que tinha chegado ao Sul, e por uma grave seca.⁴ O IV Congresso da FRELIMO (FRELIMO 1983) propôs mudanças, reconhecendo que as estratégias de controlo da produção agrícola privada tinham dado resultados insatisfatórios, condenou a proliferação do comércio ilegal e do mercado negro (*ibid.*), e tomou medidas a favor dos operadores do sector privado (*ibid.*). O plano de actuação devia passar para o nível do distrito (Munslow 1984, p. 218).

A escassez de bens durante longos períodos criou oportunidades de acumulação individual, especialmente em torno das explorações agrícolas estatais em zonas de regadio, de solos férteis, estradas e circuitos comerciais. As cooperativas propiciaram algumas oportunidades de acumulação e diferenciação: os antigos trabalhadores contratados competiam pelo controlo com as famílias localizadas nas redondezas, enquanto se formava uma classe dominante de «camponeses mais velhos e prósperos» e os produtores pobres procuravam a sua protecção para estratégias de subsistência (O’Laughlin, 1996, p. 24). Também as comissões agrárias,

⁴ As *Directivas Económicas e Sociais do Quarto Congresso da FRELIMO* (FRELIMO, 1983) para o período de 1977 a 1981 mostraram que a agricultura teve as taxas de crescimento mais baixas, de 8,8%, contra 25% e 15% de outros sectores (*ibid.*, 22, 30).

nomeadas por representantes da hierarquia da FRELIMO, foram terreno propício para alianças e lutas políticas, acentuando a diferenciação social (*ibid.*).

Com as reformas do IV Congresso da FRELIMO, a unidade de produção UPBL foi dividida, mantendo apenas 10% das suas terras, tendo sido encerrada em 1986.⁵ O número de cooperativas existentes foi igualmente reduzido (Roesch, 1988). A adesão ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1984, e o programa preliminar de ajustamento estrutural (1984–1986) (World Bank, 1988) abriram a porta para uma onda de privatizações num curto período (Castel-Branco, Cramer & Hailu, 2001). O pessoal administrativo e os funcionários ao nível provincial tinham acesso privilegiado aos bens fundiários e agrícolas. A agricultura ficou à mercê dos arbítrios dos operadores nacionais privados subcapitalizados, contando com pouco apoio do governo e dos doadores. Eram excepção algumas ONG que trabalhavam ao nível das províncias de um Estado supostamente descentralizado. Esta reconfiguração em favor do nível local seria um factor importante na re-centralização operada pelo presidente Guebuza (2005–2014), aquando do novo interesse do investimento estrangeiro.

No Regadio, em 1991, infra-estruturas de irrigação, tais como valas e canais, estavam de novo inoperacionais, assoreados devido à vegetação. Alguns produtores locais conseguiam limpar os canais, muitas vezes manualmente, como se verificou em 1996, por exemplo (MDSAR, 2003, p. 7). Os pequenos produtores pediam autorização às empresas privadas para usarem terras anteriormente sob a sua gestão, tendo as ONG desempenhado um papel importante na assistência ao funcionamento das associações de produtores e casas agrárias nas décadas de 1980 e 1990.

A Direcção Provincial da Agricultura (DPA) deu autorização informal em regime individual a alguns médios a grandes produtores locais (cerca de nove) para cultivar partes do bloco de Ponela e outras por sua conta, e alguns deles continuam na zona. Mil novecentos e noventa e um foi o ano dos últimos contratos do sistema de irrigação do SRBL. Os danos avultados causados pelas inundações de 2000 foram o golpe de misericórdia. Esta situação agravou as dificuldades financeiras das empresas privadas, tendo o pouco que restava das infra-estruturas e maquinaria sido destruído, paralisando todas as operações (entrevista a Mário, antigo director, a 17 de Junho de 2012).

Foram aqui explanadas as mudanças estruturais verificadas em Gaza e no Xai-Xai em particular, para ilustrar o declínio do estado da agricultura, com efeitos sobre os regimes de trabalho e, logo, na diferenciação social. De muitos elementos da pesquisa essencial dessas décadas (CEA, 1979; O’Laughlin, 1981, 2002, 1996; Roesch, 1988), alguns foram destacados devido à sua importância, nomeadamente a tensão contínua entre a monocultura do arroz e

⁵ Incluíam a Agro-Pecuária de Gaza (provavelmente a Empresa das Lezírias do tempo colonial), a Agro-Pecuária do Lumani, Socas (próxima da Barra), a Empresa Magula e a Empresa Mundiani (Languene) (Hermenegildo, produtor médio, 7 de Junho de 2014).

a insuficiência do trabalho assalariado, a escassez de mão-de-obra sazonal nos períodos de pico, as redistribuições de terras e a apropriação de meios de produção e comercialização por alguns. A estes acrescentam-se a deterioração das condições de emprego (por exemplo, uma remuneração diária para resultados pré-definidos) – e mesmo o regresso do trabalho de produção forçado em meados dos anos 80. Acima de tudo, a agricultura praticada continuava a ser compreendida de forma dualista, perpetuando e acentuando até a dependência de múltiplas fontes de sustento para a reprodução de mão-de-obra, um cenário agravado pela guerra.

A PAZ E VELHOS NOVOS PLANOS PARA O BAIXO LIMPOPO

Embora a actividade agrícola tenha registado um declínio drástico, a terra não foi formalmente privatizada através de reformas de liberalização económica, apesar da pressão do Banco Mundial nesse sentido. As terras permaneceram propriedade do Estado para controlo político, embora se realizem até hoje transacções de terras em mercados locais informais como em outras partes do Continente (Chimhowu & Woodhouse, 2006). Nos anos 90, Moçambique tornou-se um dos maiores beneficiários de fluxos de ajuda oficial ao desenvolvimento (Wuyts, 1996), que constituiu uma fonte de acumulação de capital estatal e privado. Mas a agricultura já não ocupava um lugar central nas políticas de desenvolvimento nem na balança de pagamentos. A produção praticamente cessou, tornando os meios de subsistência mais difíceis para os pequenos produtores, apoiados apenas por projectos isolados, embora continuassem a ser cruciais para a reprodução da mão-de-obra em situação de crise. A indústria do açúcar constituiu a excepção ao estado geral da agricultura, tendo a organização do sector (de capital privado) resultado na protecção contra medidas de liberalização (Castel-Branco, 2002).

Em 1993, após a assinatura do Acordo de Paz de 1992, o governo apresentou uma proposta de projecto de reabilitação da área – o projecto de Reabilitação da Barragem de Massingir e da Agricultura Familiar (daqui em diante denominado projecto de Reabilitação Agrícola do Xai-Xai) – ao Banco Africano de Desenvolvimento. Foi um projecto com impactos fundamentais para os desenvolvimentos recentes. Aprovado em 1997, só arrancou no terreno em 2003 e terminou formalmente em 2008 (MDSAR, 2003, 2008; entrevistas ao pessoal de gestão do projecto, Julião, a 28 de Junho de 2012, Santini, a 9 de Julho de 2012). A parte de reabilitação agrícola do projecto no Xai-Xai visava consolidar as infra-estruturas de irrigação/drenagem num perímetro interligado de 12 000 hectares «com base no critério dualista da economia colonial»; os objectivos sociais da reabilitação incluíam conseguir que as pessoas regressassem ao local, vencendo o medo das cheias de 2000 (entrevista a Santini, a 9 de Julho de 2012). O trabalho deu prioridade a valas de drenagem, aos blocos originais dos pequenos produtores, alimentados por água do lençol freático de boa qualidade, a uma potente bomba central de drenagem/irrigação e a alguns blocos de irrigação, tais como Ponela, Chimbonhanine e Magula. Todavia, o único bloco abrangido foi o Ponela, porque o financiamento era insuficiente,

devido a danos ocorridos desde o plano inicial (ADF, 2007; MDSAR, 2008). O foco incidia principalmente nos pequenos proprietários/agricultores e, só depois, nos produtores médios. Naturalmente, importava produzir alimentos para restaurar a força de trabalho.

REGRESSO AO PASSADO? O ARROZ COMO CULTURA DE RENDIMENTO

Salienta-se, aqui, que o núcleo de acumulação da economia moçambicana tinha mudado desde os anos 80. As exportações agrícolas já não contribuíam muito para as reservas em moeda estrangeira, e a economia política pós-transição passou a basear-se em alianças com fluxos financeiros estrangeiros, a saber, a ajuda ao desenvolvimento e, no virar do século, sobretudo megaprojectos de investimento directo estrangeiro (IDE) na indústria extractiva (Castel-Branco, 2014).

Foram necessárias as crises de combustível, alimentar e financeira, em meados dos anos 2000, para que a agricultura atraísse o interesse do governo moçambicano, dos doadores e do investimento privado. A presidência de Armando Guebuza (2005–2014) elaborou uma profusão de políticas intervencionistas em tempo recorde, destinadas a aproveitar as tendências internacionais, centradas nos biocombustíveis, cereais e em outras produções alimentares importadas. Ao mesmo tempo, o governo preparou alterações aos regadios de Gaza, de modo a dependerem directamente do Ministério da Agricultura em Maputo e não de Xai-Xai. Confrontado com um vazio regulamentar para os regadios, o governo moçambicano alterou os estatutos e regulamentos das empresas de gestão destes (Ganho, 2013a). Criaram-se, assim, «espaços estatais de regime neoliberal» (Lunstrum, 2008), com o Estado central em controlo da gestão da terra e da água, associado a estratégias de acumulação com base em culturas de rendimento. Um dos melhores exemplos foi dar a capacidade a estas empresas de gestão de reter direitos de propriedade, revogar direitos anteriores de uso da terra e, em vez deles, emitir contratos de produção (RdM, 2010, Artigo 5, 1a), para facilitar a gestão do investimento.

A insistência na utilização do Regadio acarretou custos elevados devido a factores climáticos e geográficos que impediram a obtenção de resultados de produção constantes ou previsíveis. Segundo o *Plano Nacional para o Desenvolvimento do Arroz* (MASA, 2016), a maior parte do arroz cultivado em Moçambique (97,7%) «é de sequeiro e produzido pelo sector familiar» (*ibid.*, p. 8), sendo a solução habitual a intensificação através da rega, produtos químicos e meios mecânicos. Além disso, as importações de arroz, desde 2000, tinham sido, em média, 365 800 toneladas por ano (*ibid.*, p. 7). Era, portanto, urgente encontrar uma solução para aumentar a produção – de acordo com a narrativa da eficiência produtiva adoptada. A necessidade de investimento intensivo em capital constituiu um factor de selecção da China para parceiro, bem como a sua longa experiência no cultivo de arroz de alto rendimento e, politicamente, a possibilidade de negociação dos termos da parceria.

O ACORDO DE PARCERIA NO REGADIO: OS PROJECTOS 1, 2 E 3

O projecto sino-moçambicano desenvolveu-se a partir das suas fases de testagem e produção inicial no bloco Ponela do Regadio, dividindo-se mais tarde em três subprojectos distintos.⁶ O primeiro projecto (2007–2011) envolveu produtores médios locais do município de Xai-Xai, alguns dos quais com ligações políticas. Em finais de 2011, o segundo projecto recebeu uma vasta faixa de terra (6000 hectares), grande parte da qual foi expropriada pelo Estado nos arredores da vila de Chicumbane e instalou duas grandes explorações agrícolas chinesas. O objectivo era expandir-se para cerca de 20 000 hectares, com o potencial de chegar aos 70 000 hectares. O terceiro projecto, que se concretizou em 2013/14, também dentro do perímetro central do regadio, visava intensificar a formação de pequenos e médios produtores todos os anos para se dedicarem à produção comercial do arroz e se tornarem capitalistas rurais noutras áreas designadas.

UMA “MACHAMBA DA AMIZADE”

Uma série de contactos, visitas e acordos diplomáticos bilaterais deram origem a uma «machamba da amizade» (Brautigam & Ekman, 2012; Gu *et al.*, 2016). Foram identificadas terras, em 2006, em Xai-Xai (DPA, 2010, p. 1); na altura em que expirou o memorando de entendimento de 2007, foi assinado um acordo de gemelagem (DPA-Hubei Lianfeng, 2008), em 2008, entre a Direcção Provincial de Agricultura (DPA) e a Hubei Lianfeng Mozambique Company (HLMC). O acordo prometia ao projecto uma parcela inicial de 300 hectares no bloco Ponela (*ibid.*), com um orçamento de 1200 dólares americanos (IESE, 2012). O objectivo declarado era transferir um pacote tecnológico chinês para o cultivo de arroz de alto rendimento para produtores moçambicanos. O objectivo geral de melhorar a segurança alimentar nacional foi levado a cabo também em outras iniciativas de cooperação chinesa, tais como os centros de demonstração agrícola (“machambas-escola”) (Chichava *et al.*, 2013), constando desde 2007 nos documentos da política de produção alimentar de Moçambique (Ganho, 2013a). Todavia, o facto de nenhum beneficiário específico ter sido identificado no acordo (que faz alusão a “camponeses” e à “população local”) (Ganho, 2013b) é muito relevante para a compreensão de como os produtores do projecto 1 foram integrados e da natureza da relação com os outros subprojectos.

Entretanto, a reabilitação agrícola do Xai-Xai em curso iria influenciar a organização do projecto de cooperação, dado que o corpo gestor da reabilitação nada sabia sobre os planos do projecto sino-moçambicano e tencionava atribuir o bloco Ponela a produtores locais de média escala. Deste modo, coexistiam na DPA duas linhas paralelas de comando, uma ligada

⁶ A necessidade de analisar tal projecto como três subunidades um pouco diferentes já era evidente na altura em Ganho (2017)

ao projecto de reabilitação, sob a tutela do Ministério das Infra-estruturas e Obras Públicas, e outra entre a empresa chinesa e um círculo restrito de pessoas de confiança do Presidente Guebuza, através das instituições provinciais. Após negociações, os dois lados acabaram por dividir o bloco. A equipa de gestão do projecto de reabilitação do Xai-Xai incluiu, no processo de selecção, indivíduos que tinham ligações ao Estado e à FRELIMO, para pôr à prova os candidatos com um nível de escolaridade mais alto e influenciar a DPA a atribuir parcelas/terrenos (entrevista a Julião, a 28 de Junho de 2012; e a Santini, a 9 de Julho de 2012). A selecção inicial de 46 médios produtores foi, portanto, o resultado desta solução de meio-termo tanto quanto de critérios objectivos relevantes (Programa de Reabilitação da Barragem de Massingir e Desenvolvimento Agrícola [PRBMDA-UIGP], 2008). Estes produtores formaram a base da associação ARPONE, em 2010⁷, e do projecto 1.

Os parágrafos seguintes incidem na selecção dos produtores e do acesso aos meios de produção do projecto, como parte de uma reflexão sobre a diferenciação social.

PROJECTO 1: A ASSOCIAÇÃO ARPONE

A assistência técnica foi muito limitada até 2010 (DPA, 2010). Em finais de 2011, a recém-criada empresa estatal Regadio do Baixo Limpopo, Empresa Pública (RBL-EP) assumiu a direcção e seleccionou entre 46 e 51 candidatos para o projecto 1, maioritariamente da ARPONE, para cultivar parcelas de cerca de 5 hectares em parte do Ponela. Sob pressão do governo, o projecto deveria ser aumentado e o investimento subiu para 740 000 dólares (GdPG, 2012), em resultado de uma fusão com o parceiro privado chinês Wanbao Africa Agriculture Development Company (Wanbao), uma subsidiária do grupo Wanbao Grain & Oil.⁸

As responsabilidades do apoio foram partilhadas entre o RBL-EP e a empresa chinesa. O primeiro negociou e dividiu os custos de um fundo rotativo com a organização de desenvolvimento financeiro, a GAPI, actuando como intermediária com a empresa chinesa para os insumos técnicos e a manutenção geral do regadio.⁹ Nestes termos, o RBL-EP facilitou o aluguer de algumas máquinas a preços subsidiados, enquanto a HLMC devia fornecer o *know-how* e os insumos por uma taxa mais elevada. Durante algum tempo, a empresa MoçFer Indústria Alimentar (MIA), SA continuou a trabalhar com alguns dos produtores do Regadio e da região.

⁷ ARPONE significa *Associação dos Agricultores e Regantes do Bloco de Ponela para o Desenvolvimento Agro-Pecuário e Mecanização Agrícola de Xai-Xai* (GdPG, 2010).

⁸ O investimento privado foi complementado pelo apoio diplomático/financeiro central, em parte do Ggoverno chinês, através da China Development Bank Capital Corporation, e do Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercialização de Macau (Macauhuh, 2013).

⁹ Verificaram-se discrepâncias de dados quanto ao número de produtores envolvidos. Entre as razões para tal incluem-se existirem várias fontes do financiamento (GAPI, instituição mútua do Chókwè ou autofinanciamento); a desistência de candidatos em resultado do desembolso tardio de fundos; e a atribuição pouco clara de parcelas com “empréstimo” para a produção efectiva. O antigo director de operações do RBL-EP declarou que, de um total de 53 produtores seleccionados, só restavam 39 a quem concederiam apoio financeiro, devido à falta de parcelas adequadas (Jaime, 11 de Maio de 2012). Uma folha de cálculo do RBL-EP indica 46 (RBL-EP, 2012), provavelmente de uma fase anterior.

Os pacotes de assistência técnica foram disponibilizados sob duas formas. O pacote completo abrangia os serviços relacionados com maquinaria, sementes, produtos químicos e transporte para a fábrica, e compra do arroz com casca produzido com essa semente (Ganho, 2013a). Alguns ressentiram-se das taxas, considerando que se tratava de um projecto de «cooperação», uma observação corroborada por Rosário (2020). Apenas quatro participantes tiveram inicialmente esta opção. O pacote de assistência parcial disponibilizava menos opções, mas incluindo o fornecimento de sementes.¹⁰ Assim, o trabalho manual era mais intenso na segunda opção, obrigando a usar mão-de-obra familiar ou externa, para a monda, os guarda-pássaros e mesmo a ceifa. Os que podiam pagavam ainda a supervisores das parcelas. A cobrança dos serviços veio deixar à vista todo o trabalho que fora/continuava a ser absorvido pelo agregado familiar, agora por acréscimo à machamba familiar necessária para sustentar a de média dimensão. Se a RBL-EP se ocupava das candidaturas ao Ponela, um factor tanto ou mais importante era a selecção a que os gestores da HLMC-Wanbao procediam quanto aos produtores que pretendiam apoiar. Baseada na observação dos produtores no campo, a selecção reflectia um misto de preconceitos culturais e preocupações de ordem prática (entrevista a Patrício, a 17 de Maio de 2012). Acima de tudo, esperavam que os agricultores “trabalhassem arduamente”, o que significava aceitar técnicas de trabalho intensivo e trabalhar aos fins-de-semana, feriados e dias de luto, ou seja, utilizar tempo de actividades necessárias à reprodução social daquela mão-de-obra, para cuidar de uma única cultura, o arroz. Esta expectativa colidia com a histórica organização social e a diversificação das fontes de subsistência já apontada.

Muitos participantes no esquema ocupavam, de facto, cargos no governo local como altos funcionários públicos, ou eram indivíduos ligados à FRELIMO; bastantes eram reformados do sector público ou funcionários públicos no activo; alguns eram (ex-) militares, ou antigos trabalhadores qualificados e extensionistas do projecto de Reabilitação Agrícola de Xai-Xai e das instituições que o precederam; alguns tinham estado ligados a ONGs e associações. Outros ainda trabalharam noutras empresas, de pecuária, transportes, comércio e ofícios, ou criavam gado. Esta caracterização mostra que muitos membros da ARPONE são um produto da história da diferenciação social no Xai-Xai desde o período colonial. Não eram um grupo homogéneo, nem a agricultura constituía a principal ocupação da maioria. Havia ainda tensões internas em relação ao presidente da ARPONE, que parecia ocupar-se mais dos seus interesses comerciais do que de seguir os estatutos, ou de lutar por um melhor acordo com a Wanbao e o RBL-EP, como muitos entrevistados afirmaram. O membro que pertencia a uma ONG local conhecida representava também um grupo diferente. Por último, apenas meia dúzia de mulheres faziam parte do grupo, algumas com estatuto social elevado, mas não necessariamente com mais recursos.

¹⁰ Com base em entrevistas com duas figuras importantes do RBL-EP e com membros da ARPONE, e também em documentos (RBL-EP 2012). Para mais pormenores, ver Ganho (2013b).

De um modo geral, o desembolso tardio de fundos pela RBL-EP, o número insuficiente de funcionários e de maquinaria em ambos os lados, alguma utilização do crédito para outros fins, uma série de problemas técnicos, a comunicação deficiente da transferência de métodos de produção e as chuvas torrenciais fora de estação prejudicaram os rendimentos agrícolas (*vide* Ganho, 2017, pp. 208–216, para mais detalhes). Na campanha de 2011–2012, o número de produtores que seriam excluídos para a seguinte campanha foi de 11, deixando 26 produtores (entrevista a Jaime, RBL-EP, a 20 de Setembro de 2012), mas todas as colheitas se perderam devido às cheias, e a dívida de crédito foi perdoada. Em 2013–2014, apenas oito produtores cultivaram no bloco Ponela, dois deles autofinanciados e seis apoiados pelo GAPI.¹¹ Os rendimentos das colheitas melhoraram marginalmente, para uma média de 2,2 toneladas por hectare (*vide* nota 11), ficando 3 dos 8 produtores em dívida.

Os baixos rendimentos do projecto 1 seriam expectáveis devido aos desafios acima resumidos, mas as queixas de transferência incompleta de métodos da empresa chinesa (Ganho, 2013b) deram origem a rumores entre os membros da ARPONE acerca de má vontade, e sobre quererem expulsá-los de Ponela. Mesmo um produtor que, por razões históricas, cultivava 42 hectares no lote atribuído à Wanbao, duvidava completamente dos resultados dos seus concorrentes chineses (8–10 t/ha) (entrevista a Feliciano, a 18 de Junho de 2012).

É muito possível que a maior parte dos membros da ARPONE tenham recebido terrenos no Ponela devido ao seu estatuto político e/ou ocupação, correlacionados com o estatuto social. Efectivamente, a selecção inicial do Projecto de Reabilitação teve, em parte, a intenção de os incluir entre os produtores médios locais, o que poderia levar a uma interpretação “neopatrimonialista” (Chichava, 2013, 2015). Contudo, em 2012, os políticos provinciais manifestaram publicamente a sua insatisfação com os resultados, reflectindo as opiniões dos produtores de Ponela (Diário de Moçambique, 2012). Além disso, face aos resultados acima, torna-se difícil compreender que os supostamente privilegiados na selecção tenham estado recorrentemente desprovidos das condições estruturais e dos recursos necessários para gerar excedente. Para uma melhor compreensão desta dinâmica, é necessário analisar o papel dos projectos e dos vários grupos envolvidos e como um todo na economia política mais ampla da acumulação de capital e da formação de classes e (Secção 3).

PROJECTO 2: EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS (FARMAS) CHINESAS

Em 2013, surgiu um tipo de projecto diferente em grande escala. Foram criadas quatro explorações agrícolas, com dois conjuntos de produtores chineses (entrevista a Patrício, a 5 de Junho de 2014) e um total de «110 trabalhadores» (Chuanhong *et al.*, 2015). A área

¹¹ A fonte é um documento em Excel contendo dados sobre os restantes produtores de Ponela que trabalharam com a Wanbao em 2013–2014. Os dados foram produzidos por uma instituição que manifestou o desejo de permanecer anónima (6 de Junho de 2014, Xai-Xai).

de cada uma era de 27–44 hectares por farmeiro (ibid.).¹² Na verdade, estas farmas vieram consolidar a produção de explorações agrícolas chinesas mais pequenas já existentes a norte de Ponela, no bloco de Chimbonhanine, alegadamente destinadas à multiplicação de sementes, bem como produção própria para sustentabilidade financeira. Em paralelo com a narrativa da RBL-EP e HLMC-Wanbao de abastecer primeiro o mercado interno e depois vender aos países vizinhos e/ou à China (entrevista a Francisco, a 16 de Maio de 2012; Patrício, a 17 de Maio de 2012 e a 21 de Setembro de 2012), a estratégia chinesa visava um crescente nicho doméstico de consumidores exigentes dispostos a pagar preços mais elevados (Ganho, 2013b). Esta estratégia era o oposto do acesso generalizado das populações. O preço muito elevado deste arroz em comparação com variedades menos frescas e a sua ausência no mercado e lojas da região reflectia isso mesmo (Ganho, 2015, p. 170).

A expansão das explorações agrícolas naquele local e em Chicumbane suscitou uma marcha de protesto (Mabunda, 2013).¹³ Os protestos à infra-estruturação da área, para além de terem destruído machambas, remete, porventura, para a distribuição colonial de lotes médios por produtores africanos. As novas explorações que se seguiram, para o projecto 2, cobriram mais 6 000 hectares, nos arredores da vila de Chicumbane, do total reservado de 20 000 hectares estabelecidos como uma concessão renovável de 50 anos. Esta vinha com a promessa de que 10% de todas as terras cedidas aos chineses seriam reafectadas aos moçambicanos, mas sem termos exactos.

Fundamentalmente para o uso e acesso a terras, os terrenos foram conseguidos através de acções de expropriação do Estado, algumas delas com base em direitos de propriedade fundiária que remontam aos tempos de transição colonial e socialista, incluindo a empresa agrícola estatal Lezírias (entrevistas com a direcção da RBL-EP e com dois agricultores da ARPONE). A disputa pela baixa de Chicumbane podia ser, em parte, devido à sua especial fertilidade, como resultado da utilização de gado (entrevista telefónica indivíduo sénior do posto administrativo, a 4 de Junho de 2014) contrastando com a pobreza dos solos em torno da vila. Como consequência significativa das expropriações, muitos residentes perderam a sua melhor fonte de produção alimentar.¹⁴ Em contraste, o governo comunicou aos residentes de Chicumbane que «os chineses vieram para nos ajudar a acabar com a pobreza, para comermos, para vendermos alimentos até o nosso País se desenvolver» (entrevista a Inácio, a 13 de Novembro de 2012). De uma rápida recolha de dados na baixa de Chicumbane,¹⁵ as

¹² De acordo com Wanbao, a empresa era responsável pelas infra-estruturas de água e do solo antes da sua chegada e pela manutenção da infra-estrutura de acesso terrestre, enquanto os produtores mantinham as suas explorações (entrevista a Patrício, a 5 de Junho de 2014).

¹³ Não é claro se o protesto foi espontâneo ou organizado politicamente, mas a questão não pode ser aqui aprofundada.

¹⁴ Não é possível determinar os números com exactidão, mas poderão ser aproximadamente 1500 famílias, ou 9000 pessoas, só em Chicumbane (Madureira, 2013, p. 25). Os dados prometidos pelo falecido líder do Fórum de Organizações Não Governamentais de Gaza (FONGA) não chegaram até à autora em 2014. Este activista foi abatido a tiro, em 2019, alegadamente pelo seu papel de observador eleitoral.

¹⁵ Observação de dezanove entrevistas realizadas pela DPA e perguntas da autora, 24/9/2012.

dimensões das machambas perdidas e reclamadas teriam sido, em média, 0,47 hectares (ou 0,71 hectares, incluindo as que representavam um desvio desse padrão, acima de 1 hectare). Além disso, entre os 19 produtores, somente 1 era homem, confirmando a centralidade das mulheres na pequena produção. Independentemente de disporem de mão-de-obra (familiar) ou não, 13 tinham acesso a tractor (alugado) e 6 utilizavam só enxada.

Apesar do investimento na construção de infra-estruturas de protecção, tais como diques, as cheias de 2012–2013, na época chuvosa, causaram à Wanbao perdas no valor de 10 000 dólares, incluindo todas as sementes (entrevista a Patrício, a 5 de Junho de 2014). Consequentemente, as áreas reservadas foram renegociadas.¹⁶

Em resumo, o projecto 2 é importante por duas razões. Em primeiro lugar, contribuiu para a viabilidade financeira do projecto sino-moçambicano como um todo e para a produção anual de sementes. Como tal, contrastava claramente com as condições de assistência menos vantajosas recebidas pelos produtores moçambicanos. A segunda razão deve-se ao enorme conflito causado pela expropriação de terras em grande escala, em nome do “interesse nacional”. Para apaziguar o conflito, foi necessário realizar negociações com vários dirigentes administrativos e líderes tradicionais locais, como reconhecido pelos gestores da RBL-EP, e prometer novas machambas.

PROJECTO 3: INTENSIFICAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE MÉTODOS

O projecto arrancou no início da campanha 2013–2014 e a RBL-EP promoveu-o como uma «parceria público-privada-população» numa reportagem televisiva no Regadio (Televisão de Moçambique, a 8 de Junho de 2014). O projecto resultou, em parte, da pressão para abrir uma machamba-escola ou centro de demonstração desde 2011. Este visava, programaticamente, uma transferência mais efectiva de métodos e uma maior cobertura geográfica, procurando corrigir os resultados insatisfatórios, mas também atender aos protestos do lado moçambicano (entrevistas ao extensionista Pedro, a 6 de Junho de 2014, e à RBL-EP, 12 de Junho de 2012). Embora o plano fosse começar com 23 pequenos produtores (maioritariamente de Inhamissa) e um membro da ARPONE, em Chimbonhanine, com um extensionista desse bloco, foram integrados mais 43 produtores e outro extensionista em formação, perfazendo um total de 68. O local de demonstração passou então para a parte do Ponela utilizada pela Wanbao e as parcelas foram reduzidas para 1 hectare, em média, totalizando 77,4 hectares (entrevista a Pedro, a 6 de Junho de 2014). Para a assistência técnica em português, a Wanbao e o RBL-EP contrataram mais dois extensionistas moçambicanos, o que constituiu um avanço assinalável. Noutros aspectos, a RBL-EP continuou a ser o facilitador do Estado.

¹⁶ Foi prometida à Wanbao uma área adicional de 2123 hectares (*ibid.*), podendo ser expandida para 6000 hectares no regadio do Chókwê (2000 hectares para produção própria, 4000 hectares para os produtores locais). As obras eram visíveis em 2014 (Chókwê, notas de trabalho de campo, entrevista ao engenheiro chinês responsável pela obra, a 10 de Junho de 2014).

O financiamento do crédito também provinha de um fundo público pertencente ao Ministério da Agricultura, o Fundo de Desenvolvimento da Agricultura.¹⁷ Mas, de novo, o desembolso foi feito tardiamente – tal como aconteceu durante o planeamento centralizado e, por vezes, no período colonial. Tendo em conta a razão das perdas, a RBL-EP pôde transferir parte do crédito para a época seguinte. De acordo com os documentos da Wanbao (Wanbao Africa Agriculture Development Company [WAAD], 2013), o rendimento médio foi de 3,4 toneladas por hectare, com um máximo de 4,9 toneladas por hectare – uma modesta melhoria em relação ao projecto 1. Investigação realizada mais recentemente coloca o número de produtores formados em 170 e salienta o facto de a produção depender da variabilidade meteorológica (Porsani *et al.*, 2017, p. 1198). Para um resumo dos dados essenciais dos três projectos, *vide* Tabela 3.

Neste projecto, os produtores vieram de vários locais nas proximidades, incluindo dos blocos de drenagem, alguns já tendo recebido assistência técnica da RBL-EP (blocos Siaia e Nhancutze, com parcelas maiores (entrevista a extensionista, a 12 de Junho de 2012) (ver o mapa da Figura 1). A selecção incluiu igualmente alguns pequenos produtores que tinham sido retirados de Ponela em resultado do acordo de gemelagem (entrevista a Sónia, a 6 de Junho de 2012) e também alguns expropriados do projecto 2 de partes de Chicumbane. Previa-se também a abertura de um segundo centro de demonstração neste último local, no ano seguinte (2014–2015) (entrevista a Pedro, a 6 de Junho de 2014).

É importante salientar que a RBL-EP teve mais voz sobre os processos de selecção de produtores do que anteriormente, através dos extensionistas, porque se coaduna com a intenção de desenvolver uma grande classe de produtores comerciais a partir de pequenos e médios produtores locais ditos emergentes. Todavia, manteve-se a prática política colonial de negociação com autoridades locais. No presente projecto, estas apresentavam a sua selecção e os extensionistas eliminavam candidatos que não tinham experiência: «os chefes dos bairros vão fazer a selecção. Eu, como técnico, venho com perguntas técnicas: senhor, quem são eles? Já cultivaram alguma parcela? Se nunca utilizaram uma enxada, então vai ser complicado» (entrevista com extensionista, a 6 de Junho de 2014). Os critérios de selecção “técnicos” pareciam igualmente reflectir ideias pré-concebidas sobre os tipos de produtores procurados e os excluídos. O primeiro tipo, procurado entre os “produtores familiares”, teria idealmente longa experiência na agricultura, sobretudo a do arroz, como a sua única ou principal actividade; tendo começado com machambas de dimensões variáveis conforme as áreas de onde viessem, estariam abertos a aprender os métodos «modernos» da Wanbao (entrevista a Pedro, a 6 de Junho de 2014). Também deveriam demonstrar satisfação com a actividade e abertura à actividade comercial. Um grupo de seis produtores em particular pareceu

¹⁷ De um modo geral, considera-se que o Fundo de Desenvolvimento Agrícola (FDA) provém de “fontes internas”, incluindo receitas provenientes das províncias, e não dos doadores; no entanto, pode efectivamente incluir estas últimas, canalizadas através do apoio geral ao orçamento (World Bank, 2011, p. 53).

representar o “sucesso” do Regadio (MASA, 2015), personificando o perfil ideal promovido pelo governo de Guebuza, mas também o “agricultor-empendedor” global: tinha iniciativa, motivação, educação, competitividade e ideais de modernização. Porém, esses produtores não tinham experiência agrícola, apesar da formação superior, e não tinham conseguido alcançar resultados encorajadores nas suas parcelas de arroz de 10 hectares (entrevista a Pedro, a 6 de Junho de 2014), levantando-se a suspeita de favoritismo. Elementos históricos de diferenciação de classes, como ligações locais e familiares, também parecem ter sido importantes.¹⁸

Na categoria excluída, estava o “muito pequeno produtor”, separado do chamado “pequeno produtor melhorado”, ou a sua antítese. Representavam a maioria do chamado sector familiar, trabalhando com métodos tradicionais e poucos conhecimentos (entrevista a dois extensionistas, a 1 de Outubro de 2012), e a maioria precisava realmente de assistência dos extensionistas. A dimensão da sua parcela (0,25–2 hectares), as condições do solo (machongos), consideradas inadequadas para a cultura do arroz (em contraste com a era colonial) devido à mecanização chinesa, e a sua “mentalidade” deste tipo de produtor, considerada incompatível com a obtenção de excedente, constituíam os factores de exclusão. A perspectiva dualista diria que este grupo continuaria a “subsistir” numa fase pré-capitalista, sem se reconhecer a sua importância para a reprodução da mão-de-obra e, logo, para a manutenção do padrão de acumulação. Porém, a selecção dos (potencialmente) mais “aptos” e competitivos lembra o quanto a intensificação da produção capitalista é conseguida “à custa dos seus vizinhos [agricultores mais pobres]” em processos de concentração de terras, que também não são unidireccionais (Bernstein, 2010, p. 105). Isto é especialmente pertinente no contexto da variabilidade climática.

A intensificação da produção com o pacote de métodos reflecte não uma imposição externa, mas sim apreciação, dadas as semelhanças com o ideal do período de planeamento central, a agricultura de monocultura em grande escala, como assinalado na secção histórica. Em contrapartida, a pequena agricultura não é considerada verdadeiramente agricultura: «não é por meio hectare, não é por um quarto que nós vamos dizer que estamos a fazer agricultura» (entrevista a um alto representante distrital, a 6 de Junho de 2014).

¹⁸ A suspeita foi levantada numa entrevista realizada com o líder do Fórum das ONG de Gaza (FONGA), em Junho de 2014. Informação adicional pública como fotografias da autoria da cooperativa agrícola Agro-Nhancutse (ver <https://facebook.com/Agrohancutse/photos>) parecem corroborar esta opinião. As fotos mostram cerimónias tradicionais em que o Governador participa, bem como visitas do Presidente Guebuza à cooperativa. Relativamente a laços familiares, pelo menos um dos entrevistados era filho de um antigo funcionário da empresa pública dos Caminhos de Ferro e o seu avô era pastor. O pai de outro entrevistado era de Chicumbane, sendo condutor do governo, enquanto o avô teve áreas de plantação («10–15 hectares»), perto do rio Lumane, de açúcar, banana e mandioca, e algum gado (Entrevista com três membros do grupo, 4/6/2012).

Impõe-se duas ressalvas sobre o futuro dos projectos. Em primeiro lugar, as continuadas discrepâncias de resultados entre o projecto 2 e dos projectos 1 e 3, que levantaram suspeitas concorrenciais e lançaram dúvidas sobre o âmbito da transferência de tecnologia. A segunda ressalva diz respeito à viabilidade financeira da parceria, dado que a utilização de machambas estatais foi considerada «demasiado cara» para a Wanbao a longo prazo (Chuanhong *et al.*, 2015, p. 8). Ora, a possível inviabilidade do Projecto 2 poria em causa os projectos moçambicanos, especialmente o projecto 3. A solução encontrada com o centro de demonstração visava capacitar extensionistas nos métodos chineses e serem estes a instruir os produtores moçambicanos. Mas só o tempo pode dizer da consecução deste objectivo. Entretanto, importa reflectir sobre os resultados dos projectos de modo mais abrangente.

TABELA 3: RESUMO DA INFORMAÇÃO CHAVE DOS PROJECTOS 1, 2, 3

	Projecto 1	Projecto 2	Projecto 3
Data(s)	(MADSAR: 2003-2008) RBL-EP-2011-	Começo: 2012 (em construção)	Começo: campanha agrícola 2013/2014
Produtores visados	Médios (ARPONE)	Grande escala (Chinesa)	Pequenos e médios produtores
Número de produtores	RBL-EP: de 40 para 8, entre 2011 e 2014	110	60 inicialmente
Área total e localização	385 ha, algumas zonas inutilizáveis, Ponela 2/Sul	1000 ha em Chimbonhanine e Ponela 1; e depois 6000 ha em Chicumbane	Machamba-escola em Ponela 1/Norte Mudança para áreas identificadas dentro/fora do perímetro
Tamanho das parcelas	5-20 ha	27-44 ha	A partir de 4 ha
Duração do uso	Uso produtivo exigido (pelo menos 50% da época)	Concessão de 49 anos, com exigência de uso produtivo	Uma época na machamba-escola, seguindo-se atribuição de parcelas, com exigência de uso produtivo
Objectivos definidos/mercados	Doméstico local	Doméstico (niche), com ambições de exportação	Doméstico local e o supermercado chinês de Maputo
Infraestrutura (construção e manutenção)	Pública (MDSAR, RBL-EP)	Wanbao: estradas de acesso e nivelamento dos solos	Wanbao na machamba-escola, e misto nas parcelas dos produtores
Fontes do financiamento	Fundos rotativos do GAPI; linhas de crédito e seguros para empresários	Crédito da Wanbao	Orçamento do Estado e financiamento doméstico
Instituições facilitadoras	Essencialmente RBL-EP	Chinesa	Essencialmente RBL-EP
Fonte de amortização do crédito	Venda do arroz: primeiro a qualquer comprador e depois só à HLMC*/Wanbao	Venda do arroz à Wanbao	Venda do arroz à Wanbao

Fonte: Compilação da autora.
* HLMC ou Hubei Lianfeng Mozambique Company

DISCUSSÃO: LIGAÇÕES ENTRE TRABALHO, DIFERENCIAÇÃO SOCIAL E ACUMULAÇÃO

A presente secção pretende ligar as duas principais dimensões dos projectos nesta análise, nomeadamente a estratégia de acumulação e os resultados diferenciados da parceria para grupos de produtores e facções de capital em tensão. Como anteriormente assinalado, a estratégia de acumulação dominante com base em alianças com (grande) capital estrangeiro é historicamente uma das principais características da economia moçambicana. Os esforços concertados do círculo presidencial para trazer o investimento chinês desde o início dos anos 2000 e, passados breves anos, a elaboração em catadupa de elevado número de políticas agrícolas estão fortemente correlacionadas com os picos dos preços (*commodities*) durante esse período e o interesse de investimento estrangeiro. Isto aconteceu não de um modo linear de causa e efeito vindos do exterior, mas adaptando-se e sendo adaptado, por exemplo, na professada ambição de expandir e reforçar a classe capitalista moçambicana. Significativamente, alargar o padrão geral de acumulação a outra cultura de rendimento, o arroz, representou continuidade os padrões extractivos da economia. O projecto Wanbao, fortemente controlado por Guebuza, e realmente um megaprojecto, encaixa-se certamente no perfil de investimentos favorecidos. Acrescenta-se que a marca *Bom Gosto* parece ter sido sugerida e «intensamente promovida» pelo antigo presidente (Wise, 2019). O caso não foi o único, com ministros e ex-ministros a entrarem em projectos de arroz, açúcar/etanol ou madeira.¹⁹

PRODUÇÃO ALIMENTAR

Estruturalmente, era bem real o crescente fosso entre a produção interna de arroz e as importações, em média, 365 toneladas de arroz por ano, desde 2000 (MASA, 2016, p. 7), e o peso das importações de alimentos na balança de pagamentos (Banco de Moçambique, 2005). Na *Estratégia da Revolução Verde em Moçambique* (Ministério da Agricultura [MINAG], 2007) já era referida a necessidade de aumentar a produção alimentar e de culturas de rendimento (com mais metas do que modos de concretização), sendo reiterada em documentos posteriores. Mas a ambivalência do arroz nessas duas vertentes permitia também legitimar a parceria, pelo menos retoricamente, no âmbito da redução da pobreza e da insegurança alimentar, um discurso habilmente adaptado dos programas do BM.

A segunda dimensão a explorar nesta secção diz respeito às implicações materiais e sociais do projecto sino-moçambicano. Ao fazê-lo, o foco da secção centra-se na diferenciação social

¹⁹ Entre outros grupos da classe capitalista, refere-se igualmente a alegada parceria entre a Ministra do Ambiente (2008–2015), Alcinda Abreu, e Ubuntu Limitada, um projecto financiado pelo regime de Gaddafi (Nhamirre 2011); na empresa Massingir Agro-Industrial (ex-projecto Procana), parceira da açucareira TSB Sugar/Remgro, para a produção de açúcar/etanol, em Massingir (Gaza), em que seria accionista o antigo Ministro da Indústria e Energia, Octávio Muthemba (New \$740 Million Sugar Mill on the Cards in Mozambique, 2012); e as ligações documentadas entre empresas madeireiras chinesas e José Pacheco (*Africa Confidential*, 2013), antigo Ministro da Agricultura.

e possível estratificação de classe, tendo em consideração os desafios históricos à obtenção generalizada de mais-valia (*surplus value*). Resumidamente, o objectivo para o projecto 1 (ARPONE) era incentivar produtores chamados emergentes (entrevista ao gestor operacional da RBL-EP, a 10 de Maio de 2012) com recurso aos pacotes tecnológicos chineses, sem relação concreta com segurança alimentar. Como já foi referido, carecendo de ano para ano de boas condições de cultivo, não poderiam ser o grupo-alvo da empresa estreitamente ligada ao Governo central. Alguns provinham, sim, dos anos 80 e 90, e detinham o poder sobre o mercado informal de terras, especialmente para especulação. De acordo com funcionários da RBL-EP, esse círculo não tinha capacidade ou experiência de atrair e negociar investimento importante (não eram «calhados» (entrevista a pessoa ligada à RBL-EP, 12 de Junho de 2012)) e só uma empresa do Estado teria a liderança necessária. Em suma, o projecto 1 inseria-se na intenção de formar produtores comerciais e futuros capitalistas, mas na prática, esses produtores pareciam estar a ser desencorajados de o fazer, pelo menos com financiamento estatal, e ocupavam um espaço que tinha sido atribuído à Wanbao.

O objectivo declarado do projecto 2 era a produção de semente e venda própria no mercado interno. Mas a estratégia de preencher um nicho comercial era o oposto de contribuir com arroz acessível à generalidade da população e melhorar a segurança alimentar. Um estudo recente indica que a empresa teria posto sacos de 50 kg a preço ligeiramente inferior ao de uma marca asiática (Rosário, 2020), mas é difícil tirar conclusões sobre se visavam a classe média baixa e se a variedade de arroz (Simão) era a mesma. Em consequência do projecto 2, alguns milhares de produtores perderam a sua principal fonte de alimentação, ficando limitados a outras machambas menos férteis e a fontes suplementares de sustento, mas que seriam insuficientes para comprar alimentos, pondo em risco a reprodução social.

O projecto 3 já representava uma clara aceleração da lógica capitalista agrária, com a inclusão de um maior número de produtores de características comerciais com financiamento estatal do crédito. Porém, continha em si contradições crónicas de acumulação. Não só perpetuava a contradição histórica da dependência da produção agrícola de múltiplas outras actividades, como limitava ainda mais o tempo que se podia dedicar a estas, devido à exigência de dedicação a tempo inteiro ao arroz. Se o objectivo consistia em criar uma ocupação agrícola de autosuficiência, na prática, isso só era possível com parcelas maiores, capazes de compensar o baixo preço de venda, e com grande risco de perdas dada a imprevisibilidade do tempo, agravada pelas alterações climáticas.

TRABALHO E EMPREGO

A segurança alimentar era uma expressão de dupla e ambígua acepção, ora empregue como suficiência quantitativa e nutricional a preços acessíveis («suficiência alimentar»), ora como sinónimo de ganhos monetários para a compra de alimentos, como através de salário. Como é

habitual em projectos estrangeiros de grande envergadura, também a parceria previa a criação de emprego (GdPG, 2012, slide n.º 11) sob a forma de trabalho assalariado agrícola e não agrícola. Em termos quantitativos, a direcção da Wanbao referiu a criação de «mais de 1 000» postos de trabalho ao longo do tempo (2011–2014), nomeadamente com a construção de infra-estruturas e abertura de valas. Chuanhong *et al.* (2015) estimaram um número inferior (700–1000). Não foi possível obter números precisos directamente da Wanbao, que alegadamente variariam diariamente.

Os dados seguintes sobre os salários e condições de trabalho foram obtidos durante uma entrevista espontânea em grupo com trabalhadores moçambicanos jovens (13 de Novembro de 2012), nas imediações da fábrica que estavam a construir: o salário para o trabalho pesado de construção era o mesmo que para o trabalho agrícola (2 300 MZN [meticais]/mês), ficando abaixo dos níveis do salário mínimo legal em 2012 (3 386 MZN/mês); longas horas de trabalho, inclusivamente aos fins de semana e em dias de luto; poucos empregos permanentes (por exemplo, motoristas), sendo a operação de máquinas confiada sobretudo a chineses; a dedução do equipamento de trabalho (macacões e sapatos de baixa qualidade) do salário, ou outras sem qualquer explicação; e medo de despedimento por fazer perguntas. Este é um cenário precário, em que os trabalhadores absorviam custos adicionais da (re)produção e recebiam o mínimo possível acordado com as duas empresas, que ignoravam as directivas da autoridade do trabalho. Neste meio de trabalho, a maioria dos trabalhadores eram homens. No entanto, os produtores médios moçambicanos (no distrito de Chókwè) pagavam de modo semelhante o trabalho eventual diário numa machamba, cerca de 80 MZN.²⁰

Foi difícil verificar o trabalho assalariado resultante indirectamente da produção em média escala, em parte porque dependia da disponibilidade variável desses produtores para empregar mecanização e mão-de-obra externa, que constituiria parte da diversificação das fontes de sustento desta última. Em 2014, era demasiado cedo para avaliar os resultados do projecto 3. Fosse directo ou indirecto, o trabalho resultante era maioritariamente eventual e sazonal, como historicamente fora para outras culturas de rendimento com mecanização. Para explorações de maiores dimensões (100 ha), houve referência a alguns trabalhadores permanentes (entrevista ao “Grupo dos 6”, a 4 de Junho de 2012), como “oficiais de campo”, e outros altamente qualificados. Em qualquer das situações, a remuneração era baixa.

Mais recentemente, Rosário (2020), com base numa pequena amostra de 89 indivíduos de um universo de 9 000 produtores (0,01% do universo total)²¹, do perímetro central e das colinas do Regadio, refere alguma diferenciação por subdivisão das categorias tradicionais do sector familiar e dos produtores médios. Por ordem crescente das parcelas, são:

²⁰ O salário mínimo de 2300 meticais (MZN) por mês, dividido por 30 dias úteis.

²¹ Rosário (2020, p. 84) indica que destes 9 000 produtores, 8274 estão localizados em 4 309 hectares nas zonas de drenagem, organizadas em torno de sete casas agrárias, de acordo com o censo do RBL-EP, concluído em 2017.

- 1) sector familiar afiliado às casas agrárias;
 - 2) produtores familiares independentes;
 - 3) agricultores “emergentes” de blocos irrigados
- 3a) com tecnologia Wanbao, confirmando-se a relação monopsonista com a empresa observada em 2012 (Ganho, 2013b); e
 - 3b) sem tecnologia Wanbao, que cultivam e comercializam o seu arroz de forma independente, presumivelmente com semente diferente e em venda livre.

Este último grupo parecia ser o que cultivava arroz (milho e feijão) unicamente para comercialização; eram na maioria funcionários públicos, alguns presumivelmente com um perfil semelhante aos membros da ARPONE, mas agora sem apoio do Estado, tendo alguns participado no projecto 1. Ou seja, a sua actividade agrícola era subsidiada por um emprego estável e relativamente bem pago. Cerca de 83,3% dos entrevistados deste grupo contratavam trabalho eventual, mas também limitado pela mecanização (*ibid.*, 137–138). Em contrapartida, os produtores médios com contrato com a Wanbao queixavam-se do custo dos serviços e baixo preço de venda à empresa. Por sua vez, os produtores mais pequenos constituíam mais de um terço dos números totais do Regadio (*ibid.*). Usando áreas menores, sem concentração de terras ou aliança com vizinhos, não atingiriam o mínimo de 4–5 hectares, o patamar do produtor comercial, a partir do qual o investimento geraria excedente. Assim, a fragmentação e diminuição das fontes de rendimentos da maioria em função do avanço de alguns produtores médios produz uma maior estratificação de classe.

CONCLUSÃO

No presente artigo, o projecto sino-moçambicano foi analisado de uma perspectiva de economia política marxista, logo centrando-se nos processos de diferenciação social rural e nos padrões de acumulação de um ponto de vista histórico. A informação histórica aqui analisada sobre a construção do Regadio na era colonial até à sua reabilitação no século XXI e primeiras fases do projecto sino-moçambicano visou contribuir para o conhecimento das políticas e práticas agrárias, e dos processos dinâmicos de acumulação nesta área geográfica, sobretudo em interação com o projecto sino-moçambicano. Assim, considera-se que a trajectória histórica constitui uma janela essencial para a compreensão dos dilemas do desenvolvimento agrário actuais.

Esse olhar sobre a história do Regadio mostra, inicialmente, um processo de diferenciação social resultante da atribuição de terras recuperadas e drenadas dos machongos para famílias locais e alguns colonos com meios (capital e força de trabalho) para cultivar as parcelas atribuídas, mas também com base em alianças com autoridades tradicionais. O parcelamento evoluiu ainda para fora dos machongos, com machambas maiores atribuídas maioritariamente a colonos e privados.

O estudo de caso deu forma concreta ao papel essencial da produção de autoconsumo para sustentar a mão-de-obra barata (e forçada), como notado em importante literatura, competindo em tempo e labor com trabalho assalariado e não assalariado. A dependência dessas actividades e a dificuldade em conciliá-las estão na base da exclusão, em poucos anos, de cerca de 50% das famílias a quem tinham sido atribuídas terras de cultivo. Ficava estabelecido o padrão de acumulação colonial. Trata-se de um testemunho da fragmentação de fontes de sustento observável ainda hoje.

A produção de arroz continua a ser central no âmbito da intensificação da produção alimentar e da agricultura em geral no baixo Limpopo, com a vantagem de reforçar a legitimidade política, sem, contudo, atender à necessidade de recorrer a outras actividades para a reprodução social. O modelo por detrás do projecto sino-moçambicano é agricultura intensiva e mecanizada em grande escala, reminescente da visão dualista da agricultura estabelecida na época colonial e retida na transição socialista, modelo que perpetua a participação marginal dos mais pequenos produtores, sem o reconhecimento dos dilemas históricos à sua expansão. A este respeito, o modelo chinês parece não tanto uma imposição, mas, sim, remeter para ideais passados.

Ao explorar o projecto sino-moçambicano na sua génese e evolução em três (sub)projectos distintos, controlados por uma aliança da facção capitalista nacional dominante e do capital chinês, aquilo que aparenta ser um único projecto ou colaboração pode ser mais proveitosamente analisado como três projectos interligados. Como consequência das reformas recentes, o Regadio emergiu como um espaço neoliberal estatal adaptado ao modelo de acumulação. Neste, o Estado central dispõe de poderes administrativos reforçados e alargados a uma área extensíssima e para gerir parcerias com capital estrangeiro. Argumenta-se que esta reconfiguração pode e deve ser interpretada como uma luta entre duas facções do capital, cada uma das quais correspondendo a diferentes padrões de acumulação na zona: especulação de terras com base em autorizações de uso da terra localmente *versus* grandes investimentos estrangeiros sob controlo central. Depois de afastados gradualmente membros desse primeiro grupo provincial (projecto 1), de estabelecida a viabilidade financeira da parceria com a sua grande expansão (projecto 2), e do início das actividades de demonstração e replicação dos métodos chineses, com um baixo grau de compensação pela expropriação de terras (projecto 3), o plano de criar uma nova classe de capitalistas agrários podia então ganhar impulso e talvez até gerar um fluxo financeiro para a elite capitalista em Maputo.

Assim, o estudo de caso do(s) projecto(s) veio confirmar a centralidade do estudo de classe na diferenciação socioeconómica rural e o papel dos grandes regadios estatais no aprofundamento e aceleração destes processos de diferenciação, em função dos termos estabelecidos. Estes processos interagem com padrões internos mais amplos de acumulação, de natureza extractiva, ou seja, com base em produtos sobretudo e/ou apenas para exportação e cuja produção gera pouco emprego e diversificação económica. Resultou numa acentuação da estratificação entre os

muito pequenos, os pequenos e os médios produtores, avançando apenas um número incerto dos dois últimos para as fileiras da agricultura comercial de maior escala, ficando os mais pequenos, com menos mão-de-obra familiar ou capital para investir, presos no ciclo de precariedade.

Saber se a diferenciação social continuará na mesma direcção, aumentando o grau de proletarianização, é uma incógnita que, no entanto, pode ser iluminada por factores intervenientes da análise da economia política marxista. A resposta irá variar dependendo, além das condições climáticas para boas colheitas, das estratégias da RBL-EP relativas ao enfraquecimento da monopsonia da compra do arroz Wanbao, bem como do apoio real de mais extensionistas estatais aos mais pequenos, bem como de trabalho mais bem remunerado e previsível. Contudo, as exigências técnicas de cultivo, tal como a dedicação a tempo inteiro e a mecanização constituem obstáculos significativos ao alargamento da base de produção e que derivam da natureza extractiva histórica da economia como um todo. Estas variáveis apontam possibilidades de investigação muito relevantes sobre a relação entre trabalho e capital e a transição agrária em Moçambique.

POSFÁCIO

Após a conclusão do presente artigo, a autora teve conhecimento de notícias de 2021 que sugerem que a Wanbao, em Moçambique, pode estar a atingir uma nova fase, pelo menos a julgar pela sua promoção na imprensa chinesa (*Africa partnership yields rich bounty*, Xiaodong, 2021). Parece agora abranger todos os 20 000 hectares e chamar-se Parque Agrícola Wanbao Mosang.

REFERÊNCIAS

- African Development Fund [ADF] (2007). *Board Memorandum: Supplementary Loan [for] Massingir Dam and Smallholder Agricultural Rehabilitation Project (MDSAR)*. ADF.
- Alden, C. (2007). *China in Africa*. Zed Books.
- Ali, R. (2013). Mercados de Trabalho Rurais: Por Que São Negligenciados nas Políticas de Emprego, Redução da Pobreza e Desenvolvimento em Moçambique. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha e A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 211–237). IESE.
- Ali, R., & Muianga, C. (2017). Integração da Força de Trabalho no Sistema de Acumulação de Capital em Moçambique. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha e A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique* (pp. 184–201). IESE.
- Ali, R., & Stevano, S. (2019). Work in the Agro-industry, Livelihoods and Social Reproduction in Mozambique: Beyond Job Creation. *IDeLAS*, 121e.
- Ashman, S. & Fine, B. (2013). Neo-liberalism, Varieties of Capitalism, and the Shifting Contours of South Africa's Financial System. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, 81(1), 144–178.
- Banco de Moçambique (2005). *Relatório Anual*. Banco de Moçambique.
- Bernstein, H. (1979). African Peasantries: A Theoretical Framework. *Journal of Peasant Studies*, 6(4), 421–443.
- Bernstein, H. (2010). *Class Dynamics of Agrarian Change*. Fernwood.
- Borras, S., & Franco, J. (2012). Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 34–59.
- Brautigam, D. (2015). The Political Economy of Chinese Commercial Agriculture Investment in Africa. In Kjær, A., Engberg-Pedersen, L., & Buur, L. (Eds.), *Perspectives on Politics, Production and Public Administration in Africa* (pp. 175–190). Danish Institute for International Studies (DIIS).
- Brautigam, D., & Ekman, S. (2012). Briefing Rumours and Realities of Chinese Agricultural Engagement in Mozambique. *African Affairs*, 111(444), 483–492.
- Byres, T. J. (1986). The Agrarian Question, Forms of Capitalist Agrarian Transition and the State: An Essay with Reference to Asia. *Social Scientist*, 14(11/12), 3–67.
- Byres, T. J. (2016). In Pursuit of Capitalist Agrarian Transition. *Journal of Agrarian Change*, 16(3), 432–451.
- Castel-Branco, C. (1994). Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário. In C. N. Castel-Branco (Ed.), *Moçambique: Perspectivas Económicas* (pp. 87–157). Faculdade de Economia (UEM) e Fundação Friedrich Ebert.

- Castel-Branco, C. (1996). Opções Económicas de Moçambique 1975–95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas. In B. Mazula (Eds.) *Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento* (pp. 581–636). Inter Africa Group.
- Castel-Branco, C. (2002). *An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: The Case of Mozambique*. (Tese de Doutoramento, School of Oriental and African Studies, University of London).
- Castel-Branco, C. (2010). Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, F. Forquilha, & A. Francisco (Eds.) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique* (pp. 19–109). IESE.
- Castel-Branco, C. (2014). Growth, Capital Accumulation and Economic Porosity in Mozambique: Social Losses, Private Gains. *Review of African Political Economy*, 41(Suppl.1), S26–S48.
- Castel-Branco, C. (2017). Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco (Eds.) *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 99–164). IESE.
- Castel-Branco, C., Cramer, C., & Hailu, D. (2001). *Privatization and Economic Strategy in Mozambique*. World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Centro de Estudos Africanos [CEA] (1977). *O Mineiro Moçambicano. Um Estudo sobre a Exportação de Mão-de-obra*. CEA, Universidade Eduardo Mondlane (Maputo).
- Centro de Estudos Africanos (1979). *Problemas de transformação rural na província de Gaza. Um estudo sobre a articulação das aldeias comunais seleccionadas, cooperativas agrícolas e a Unidade de Produção do Baixo Limpopo (UPBL)*. CEA, Universidade Eduardo Mondlane (Maputo).
- Chichava, S. (2013). Xai-Xai Chinese Rice Farm and Mozambican Internal Political Dynamics: A Complex Relation. *LSE Ideas Africa Programme, Occasional Paper 2*. London School of Economics.
- Chichava, S. (2015). Mozambican Elite in a Chinese Rice “Friendship”: An Ethnographic Study of the Xai-Xai Irrigation Scheme. *Future Agricultures*, Working Paper no. 111.
- Chichava, S., Duran, J., Cabral, L., Shankland, A., Buckley, L., Lixia, T., & Yue, Z. (2013). Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging Insights from the Field. *IDS Bulletin*, 44(4), 101–115.
- Chimhowu, A. e Woodhouse, P. (2006). Customary vs Private Property Rights? Dynamics and Trajectories of Vernacular Land Markets in Sub-Saharan Africa. *Journal of Agrarian Change*, 6(3), 346–371.

- Chuanhong, Z., Xiaoyun, L., Gubo, Q., & Yanlei, W. (2015). Interpreting China – Africa Agricultural Encounters: Rhetoric and Reality in a Large Scale Rice Project in Mozambique. *Future Agricultures*, Working Paper no. 126.
- Transferência de tecnologias aquém das expectativas na produção de arroz (14 de Julho de 2012). *Diário de Moçambique*, 14 de Julho. Consultado a 19 de Julho de 2012. Descarregado de http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2012/07/transferencia-de-tecnologias-aquem-das-expectativas-na-producao-de-arroz.html.
- Direcção Provincial de Agricultura de Gaza [DPA] (2010). *Informe do Estágio de Cooperação entre Moçambique e República Popular da China em Gaza*. DPA.
- Direcção Provincial de Agricultura – Hubei Lianfeng (2008). *Acordo de Gemelagem Específica para a Área da Agricultura entre a Direcção Provincial da Agricultura de Gaza e a Direcção Provincial de Administração das Farmas Estatais de Hubei (Hubei Lianfeng Moçambique Co, Lda.)*. Direcção Provincial da Agricultura de Gaza e Direcção Provincial de Administração das Farmas Estatais de Hubei (Hubei Lianfeng Moçambique Co, Lda.).
- Ekman, S. (2012). Mito e realidade: o envolvimento chinês no sector agrícola de Moçambique. In S. Chichava, & C. Alden (Eds.) *A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique – China em Perspectiva* (pp.99–124). IESE e South African Institute of International Affairs.
- Ferguson, J. (1990). *The Anti-politics Machine: ‘Development’, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge University Press.
- Fine, B., & Dimakou, O. (2016). *Macroeconomics: A Critical Companion*. Pluto, in association with the International Initiative for Promoting Political Economy (IIPPE).
- Fine, B., & Rustonjee, Z. (1996). *The Political Economy of South Africa: From Minerals – Energy Complex to Industrialisation*. Hurst and Co.
- First, R. (1983). *Black Gold: The Mozambican Miner, Proletarian and Peasant*. Harvester Press.
- Frente de Libertação de Moçambique [FRELIMO] (1977). *III Congresso da FRELIMO. Directivas Económicas e Sociais*. FRELIMO, Departamento do Trabalho Ideológico.
- Frente de Libertação de Moçambique (1983). *IV Congresso Partido FRELIMO. Directivas Económicas e Sociais*. Partido Frelimo.
- Fund for Development Cooperation between China and the Portuguese-speaking Countries Officially Set Up (17 de Junho de 2013). *Macauhub*. Consultado a 12 de Novembro de 2013. Descarregado de <http://www.macauhub.com.mo/en/2013/06/27/fund-for-development-cooperation-between-china-and-the-portuguese-speaking-countries-officially-set-up/>.

- Ganho, A. S. (2013a). Agro-investimentos Privados e os seus Reflexos na Regulamentação Fundiária e Hídrica em Dois Regadios Estatais em Gaza. In L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (Eds.) *Desafios para Moçambique* (pp. 281–303). Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Ganho, A. S. (2013b). “Friendship” Rice, Business, or “Land-grabbing”? The Hubei-Gaza Rice Project in Xai-Xai. *Land Deal Politics Initiative*, Working Papers no. 32. International Institute of Social Studies.
- Ganho, A. S. (2015). O Regadio do Baixo Limpopo (Xai-Xai, Gaza): o Despertar de um “Gigante Adormecido”? In C. N. Castel-Branco, N. Massingue, & C. Muianga (Eds.) *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique* (151–176). Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Ganho, A. S. (2017). *Reshaping Sovereignty Powers in Agriculture in the Limpopo Valley, Mozambique (2004–2014)*. (Tese de Doutoramento, University of Manchester, UK).
- Governo de Moçambique [GdM] (2006). *Action Plan for The Reduction of Absolute Poverty 2006–2009*. Governo de Moçambique. Descarregado de <https://www.ircwash.org/sites/default/files/804-MZ06-18824.pdf>.
- Governo da Província de Gaza [GdPG] (2010). *Estatutos da Associação dos Agricultores e Regantes do Bloco de Ponela para o Desenvolvimento Agro-Pecuário e Mecanização Agrícola de Xai-Xai (ARPONE)*. GdPG.
- Governo da Província de Gaza (2012). *Projecto Wanbao de desenvolvimento da agricultura no Regadio Baixo Limpopo, província de Gaza*. (12 de Julho, apresentação, cópia electrónica). GdPG.
- Greco, E. (2015). Landlords in the Making: Class Dynamics of the Land Grab in Mbarali, Tanzania. *Review of African Political Economy*, 42(144), 225–244.
- Gu, J., Zhang, C., Vaz, A., & Mukwereza, L. (2016). Chinese State Capitalism? Rethinking the Role of the State and Business in Chinese Development Cooperation in Africa. *World Development*, 81, 24–34.
- Harrison, G. (2004). *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*. Routledge.
- Henderson, R. (1976). Two Aspects of Land Settlement Policy in Mozambique, 1900–1961. *Collected Seminar Papers*, vol. 20, 142–150. Institute of Commonwealth Studies.
- Instituto de Estudos Sociais e Económicos [IESE] (2012). *CPI Investimento Aprovado 2005–2011 Gaza 050412*. IESE.
- Junta Autónoma de Povoamento Agrário do Baixo Limpopo [JAPA do Baixo Limpopo] (1964). *Relatório do ano de 1964*. Lourenço Marques: Junta Provincial de Povoamento - Junta Autónoma de Povoamento Agrário do Baixo Limpopo.

- Junta Autónoma de Povoamento Agrário do Baixo Limpopo [JAPA do Baixo Limpopo] (1967). *Relatório do ano de 1967*. Lourenço Marques: Junta Provincial de Povoamento - Junta Autónoma de Povoamento Agrário do Baixo Limpopo.
- Keene, S., Walsh-Dilley, M., Wolford, W., & Geisler, C. (2015). A View from the Top: Examining Elites in Large-scale Land Deals. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 36(2), 131–146.
- Lavers, T. (2012). Patterns of Agrarian Transformation in Ethiopia: State-mediated Commercialisation and the Land Grab. *Journal of Peasant Studies*, 39(3–4), 795–822.
- Lunstrum, E. (2008). Mozambique, Neoliberal Land Reform, and the Limpopo National Park. *Geographical Review*, 98(3), 339–355.
- Mabunda, L. (2013). Centenas de camponeses erguem enxadas e catanas contra chineses. *O País*, 23 de Agosto Descarregado de <https://noticias.mmo.co.mz/2013/08/centenas-camponeses-erguem-enxadas-catanas-chineses.html>.
- Madureira, M. (2013). *Mega-projectos e Transição Agrária: o Caso do Projecto Wanbao (Moçambique)*. (Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Portugal).
- Martiniello, G. (2021). Bitter Sugarification: Sugar Frontier and Contract Farming in Uganda. *Globalizations*, 18(3), 355–371.
- Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar [MASA] (2015). *Discurso de Sua Excelência José Condugua António Pacheco, Ministro da Agricultura e Segurança Alimentar, por ocasião da apresentação na Assembleia da República das respostas às perguntas formuladas pelas Bancadas Parlamentares (22 de Julho)*. MASA. Descarregado de https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/discurso_Jose_Pacheco_22_07_2015.pdf.
- Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar [MASA] (2016). *Plano Nacional para o Desenvolvimento do Arroz (NRDP 2016–2027)*. MASA.
- Massingir Dam and Smallholder Agricultural Rehabilitation [MDSAR] (2003). *Evaluation of Farmers Groups/Associations and “Casas Agrárias”*. ARA-Sul, Massingir Dam and Smallholder Agricultural Rehabilitation project. MDSAR Project Implementation Management Unit (PIMU).
- Massingir Dam and Smallholder Agricultural Rehabilitation [MDSAR] (2008). *Project Completion Report - 31 December 2008*. ARA-Sul, Massingir Dam and Smallholder Agricultural Rehabilitation project (MDSAR). MDSAR Project Implementation Management Unit (PIMU).
- Ministério da Agricultura [MINAG] (2007). *Estratégia da Revolução Verde em Moçambique 2007 (ERVM)*. MINAG.

- Mozambique: The Quionga Network. (12 de Abril de 2013). *Africa Confidential*, 54(8).
 Descarregado de https://www.africa-confidential.com/article-preview/id/4860/The_Quionga_network.
- Muianga, C. (2012). Desafios de desenvolvimento da base produtiva: um olhar a partir do PARP 2011–2014. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha e A. Francisco (Eds.) *Desafios para Moçambique* (pp. 203–219). IESE.
- New \$740 Million Sugar Mill on the Cards in Mozambique. (12 de Novembro de 2012). *APAnews*. Consultado a 6 de Junho de 2015, na base de dados Dow Jones Factiva.
- Newitt, M. (1997). *A History of Mozambique*. Hurst.
- Nhamirre, B. (2011). Ministros e diplomatas moçambicanos partilham negócios com Kadhafi. *Canal de Moçambique*, 13 de Março.
- O’Laughlin, B. (1981). A Questão Agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, (3), 9–32.
- O’Laughlin, B. (1996). Through a Divided Glass: Dualism, Class and the Agrarian Question in Mozambique. *The Journal of Peasant Studies*, 23(4), 1–39.
- O’Laughlin, B. (1998). Missing Men? The Debate over Rural Poverty and Women-headed Households in Southern Africa. *Journal of Peasant Studies*, 25(2), 1–48.
- 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., & 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*, 12 (Abril). IESE.
- Ong, A. (2006). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Duke University Press.
- Oya, C. (2007). Agricultural Maladjustment in Africa: What Have We Learned after Two Decades of Liberalisation? *Journal of Contemporary African Studies*, 25(2), 275–297.
- Oya, C. (2013). Methodological Reflections on “Land Grab” Databases and the “Land Grab” Literature “Rush”. *Journal of Peasant Studies*, 40(3), 503–520.
- Pérez-Niño, H. (2016). Class Dynamics in Contract Farming: The Case of Tobacco Production in Mozambique. *Third World Quarterly*, 37(10), 1787–1808.
- Porsani, J., Börjeson, L., & Lehtilä, K. (2017). Land Concessions and Rural Livelihoods in Mozambique: The Gap Between Anticipated and Real Benefits of a Chinese Investment in the Limpopo Valley. *Journal of Southern African Studies*, 43(6), 1181–1198.
- Porsani, J., Caretta, M. A., & Lehtilä, K. (2019). Large-scale Land Acquisitions Aggravate the Feminization of Poverty: Findings from a Case Study in Mozambique. *GeoJournal*, 84(1), 215–231.

- Programa de Reabilitação da Barragem de Massingir e Desenvolvimento Agrícola [PRBMDA] (2008). *Relatório de Avaliação dos Agricultores Concorrentes à Ocupação da Área do Regadio Bloco do Ponela*. Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), ARA-Sul, PRBMDA-UIGP.
- Regadio do Baixo Limpopo-Empresa Pública [RBL-EP] (2012). *Lista de produtores do Ponela e custos*. (Planilha). RBL-EP.
- República de Moçambique [RdM]. (2010). *Decreto n.º 5/2010*, de 23 de Março, cria o Regadio do Baixo Limpopo, E. P. e aprova os respectivos Estatutos. *Boletim da República*. RdM.
- Roesch, O. (1988). Rural Mozambique since the Frelimo Party Fourth Congress: The Situation in the Baixo Limpopo – Briefing. *Review of African Political Economy*, 15(41), 73–91.
- Roesch, O. (1991). Migrant Labour and Forced Rice Production in Southern Mozambique: The Colonial Peasantry of the Lower Limpopo Valley. *Journal of Southern African Studies*, 17(2), 239–270.
- Rosário, N. M. (2020). *Desenvolvimento e Agricultura na Região do Regadio do Baixo Limpopo, Gaza/Moçambique: História, Situação Actual e Perspectivas*. (Tese de Doutoramento, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil).
- Sousa Monteiro, J. de. (1955). *Relatório sobre o Resgate dos “Machongos” do Sul do Save, referente a 31 de Dezembro de 1953*. Secção de Hidráulica (Repartição Técnica de Agricultura) Província de Moçambique (Eds.). Imprensa Nacional de Moçambique.
- Sousa Monteiro, J. de. (1959). *Relatório sobre o Resgate dos “Machongos” do Sul do Save, referente a 31 de Dezembro de 1957*. Imprensa Nacional de Moçambique.
- Sousa Monteiro, J. de, & Faria da Fonseca, V. (1952). Breve Notícia sobre o Resgate e Parcelamento do “Machongo” da Inhamissa, Moçambique. *Moçambique Documentário Trimestral*, 71, 6–36.
- Souza Sobrinho, A. de (1981). A Cheia de Fevereiro 1977 no Rio dos Elefantes e sua Repercussão no Baixo Limpopo (Moçambique). *Finisterra*, XVI (31), 95–122.
- Stevano, S. (2021). Classes of Working Women in Mozambique: An Integrated Framework to Understand Working Lives. *Review of International Political Economy*. <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1892797>.
- Torres, J. (1967). Some Settlement Schemes in the Gaza District of Southern Mozambique. *South African Journal of Economics*, 35(3), 244–255.

- Ussivane, A. M. (2017). *Organising Partnerships for Knowledge Transfer in a Cross-cultural Agricultural Context. The Case of Sino-Mozambican Partnership for Rice-farming in Southern Mozambique*. (Tese de doutoramento em Administração de Negócios (DBA), Business School, University of Liverpool, UK).
- Ussivane, A. M., & Ellwood, P. (2019). Using Action Research to Organize Technology Transfer in Complex Innovation Contexts. *Technology Innovation Management Review*, 9(4), 17–26.
- Wanbao Africa Agriculture Development Company [WAAD] (2013). 示范中心费用总表 2013–14 [Tabela de valores cobrados pela machamba escola, 2013–14]. WAAD.
- White, B., Borras, S., Hall, R., Scoones, I., & Wolford, W. (2012). The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals. *Journal of Peasant Studies*, 39(3–4), 619–647.
- Wise, T. (2019). Sementes da Resistência, Colheitas de Esperança: Camponeses Impedem uma Usurpação de Terra em Moçambique. *JA-Justiça Ambiental*, 18 de Julho de 2018. Descarregado de <https://justica-ambiental.org/tag/friendship-farm/>.
- Wolford, W., Borras Jr, S., Hall, R., Scoones, I. e White, B. (2013). Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land. *Development and Change*, 44(2), 189–210.
- World Bank (1988). *Mozambique Agricultural Sector Survey*. Report No. 7094-MOZ. World Bank.
- World Bank (1990). *World Development Report: Poverty*. The World Bank.
- World Bank (2002). *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Vol. 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches. J. Klugman (Ed.). World Bank.
- World Bank (2011). *Mozambique. Analysis of Public Expenditure in Agriculture*, Volume I: Core Analysis. Descarregado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2750?show=full&locale-attribute=es>.
- Wuyts, M. (1978). *Camponeses e Economia Rural em Moçambique*. Relatório 81/8 [Relatório 71/8], fotocópia. Centro de Estudos Africanos.
- Wuyts, M. (1980). Economia Política do Colonialismo Português em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, 1, 9–22.
- Wuyts, M. (1985). Money, Planning and Rural Transformation in Mozambique. *Journal of Development Studies*, 22(1), 180–207.
- Wuyts, M. (1996). Foreign Aid, Structural Adjustment, and Public Management: The Mozambican Experience. *Development and Change*, 27(4), 717–749.
- Xiaodong, W. (2021). Africa Partnership Yields Rich Bounty.” *China Daily*, 20 de Outubro. Descarregado de https://www.chinadaily.com.cn/a/202110/20/WS616f80eca310cdd39bc700e2_1.html.

Zhang, C., Li, X., Connerley, E. F., & Wu, J. (2019). Role Tension and Adaptation in a Chinese Agricultural Aid Project in Mozambique. *Journal of International Development*, 31(3), 231–246.

Zunguze, G. (2012). *No Regadio do Baixo Limpopo*. 7 de Julho. Justiça Ambiental – Amigos da Terra Moçambique. Descarregado de <https://landportal.org/pt/library/resources/regadio-do-baixo-limpopo>.

APÊNDICE. MAPA DO REGADIO DO BAIXO LIMPOPO

A figura mostra as áreas correspondentes aos primórdios do Regadio, com o regadio de Inhamissa entre a vila João Belo (Xai-Xai) a oeste, e a Lagoa Inhamissa a norte, e o segundo regadio em Siaia, mais a norte.

MAPA D1: ESQUEMA DE DESENVOLVIMENTO HIDROAGRÍCOLA DE INHAMISSA, BAIXO LIMPOPO (1952).



Fonte: Sousa Monteiro & Faria Fonseca (1952, última página não numerada, 'Aproveitamento Hidroagrícola de Inhamissa - Baixo Limpopo').

CRISE AMBIENTAL, ACUMULAÇÃO E SUBSISTÊNCIA RURAL

EXTRACTIVISMO E A NOVA FRONTEIRA DE ACUMULAÇÃO NO CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Natacha Bruna

INTRODUÇÃO

POLÍTICAS ECONÓMICAS ASSENTES NO MODELO DE DESENVOLVIMENTO EXTRACTIVISTA E A EMERGÊNCIA DA CRISE AMBIENTAL

A economia moçambicana apresenta uma estrutura típica de uma economia onde o extractivismo predomina em múltiplos sectores. A política económica, em Moçambique, tem centrado-se em promover elevados níveis de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), tendo atingido um máximo, em 2013, de cerca de USD 6,697 mil milhões; este montante foi principalmente canalizado para a extensão da capacidade produtiva dos IDEs e da capacidade de escoamento de mercadorias para exportação (Banco de Moçambique, 2019). É deste modo que o capital extractivo exerce a sua influência no crescimento económico no País. Portanto, a grande aposta é principalmente IDE, de média e larga escala, virado para a extracção de recursos naturais e exportação para mercados internacionais, os quais engajam num esquema de extrair-escoar-e-exportar, como é o caso da Vale Moçambique, Kenmare, SASOL, e muitos mais.

Está claro que este modelo de crescimento económico não tem sido eficiente e eficaz em reduzir a pobreza e em providenciar uma base produtiva, económica e social para um desenvolvimento sustentável, pelo contrário, tem resultado em altos níveis de dependência do País em recursos externos com altos custos sociais (Castel-Branco, 2014; Mosca *et al.*, 2013). Como resultado, Moçambique é considerado ainda um dos países mais pobres, com cerca de 46% da população a viver abaixo da linha da pobreza (Ministério da Economia e Finanças (MEF), 2016). Os níveis de insegurança alimentar continuam elevados, com cerca de 24% dos agregados familiares do total da população (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN), 2014). O cenário de pobreza e vulnerabilidade social é

mais intensificado nas zonas rurais, onde estes grandes volumes de investimentos baseados na terra e extracção de recursos naturais são implementados.

Nas últimas décadas, as vulnerabilidades sociais históricas e as resultantes da penetração do capital no meio rural têm sido exacerbadas pela intensificação da crise ambiental global e impactos das mudanças climáticas. O relatório do *Intergovernmental Panel for Climate Change* (IPCC, 2007) afirma que África é o continente mais vulnerável em relação às mudanças climáticas e que até 2050, 350 a 600 milhões de africanos estarão em risco. Em Moçambique, uma grande preocupação está relacionada com a capacidade da população rural de produzir alimentos para a sua subsistência e para garantir a disponibilidade de alimentos num contexto de sistemas de produção de sequeiro altamente dependente de chuvas. Devido à variabilidade climática, alteração dos padrões de precipitação e temperatura, prevê-se que a produção de culturas alimentares, como milho, amendoim, mandioca e mapira, decresça consideravelmente (Abbas, 2022; Brito & Holman, 2012; Joala *et al.*, 2019).

É neste contexto que instituições financeiras e organizações internacionais apelam por um «mundo inteligente ao clima» (Banco Mundial, 2010; *The Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), 2013; entre outros). Ou seja, de acordo com estas, tornou-se urgente e uma prioridade global mitigar e adaptar às mudanças climáticas através da implementação de políticas e investimentos verdes e sustentáveis, ou seja, «aquelas que melhoram o desenvolvimento, reduzem a vulnerabilidade e financiam a transição para caminhos de crescimento de baixo carbono» (Banco Mundial, 2010, p. xx).

CRISE AMBIENTAL E SOLUÇÕES “VERDES”: UMA OPORTUNIDADE PARA MAXIMIZAÇÃO DE ACUMULAÇÃO?

A crescente preocupação global em relação às mudanças climáticas, através das políticas de mitigação, tem transformado políticas globais económicas com grande impacto nos processos de produção, distribuição e padrões de consumo. É preciso perceber que estas políticas são direccionadas principalmente a países do Sul Global, e particularmente para as zonas rurais com alto potencial de biodiversidade, como acontece no caso do mecanismo *Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal* (REDD+). É neste âmbito que o Governo de Moçambique recebeu cerca de USD 8,8 milhões apenas para preparar a estratégia nacional de REDD+ e instrumentos jurídicos/administrativos para operacionalizá-la (Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER), 2017).

A estratégia nacional de REDD+, em Moçambique, visa reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal, conservação florestal, gestão sustentável e aumento das reservas de carbono através de florestas plantadas (MITADER, 2016) concentrando-se em três sectores principais: agricultura, floresta e energia. A estratégia de REDD+ também integra mecanismos

de adaptação às mudanças climáticas, como a promoção de práticas agrícolas sustentáveis alinhadas com técnicas “inteligentes ao clima” e a aplicação do manejo florestal sustentável, incluindo a criação de um ambiente operacional favorável para as empresas de plantações florestais (MITADER, 2016, 2017). Foi neste quadro estabelecido pelo Governo moçambicano, dentro das orientações da *Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas* (UNFCCC), que começaram a ser implementados os projectos de mitigação e adaptação às alterações climáticas.

Em relação à implementação de REDD+, estudos argumentam que este programa e políticas relacionadas têm o potencial de reforçar as desigualdades e exclusões sociais existentes no meio rural (Corbera, 2012; Corbera *et al.*, 2017; Phelps *et al.*, 2010) na medida em que estes projectos também são baseados na existência e/ou exploração de recursos como terra, biodiversidade, recursos florestais, entre outros.

Em resumo, a emergente preocupação global em relação às mudanças climáticas tem transformado as dinâmicas do capitalismo global. Nota-se que a economia global tem sido exponencialmente *green washed*, e discursivamente, com o objetivo final de proteger o ambiente e mitigar as mudanças climáticas. Daí surge a necessidade de melhor compreender as implicações destas transformações em termos de padrões de acumulação, e particularmente para países como Moçambique, perceber as implicações destas na subsistência rural, visto que tais políticas são direcionadas principalmente ao meio rural.

METODOLOGIA

Este estudo tem o objectivo de compreender as implicações da crise ambiental e das suas soluções (políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas) para as dinâmicas de acumulação de capital assim como para a subsistência rural. Foi adoptada a lente teórica de extractivismo e diferentes ferramentas advindas do campo de conhecimento relacionado aos estudos críticos agrários, focados na economia e ecologia política, como, por exemplo, as questões ligadas a expropriação e usurpação de terras e recursos (Borras & Franco, 2013; Hall *et al.*, 2015; White *et al.*, 2012; Zoomers, 2010); extractivismo(s) e expropriação de recursos naturais (Acosta, 2013; Arsel & Büscher, 2012; Fairhead, Leach, & Scoones, 2012; Gudynas, 2021), entre outras.

Este texto constitui uma reflexão resultante de publicações da autora no âmbito da pesquisa de doutoramento. Foram tidos em conta dados recolhidos em quatro casos seguindo directrizes de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, em particular a Estratégia de REDD+ em Moçambique, incluindo o caso da *Portucel Moçambique* e o seu projecto de plantação de eucaliptos, o caso da Reserva Nacional do Gilé e o REDD+ de conservação e o caso do projecto de reflorestamento em Gorongosa (*Nhambita Community Project*).

O trabalho de campo foi realizado de forma intermitente entre 2015 e 2021. A recolha de dados durante o trabalho de campo foi conduzida com base em métodos qualitativos,

incluindo observação participante, entrevistas semi-estruturadas (chefes de agregados familiares rurais, organizações não governamentais (ONGs), representantes do Governo local, representantes da administração da reserva, representantes do sector privado e representantes de plataformas locais) e discussões de grupos focais (chefes de agregados familiares rurais). Os dados qualitativos foram analisados através de uma abordagem de comparação constante, baseada num processo de codificação aberta, axial e selectiva, para poder rastrear processos e identificar causalidade e ligações entre processos e resultados (Boeije, 2002).

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A NOVA FRONTEIRA DE ACUMULAÇÃO CRISE AMBIENTAL GLOBAL E A MITIGAÇÃO COMO SOLUÇÃO

Moçambique constitui o terceiro país africano mais exposto a riscos climáticos (Banco Mundial, 2010) e é considerado um dos países africanos com maior vulnerabilidade às mudanças climáticas, principalmente pelo facto da subsistência rural depender maioritariamente do acesso a recursos naturais (Abbas, 2022; Ford *et al.*, 2015; Irish Aid, 2018; Warner *et al.*, 2016). Entre outros riscos ligados à crise ambiental, Moçambique apresenta os seguintes (Banco Mundial, 2010): (a) 2–4% de diminuição potencial no rendimento das principais culturas; (b) risco de elevação do nível do mar junto às populações costeiras (60% da população altamente vulnerável a inundações pela água do mar) e perda de aproximadamente 0,6% da área terrestre nacional; (c) 25% da população está em risco de desastres naturais e eventos climáticos extremos, como secas, inundações e ciclones tropicais; e (d) a sua localização geográfica torna-o um dos países mais vulneráveis a desastres naturais. Os impactos da crise ambiental podem resultar na diminuição do Produto Interno Bruto (PIB) do país (Banco Mundial, 2010; Warner *et al.*, 2016) e consideram-se um desafio para o sector da agricultura e para os camponeses, pois o impacto será mais intensificado no meio rural com efeitos agravados sobre a segurança alimentar e a pobreza (Abbas, 2022).

A crise ambiental é uma das que carrega consigo uma grande necessidade de mudança de paradigma em termos económicos, sociais e ambientais. Os seus impactos directos implicam destruição de bens económicos, instabilidade e até rupturas e, portanto, pressupõe mudanças fundamentais a curto, médio e longo prazo, na relação homem e meio ambiente, o que, conseqüentemente, implica mudanças fundamentais nos processos de produção, consumo e distribuição. Na mesma proporção que Moçambique necessita adaptar-se às mudanças climáticas, o País apresenta um grande potencial de biodiversidade necessário para a implementação de políticas de mitigação. Ou seja, Moçambique tem os recursos necessários para responder às preocupações globais de mitigação às mudanças climáticas.

Tendo em conta que 25% do território moçambicano tem potencial de conservação, nota-se a emergência de políticas e programas “verdes” alinhados ao objectivo de mitigar as

mudanças climáticas. Com o apoio directo do Banco Mundial, foi criada uma entidade pública nacional voltada para a administração de áreas de conservação (*Administração Nacional das Áreas de Conservação* - ANAC), juntamente com muitos outros projectos voltados para o apoio e administração de projectos ambientais. Estratégias como a *Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal* (REDD+), entre outras políticas que surgiram como as principais prioridades dos dois ministérios responsáveis por questões agrárias, fundiárias e ambientais no País.

POLÍTICAS VERDES E IMPLICAÇÕES PARA A SUBSISTÊNCIA RURAL: O CASO DO MECANISMO DE REDUÇÃO DE EMISSÕES POR DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL (REDD+)

O REDD+ constitui uma das principais políticas ambientais para a mitigação de mudanças climáticas no País. A estratégia REDD+, em Moçambique, visa reduzir as emissões de carbono com base em intervenções multissetoriais integradas. Esta estratégia integra a promoção do desenvolvimento rural como pilar principal, enquanto atrai investimentos verdes nos sectores de agricultura, floresta, energia e infra-estruturas (MITADER, 2016). Também reforça e estabelece áreas de conservação e defende que a comunidade deve usar a terra de forma compatível com a conservação e o turismo baseado na natureza.

Esta estratégia visa reduzir as emissões e aumentar as reservas de carbono focando-se em três sectores principais: agricultura, floresta e energia (MITADER, 2016). Entre outros objectivos, visa promover práticas agrícolas sustentáveis entre os produtores de pequena escala, promover o uso alternativo de energia, fortalecer a conservação e aplicar o manejo florestal sustentável, incluindo a criação de um ambiente operacional favorável para as empresas de plantações florestais (MITADER, 2016, 2017).

A Zona Tampão do Parque Nacional da Gorongosa foi um dos primeiros alvos desta política. O projecto piloto consistia no sequestro de carbono por reflorestamento (plantação de árvores) e “desenvolvimento comunitário” (como a implementação de microempresas e promoção de culturas de rendimento sustentáveis) através do esquema de Pagamento por Serviços Ambientais (Groom e Palmer, 2012; Jindal *et al.*, 2012). Os resultados indicaram que as actividades de desenvolvimento não relacionadas ao sequestro de carbono, como o emprego nessas microempresas, tiveram um impacto muito maior no alívio da pobreza, mas apenas para uma parcela menor das famílias (Groom e Palmer, 2012; Jindal *et al.*, 2012).

Bruna, Monjane e Samuel (2021) referem que, embora alguns produtores indiquem vantagens do plantio de árvores, foram verificadas implicações negativas socioeconómicas, desde a ruptura do rendimento após a saída da empresa, a tendência de substituir culturas alimentares por agro-florestamento, pondo em causa o acesso e disponibilidade de alimentos, adicionado

à condição de não se poder abrir novas áreas para outras actividades. Este projecto envolveu apropriação do controle e gestão da terra, visto que os camponeses contratados deixaram de ter poder de decisão sobre o aproveitamento dos seus recursos e ainda «envolveu também a usurpação de recursos ecológicos, particularmente o direito de fazer uso da biodiversidade para a sua própria subsistência, ou seja, os camponeses perderam o seu direito de emissão de carbono para permitir que os compradores dos créditos de carbono o obtivessem», Bruna, Monjane e Samuel (2021, p. 5).

Além deste, o REDD+ foi implementado na Reserva Nacional do Gilé, mas também envolve promoção de investimentos em plantações florestais, como o caso da empresa portuguesa *Portucel Moçambique* (veja-se o Quadro 1). Portanto, nota-se uma clara integração de objectivos económicos (lucro) nas políticas ambientais com elevados custos sociais (Bruna, 2017), e esta integração é suportada pelas directrizes de organizações internacionais como o Banco Mundial e a FAO (Banco Mundial, 2011; FAO, 2013). Ademais, é questionável a contribuição positiva de plantações florestais para a resolução da crise climática.

A subsistência rural tem sido também negativamente afectada por projectos ambientais que aparentemente não visam o lucro, como, por exemplo, o REDD+ para conservação como se verifica na Reserva do Gilé. Ao analisar os impactos da implementação de REDD+ nos meios de subsistência rurais em Gilé, foram identificadas implicações como a diminuição do acesso aos recursos determinantes a subsistência rural (incluindo recursos florestais, terras férteis e água) para responder aos objectivos de manutenção e/ou promoção dos níveis de biodiversidade. No entanto, verificou-se que houve um impacto negativo na segurança alimentar dos residentes da zona tampão da reserva assim como a diminuição da capacidade das famílias de produzir alimentos e culturas de rendimento (Bruna, 2022a). Ao aprofundar as análises neste caso, percebeu-se que a finalidade deste projecto é capturar carbono para a subsequente venda nos mercados internacionais, sendo que o preço de créditos de carbono no mercado internacional tem variado de 5 a 36 USD por tonelada nos últimos 5 anos.¹

Ou seja, existem fortes motivações económicas por detrás dos objectivos ambientais destas políticas e investimentos considerados “verdes” e que, em última análise, causam conflitos de terra, expropriação sem compensação adequada, rupturas nas estratégias de sobrevivência da população rural e afectam negativamente a subsistência rural. O quadro seguinte ilustra diferentes investimentos e políticas verdes que estão alinhados e relacionados (directa e indirectamente) ao REDD+ e que usam a luta contra as mudanças climáticas como estratégia de legitimação dos seus negócios e objectivos económicos explícitos ou implícitos. Sublinha-se que, além dos apresentados neste quadro, existem muitos mais e que estes apenas procuram ilustrar como diferentes projectos e investimentos verdes podem materializar-se e quais as implicações para a subsistência rural.

¹ <https://indices.ihsmarkit.com/#/Carbonindex>

TABELA 1: POLÍTICAS E INVESTIMENTOS VERDES ALINHADOS AOS OBJECTIVOS DO REDD+

Projecto/ investimento	Objectivo principal	Conflitos de terra	Expropriação de terra/ recursos sem compensação adequada	Implicações negativas na subsistência rural	Objectivos económicos
Portucel Moçambique (Bruna, 2017; Sítio & Lisboa, 2020)	Plantações florestais (eucalipto)	X	X	Restrição ao acesso a recursos; Segurança alimentar ameaçada; Diminuído acesso a emprego.	Comercialização (exportação) de madeira ou de derivados.
Green Resources (Ali, 2017; JA & UNAC, 2011)	Plantações florestais (Eucalipto e Pinho)	X	X	Restrição ao acesso a recursos; Segurança alimentar ameaçada; Diminuído acesso a emprego.	Comercialização de madeira ou de derivados.
Reserva do Gilé (Bruna, 2022)	Conservação e CSA (Projecto piloto REDD+)		X	Restrição ao acesso a recursos; Segurança alimentar ameaçada; Diminuído acesso a emprego.	Venda de créditos de carbono; Eco-turismo.
Procana (Borrás et al., 2011; Bruna, 2019)	Produção de biocombustíveis	X	X	Restrição ao acesso a recursos; Segurança alimentar ameaçada; Diminuído acesso a emprego; Acentuados conflitos intra e inter comunitários.	Exportação de etanol.
Parque Nacional do Limpopo (Bruna, 2019; Lumstrum, 2016)	Conservação e CSA	X	X	Restrição ao acesso a recursos; Segurança alimentar ameaçada; Diminuído acesso a emprego; Acentuados conflitos intra e inter comunitários.	Eco-turismo; Prevista a venda de créditos de carbono.
Nhambita Community Project (Bruna, Monjane, & Samuel, 2021)	Reflorestamento (plantio de árvores projecto piloto REDD+)			Restrição ao acesso a recursos; Segurança alimentar ameaçada; Diminuído acesso a emprego.	Venda de créditos de carbono.

Fonte: sistematizado pela autora com base nos estudos mencionados em cada projecto.

De modo geral, grande parte destas políticas são direccionadas ao meio rural, baseadas em ocupação de vastas extensões de terra e em mudanças de modos de vidas das populações rurais, seja por imposição de transformação das suas técnicas de produção ou restrição ao acesso de recursos determinantes para a sua sobrevivência.

DE AMEAÇA A OPORTUNIDADE DE ACUMULAÇÃO: EMERGÊNCIA DE UMA NOVA FRONTEIRA DE ACUMULAÇÃO

Inicialmente as mudanças climáticas e a crise ambiental foram entendidas como uma ameaça aos padrões de acumulação de capital a nível global, pelos limites de emissões de gases de

efeito estufa impostos por organizações especialistas no ambiente (*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), *United Nations Environment Programme* (UNEP), entre outros). No entanto, vários autores realçam que o capitalismo converteu uma crise, causada por ele mesmo, numa nova estratégia de acumulação (Arsel, 2019) e que desta forma converteu a ameaça em oportunidade de acumulação por ter co-optado as estratégias de mitigação, transformando-as em oportunidades de acumulação (Bruna, 2021).

O quadro 1 ilustra como as políticas de mitigação constituem diferentes mecanismos que não só facilitam a usurpação de recursos (terra, recursos florestais e por aí em diante) para a materialização do lucro, mas como também criam *commodities* que integram novas possibilidades de acumulação de capital legitimadas pela luta contra as mudanças climáticas. É neste contexto que emerge o mercado de carbono como uma das recomendações do *Protocolo de Kyoto*. O mercado de carbono consiste na compra e venda de créditos de carbono. Estes créditos são “criados” ou “extraídos” de países com alto nível de biodiversidade e são comprados por multinacionais ou indústrias poluidoras noutros países, onde, através dos créditos de carbono, é permitido poluir o equivalente às toneladas de carbono compradas. É para responder a esta procura de créditos de carbono que muitos dos projectos do REDD+ em Moçambique são implementados. Por exemplo, no caso da Reserva do Gilé, a captação de carbono é maximizada através de imposição de restrições ao acesso da população residente na zona tampão, a promoção de práticas agrícolas “amigas do ambiente” e a imposição de limites de produção agrícola dos agregados familiares (agraria e pecuária), com vista a proteger e elevar os níveis de biodiversidade da Reserva.

Estas imposições constituem a base para a constituição de uma nova *commodity*, os créditos de carbono ou, por outras palavras, direitos de emissão. Esta é criada através das imposições e restrições direccionadas à população rural e às suas estratégias de sobrevivência, ou seja, através da expropriação dos direitos de emissão da população rural. Isso não apenas constitui uma oportunidade de acumulação para muitos actores em toda a cadeia de valor do carbono (como, por exemplo, empresas de medição e verificação da quantidade de carbono sequestrada, intermediários, instituições financeiras, entre outros) mas também apresenta uma oportunidade para multinacionais e indústrias poluidoras garantirem sua operacionalização dos seus negócios e manterem seus padrões de acumulação (Bruna, 2021).

Em outros casos que não seja REDD+ para conservação e captura directa de carbono, por exemplo, no caso da Portucel e plantações florestais, ainda se verifica a expropriação de recursos (neste caso, terra, entre outros recursos ecológicos) em nome da resolução da crise climática. E é através deste corte na subsistência e consumo destas famílias afectadas que se subsidiam diferenciados negócios (por exemplo, produção de papel através de plantações florestais), se custeia o alcance dos objectivos ambientais globais, mas que, por sua vez, acomodam principalmente a industrialização e modos de vida nos países mais desenvolvidos

e compradores de créditos de carbono. Sendo assim, assiste-se a um estabelecimento de uma nova fronteira de acumulação baseada em e legitimada por discursos e políticas verdes.

No entanto, nota-se pelos projectos e investimentos abordados neste texto que ambos pretendem responder a estímulos externos, inclusive de mercados internacionais. Mesmo no caso de expropriação de direitos de emissão, estes são posteriormente vendidos no mercado internacional, ou seja, os direitos de emissão são expropriados, extraídos e transferidos para actores externos. Os direitos de emissão/créditos de carbono constituem um novo recurso na corrida extractivista aos recursos em Moçambique, que se vai juntar ao carvão, gás e os demais (Bruna, Monjane, & Samuel, 2021). Por ser materializada através de diferenciados esquemas de extrair-escoar-e-exportar, mesmo que seja um recurso intangível, como os direitos de emissão, esta nova fronteira de acumulação apresenta um carácter extractivista, com o potencial de intensificar o modelo de desenvolvimento extractivista verificado em Moçambique.

DO EXTRACTIVISMO MINEIRO E AGRÁRIO AO EXTRACTIVISMO VERDE

INTENSIFICAÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO EXTRACTIVISTA

O conceito de extractivismo tem sido usado despido do seu peso analítico e principalmente para referir-se à operacionalização dos investimentos na indústria extractiva. No entanto, este texto chama também a atenção ao facto de que ao usar o quadro teórico do extractivismo, estaremos a abrir a possibilidade de compreender com profundidade todas as nuances e relações de trocas assimétricas e injustas entre actores, países e regiões, as quais estão no centro das desigualdades económicas e sociais entre centros e periferias.

Há autores que já discutiam os mecanismos pelos quais o extractivismo se manifestava. Por exemplo, Bunker (1984) explorou as diferenças entre economias extractivas e economias produtivas, argumentando que as actividades extractivas teriam implicações adversas para a economia e «sobre o potencial de desenvolvimento das regiões afectadas» e para a trajetória de desenvolvimento das economias extractivas (Bunker, 1984, p. 1017). Castel-Branco (2014, entre outros estudos) também oferece valioso *input* para este quadro teórico, focando-se principalmente nas implicações socioeconómicas de uma economia extractiva.

O conceito de extractivismo como lente teórica começou a ser debatido com maior profundidade no contexto de experiências na América Latina e a intensificação de atividades extractivistas. Por exemplo, Acosta (2013) entende o extractivismo como um «modo de acumulação» baseado na remoção de recursos naturais para exportação. Gudynas (2021) refere que o extractivismo se caracteriza por diferentes formas de organizar a apropriação dos recursos naturais (como matéria, energia ou processos ecológicos) para servir aos propósitos humanos nos seus contextos sociais e ambientais. Por sua vez, Petras e Veltmeyer (2014) incluem também na sua abordagem a relação de exploração do trabalho assalariado.

Em Bruna (2022), define-se o extractivismo como um processo que alimenta a acumulação a partir de formas diferenciadas de remoção e apropriação da natureza (recursos naturais) por meio de níveis diferenciados de exploração do trabalho. A *commodity* extraída é transferida da região A para a região B e a acumulação materializa-se em todos os níveis da cadeia de valor das *commodities* até chegar à região B. A região A é geralmente uma economia periférica ou um polo extractivo, e a região B é um polo produtivo ou região industrializada onde a transformação, o consumo e a acumulação maximizada acontecem.

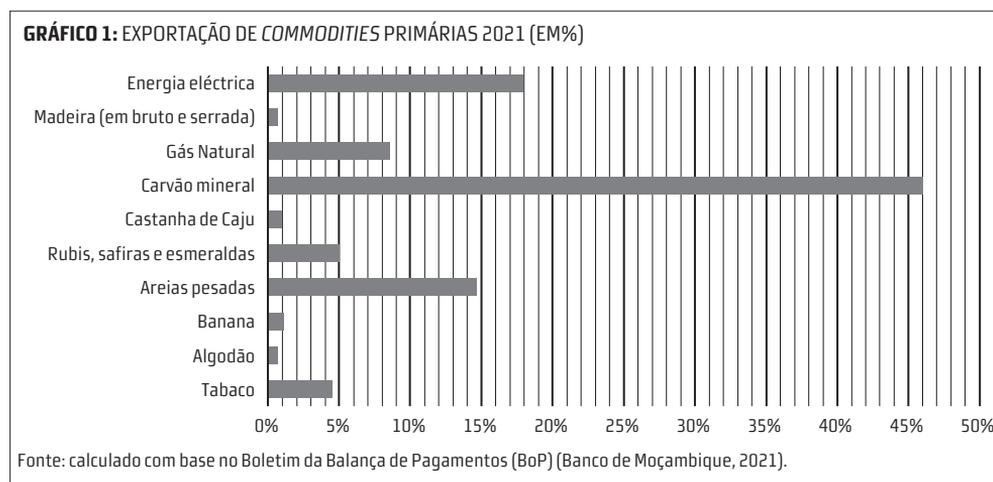
Em resumo, o extractivismo implica relações sociais, económicas e ecológicas assimétricas e exploradoras. Custos mais elevados, como a ruptura da organização social e económica e das forças produtivas, assim como de degradação ecológica, ficam para os núcleos extractivos, enquanto os ganhos e lucros económicos se concentram maioritariamente em países e actores das regiões industrializadas ou onde ocorre a transformação das matérias-primas em causa.

Bruna (2022), explora diferentes variações de extractivismo em função do nível de recursos naturais expropriados e do nível de exploração de mão-de-obra. Com base nessa reflexão, apresenta as três principais variações do extractivismo que considera serem processos diferenciados de expropriação e extracção de recursos: (1) extractivismo mineiro e energético, (2) extractivismo agrário, e (3) extractivismo verde.

O *extractivismo mineiro e energético* pressupõe que os recursos são literalmente ‘extraídos do subsolo’ (Ye *et al.*, 2020) para serem escoados e vendidos no mercado internacional, posteriormente transformados em produtos ou utilizados como energia para alimentar a industrialização externa. Nesta variação, geralmente há níveis elevados de expropriação de recursos naturais na sua forma original, que são tendencialmente investimentos intensivos em capital, em que há menores níveis de exploração de mão-de-obra. Sublinham-se, nesta variação, as implicações de deterioração ambientais fortes, como, por exemplo, destruição ecológica e de ecossistemas, poluição do ar, água e solos, contaminação de culturas alimentares de residentes nas áreas circunvizinhas, etc. Há áreas particulares em que se relaciona a emergência de doenças em residentes em áreas circunvizinhas devido à exposição de diferentes resíduos e poluição causados pela operacionalização de investimentos extractivistas mineiros e energéticos.

Esta variação de extractivismo é predominante na economia de Moçambique e tem sido analisada com base em diferentes abordagens. Castel-Branco (2014) explora o caso de Moçambique como uma economia extractiva, na medida em que o direccionamento de grandes volumes de investimentos para a indústria extractiva não atinge as metas de redução da pobreza e nem amplia a base social e económica para atingir o desenvolvimento. E, na realidade, estes investimentos e as suas actividades extractivistas tornaram-se, em vez disso, um condutor e promotor de exclusão social com implicações negativas para os meios de subsistência rurais (Bruna, 2017; Castel-Branco, 2014).

Uma característica da predominância do extractivismo é a exportação de bens não processados ou processados em fases iniciais da sua cadeia de valor. Em Moçambique, esta característica verifica-se não só na indústria extractiva, mas também no sector da agricultura. Aproximadamente 60% das exportações do País constituem *commodities* primárias. Ao excluir o alumínio, que se considera apenas uma *commodity* em trânsito, as *commodities* primárias representam aproximadamente 80% das exportações do País (Banco de Moçambique, vários anos).



Como se pode ver no gráfico, além de *commodities* mineiras, algumas das *commodities* primárias exportadas são agrárias, embora com menor peso. Portanto, é preciso ter em conta que a predominância do extractivismo em Moçambique vai além do sector da Indústria Extractiva. Os esquemas extractivistas de extrair-escoar-e-exportar manifestam-se também no sector da agricultura e daí surge o conceito de extractivismo agrário. O extractivismo agrário predomina em Moçambique, na medida em que recursos como a terra são apropriados para produção agrária em forma de monocultura para exportação sem grandes níveis de processamento. Em termos teóricos, o *extractivismo agrário* ou “agro-extractivismo” foi recentemente abordado por diferentes autores (Alonso-Fradejas, 2015; McKay, 2017; Petras & Veltmeyer, 2014; Ye *et al.*, 2020) e é uma variação emergente do extractivismo em que a retirada de recursos naturais não processados é feita no sector agrícola. Assiste-se, nesta variação, a uma combinação de expropriação de terra/recursos naturais e exploração de trabalho como base para produção e exportação de *commodities* não processadas ou com baixo nível de processamento, como, por exemplo, madeira, algodão fibra, *commodities*-base para produção de biocombustíveis, entre outros. Nesta variação de extractivismo, notam-se maiores níveis de exploração do trabalho na medida em que é mais intensivo em trabalho em relação aos projectos extractivistas mineiros, mesmo considerando os projectos extractivistas agrários mais intensivos em capital e tecnologicamente avançados (Alonso-Fradejas, 2021; Bruna, 2022).

Percebe-se que o extractivismo pode ter diferentes formas de se manifestar e que vai além do que é tangivelmente extraído do solo ou subsolo. É neste sentido que se aborda a mais recente variação, o *Extractivismo Verde*. Esta análise baseia-se na actual dinâmica de mercantilização de emissões de gases de efeito estufa através da emergência do mercado de carbono. Neste contexto, esquemas de captação de carbono (como reestabelecimento de áreas de conservação, reflorestamento, entre outros) são implementados para maximizar a captura de carbono e de seguida comercializados no mercado internacional. Bruna (2022) refere que o extractivismo verde implica a expropriação, extracção e transferência de direitos de emissão, onde os expropriados são privados de recursos determinantes para a sua subsistência e reprodução social, bem como do seu direito de emitir. O extractivismo verde, no caso de áreas de conservação, diferentemente de outros casos e variações do extractivismo, não envolve necessariamente implicações ambientais negativas (directas) localizadas (poluição, perda de biodiversidade, etc.). No entanto, captura a capacidade ou a faculdade e possibilidade dos agregados familiares de usar e se beneficiarem legitimamente de activos/recursos ecológicos (incluindo biodiversidade, recursos florestais, direitos de emissão e assim por diante).

São estes processos de extractivismo verde que se ligam à nova fronteira de acumulação “verde” abordada na secção anterior. Em resumo, além do extractivismo mineiro e agrário, está a emergir e a consolidar-se, em Moçambique, uma nova fronteira de acumulação que tem um carácter extractivista com potencial de intensificar o modelo extractivista verificado no País (Bruna, 2022). Isto porque esta variação de extractivismo implica uma relação de troca assimétrica e exploradora economicamente, socialmente e ambientalmente.

O caso da Reserva do Gilé e REDD+ demonstra como estes recursos (direito de emissão/ créditos de carbono) podem ser extraídos e expropriados. Bruna (2022) refere que os direitos de emissão constituem a faculdade e possibilidade de usar e beneficiar legitimamente de activos/recursos ecológicos. Assim, em contextos de extractivismo verde, a população rural afectada pelos programas de captação de carbono são privadas de recursos florestais determinantes para a sua reprodução social, assim como do seu direito de emitir. No entanto, o extractivismo verde vai além do REDD+ de conservação, na medida em que este se pode manifestar em investimentos verdes como o caso do projecto de reflorestamento da zona tampão em Gorongosa (caso da *Envirotrade* - veja-se quadro 1), prevenir o desmatamento por imposição de novas técnicas de produção ao nível da agricultura familiar, ou no caso de projectos agro-extractivistas como a *Portucel Moçambique* e o uso de *Climate-Smart Agriculture* como mecanismo de compensação, entre outros. Isto quer dizer que o extractivismo verde pode implicar, directa e indirectamente, a degradação do meio ambiente. Por exemplo, para o REDD+, a degradação do meio ambiente acontecerá em outras regiões no mundo, pois abrem-se possibilidades de os compradores de tais créditos de carbono poluírem.

EXTRACTIVISMO VERDE, NOVA FRONTEIRA DE ACUMULAÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA A SUBSISTÊNCIA RURAL

De acordo com o Banco Mundial,

Moçambique tornou-se o primeiro país a receber pagamentos de um fundo fiduciário do Banco Mundial para reduzir as emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal - comumente conhecido como REDD +. O Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) pagou a Moçambique US\$ 6,4 milhões pela redução de 1,28 milhões de toneladas de emissões reduzidas de carbono no ano 2018.²

No entanto, o *website* do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural refere:

Moçambique acaba de ganhar créditos de carbono, 50 milhões de USD, dinheiro que resulta do compromisso do Governo com a redução de emissões de gases por desmatamento. A primeira verificação do Programa de Gestão Integrada da Paisagem da Zambézia em Moçambique no âmbito do Fundo de Carbono do “Forest Carbon Partnership” (FCPF) foi recentemente concluída com a verificação de 2.040.904 reduções de emissões, resultantes de uma melhor gestão do desmatamento.³

O FCPF constitui um dos projectos a serem desenvolvidos no âmbito do REDD+ em Moçambique. Além da expropriação directa dos recursos (como terra, recursos florestais, direito de emissões, entre outros), a questão que se levanta está relacionada com o mecanismo de canalizar estas receitas de volta às comunidades. Isto porque, como mostra o Quadro 1, estes projectos e políticas têm implicações adversas à subsistência rural e representam uma ruptura às diferentes estratégias de sobrevivência da população afectada. Nos projectos visitados (em particular Gilé - REDD+ conservação e; Gorongosa - REDD+ reforestamento) constatou-se que a população afectada não tinha conhecimento dos objetivos económicos dos projectos, nem de que se tratava de captura e venda de crédito de carbono, tanto que um camponês residente da zona tampão da Reserva do Gilé referiu «Nós não entramos mais na Reserva, mas não vemos o benefício nisso».

Depois de quase uma década desde a implementação do REDD+ no Gilé, os agregados familiares ainda não receberam os benefícios da venda de créditos de carbono. Alguns receberam apenas compensações através de projectos de desenvolvimento comunitário que

² <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2021/10/15/mozambique-becomes-first-country-to-receive-emission-reductions-payments-from-forest-carbon-partnership-facility> consultado a 29.07.2022

³ <https://www.agricultura.gov.mz/creditos-de-carbono-mocambique-encaixa-50-milhoes-de-usd-com-programa-de-reducao-de-emissoes-de-carbono-tutelado-por-celso-correia/> consultado a 29.07.2022

não abrangeram o total dos agregados e, mesmo assim, foram considerados insuficientes na medida em que não compensaram a perda de recursos florestais e a sua principal fonte de proteína (obtida através da caça), conforme explicado anteriormente. Embora se espere que as vendas de carbono sejam compartilhadas com a comunidade, segundo o Relatório FFEM (2017), a forma mais adequada de repartir os benefícios seria distribuí-los da seguinte forma: (a) 20% para o Governo Central; (b) 64% para a Administração da Reserva e (c) 16% para apoio comunitário na implementação da agricultura de conservação.

Em outras palavras, a participação das vendas de carbono para as famílias rurais visa garantir que os seus modos de produção garantam a protecção da biodiversidade da reserva, mas não necessariamente visando melhorar os seus meios de subsistência nem compensá-los adequadamente pelas perdas incorridas. De acordo com um entrevistado que reside na zona tampão da reserva:

Antes, muitos se beneficiavam da reserva. Às vezes madeira, cogumelos. Então, assim que eles fecharam, não temos nenhum benefício em estar aqui. Aceitamos que sim, não podemos ir à reserva. Vamos ficar aqui na zona tampão. Então, ultimamente uma pessoa que sai daqui para ir cortar um pau e cozer para a construção da sua casa, é apanhada e é espancada. Não podemos tomar remédios de lá para beneficiar nossos corpos. Agora, nos alimentamos apenas de vegetais: feijão, batata doce¼ (Chefe de agregado familiar, Gilé)

Portanto, é através da combinação do corte do consumo necessário destas famílias e da expropriação dos seus direitos de emissão que a nova fronteira de acumulação foi criada, ou seja, foi através do corte da subsistência rural e de direitos de emissão dos mais pobres que o carbono é capturado e vendido (para mais detalhes, veja-se o Quadro 1). Fica claro que estas soluções que visam mitigar a crise climática, têm como prioridades objetivos económicos do capital e objetivos ambientais globais, marginalizando as prioridades e necessidades socioeconómicas das regiões onde se implementam tais políticas de mitigação, como é o caso de Moçambique.

CONCLUSÃO: REPENSAR AS SOLUÇÕES CLIMÁTICAS

Este texto procurou compreender as implicações da crise ambiental e das suas soluções (políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas) para as dinâmicas de acumulação de capital, assim como para a subsistência rural, em Moçambique, através da experiência das diferentes vertentes do REDD+. O texto ilustra que, numa economia com um modelo de desenvolvimento (rural) extractivista consolidado, as soluções para a crise climática juntaram-se à corrida extractivista aos recursos, envolvendo também altos custos sociais.

Neste momento, o País já apresenta uma configuração económica de um polo extractivo resultante das atividades extractivistas na indústria extractiva e até no sector da agricultura. Portanto, Moçambique tornou-se num fornecedor de matéria prima e energia a favor da industrialização e acumulação externa, estabelecendo-se um *framing* estrutural, social e económico de extracção-escoamento-e-exportação, sem alargamento das suas forças produtivas, com graves implicações ambientais (ruptura de ecossistemas e degradação ecológica) (Bruna, 2022). No entanto, esta pesquisa mostra que a solução climática também envolve investimentos e políticas que, embora discursivamente priorizem objetivos ambientais, geralmente são combinados com os objetivos de acumulação de capital, e resultam em expropriação e implicações adversas a subsistência rural.

O texto explora também diferentes circunstâncias em que as soluções climáticas são usadas para facilitar a acumulação de capital, seja pela legitimação da apropriação de recursos ou pela criação de novos espaços de acumulação, por meio da mercantilização da natureza. Uma análise mais aprofundada mostra que as mudanças climáticas e as políticas e esquemas para solucioná-las, que foram inicialmente percebidos como ameaças à acumulação, foram, na realidade, cooptados pelo capital global e integrados nos processos globais de acumulação.

Intrinsecamente ligada ao extractivismo verde surge a nova fronteira verde de acumulação, na qual emergem novas oportunidades e estratégias de acumulação, assim como estratégias de facilitar e legitimar a expropriação de recursos; sempre baseado em discursos sustentados pela luta contra as mudanças climáticas. Fazem parte desses esquemas o processo de expropriação e extracção de direitos de emissão, legitimar a expropriação de recursos (terra e recursos florestais), como no caso das plantações florestais mesmo que engajadas num esquema de extrair-escoar-e-exportar. Tudo isto ancorado no discurso em torno do alcance das metas globais climáticas. Por esse motivo, entende-se que, daqui em diante, o futuro dos agregados familiares rurais e dos seus meios de subsistência pode ser altamente dependentes do nexos carbono/lucro do capitalismo. É neste contexto que se recomenda o repensar das políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, tendo em conta os princípios de justiça climática no desenho e implementação destas políticas.

É importante esclarecer que políticas e investimentos verdes que vão além da agenda de mitigar as mudanças climáticas, por exemplo, economia circular, economia verde e assim por diante, também podem ser gatilhos, fazer parte e/ou relacionar-se com a fronteira verde da acumulação. Mais pesquisas são necessárias para entender como esses projectos e investimentos verdes podem ser interligados ou construir sinergias entre eles, ao mesmo tempo em que moldam novas formas de acumulação ou geram novas estratégias de legitimação.

REFERÊNCIAS

- Abbas, M. (2022). Efeitos das mudanças climáticas nos sistemas de produção em Moçambique: Implicações para a segurança alimentar. *Observador Rural*, No 123. Observatório do Meio Rural.
- Acosta, A. (2013). Extractivism and neo extractivism: Two sides of the same curse. In M. Lang & D. Mokrani (Eds.), *Beyond development: Alternative visions from Latin America* (pp. 61–86). Transnational Institute.
- Arsel, M. (2019). *Climate change and class conflict in the Anthropocene*. International Institute of Social Studies.
- Arsel, M., & Büscher, B. (2012). Nature™ Inc: Changes and Continuities in Neoliberal Conservation and Market-based Environmental Policy. *Development and Change*, 43(1), 53–78. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2012.01752.x>
- Ali R. (2017). Dinâmicas e dilemas do emprego, trabalho e bem-estar nas agro-indústrias florestais em Nassa. In R. Ali, C.N. Castel-Branco, & C. Muianga (Eds.). *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique*, 209–254. IESE.
- Alonso-Fradejas, A. (2021). ‘Leaving no one unscathed’ in sustainability transitions: The life purging agro-extractivism of corporate renewables. *Journal of Rural Studies*, 81, 127–138. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.10.001>
- Arsel, M. (2019). *Climate change and class conflict in the Anthropocene*. International Institute of Social Studies.
- Banco de Moçambique (2019). *Relatório Anual 2019*.
- Banco Mundial (2011). *World Development Report 2010: Development and climate change*. <https://doi.org/10.3334/CDLAC/cli.002>
- Banco Mundial (2010). *Economics of Adaptation to Climate Change: Mozambique*.
- Banco de Moçambique. (2021). *Boletim da Balança de Pagamentos*.
- Boeije, H. (2002). A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. *Quality and Quantity*, 36(4), 391–409. <https://doi.org/10.1023/A:1020909529486>
- Borras, S. M., & Franco, J. C. (2013). Global Land Grabbing and Political Reactions “From Below.” *Third World Quarterly*, 34(9), 1723–1747. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.843845>
- Borras, S.M., Jr.; Fig, D.; Suárez, S.M. (2011). The politics of agrofuels and mega-land and water deals: Insights from the ProCana case, Mozambique. *Afr. Political Econ.* 2011, 38, 215–234.
- Brito, R., & Holman, E. (2012). Responding to climate change in Mozambique: Theme 6 – Agriculture.

- Bruna, N. (2017). *Plantações Florestais e a Instrumentalização do Estado em Moçambique* (Observador Rural N.º 31).
- Bruna, N. (2021a). *From a Threat to an Opportunity: Climate Change as the New Frontier of Accumulation*.
- Bruna, N. (2021b). Extractivism, Rural Livelihoods and Accumulation in a Climate-Smart World: The rise of green extractivism. PhD Dissertation. International Institute of Social Studies. Amsterdam, The Netherlands.
- Bruna, N. (2022). A climate-smart world and the rise of Green Extractivism. *The Journal of Peasant Studies*, DOI: 10.1080/03066150.2022.2070482
- Bruna, N., Monjane, B., & Samuel, E. (2021). Para Além do Gás e Carvão: Créditos de Carbono na Corrida Extractivista aos Recursos Naturais Em Moçambique. *Destaque Rural*, No 135. Observatório do Meio Rural.
- Bunker, S. G. (1984). *Modes of Extraction, Unequal Exchange, and the Progressive Underdevelopment of an Extreme Periphery: The Brazilian Amazon, 1600-1980*. 89(5), 1017–1064.
- Castel-Branco, C. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, 41, S26–S48. <https://doi.org/10.1080/03056244.2014.976363>
- Corbera, E. (2012). Problematizing REDD+ as an experiment in payments for ecosystem services. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4, 612–619.
- Corbera, E., Hunsberger, C., & Vaddhanaphuti, C. (2017). Climate change policies, land grabbing and conflict: perspectives from Southeast Asia. *Canadian Journal of Development Studies*, 38(3), 297–304. <https://doi.org/10.1080/02255189.2017.1343413>
- Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012). Green Grabbing: A new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237–261. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.671770>
- Fond Français Pour L'Environnement Mondial (FFEM). (2017). Reducing deforestation and degradation in the Miombo forests of the National Reserve of Gilé and its periphery, pilot project, Maputo, Mozambique.
- Ford, J. *et al.* (2015) The status of climate change adaptation in Africa and Asia. *Regional Environmental Change*, 15(5), pp. 801–814. Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/s10113-014-0648-2>
- Groom, B., & Palmer, C. (2012). REDD+ and rural livelihoods. *Biological Conservation*. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2012.03.002>
- Gudynas, E. (2010). The New Extractivism of the 21st Century: Ten Urgent Theses about Extractivism in Relation to Current South American Progressivism. *Americas Program Report*, 1–14.

- Gudynas, E. (2021). *Extractivisms: Politics, Economy and Ecology*. Fernwood Publishing.
- Hall, R., Edelman, M., Borras, S. M., Scoones, I., White, B., & Wolford, W. (2015). Resistance, acquiescence or incorporation? An introduction to land grabbing and political reactions 'from below.' *Journal of Peasant Studies*, 42(3–4), 467–488. <https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1036746>
- IPCC. (2019). Climate change and land grabbing. *Climate Change and Land*. <https://doi.org/10.4337/9781784710644.00020>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2007). Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability. <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00250-9>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2019). Climate change and land grabbing. In *Climate Change and Land*. <https://doi.org/10.4337/9781784710644.00020>
- IRISH AID (2018). Mozambique Country Climate Risk Assessment Report
- JA e UNAC (2011). *Os Senhores da Terra Análise. Preliminar do Fenômeno de Usurpação de terras em Moçambique-Casos de Estudo*. Justiça Ambiental e UNAC.
- Jindal, R., Kerr, J. M., and Carter, S. (2012). Reducing poverty through carbon forestry? Impacts of the N'hambita community carbon project in Mozambique. *World Development*, 40(10), 2123–2135. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.003>
- Joala, R., Abbas, M., Santos, L. dos, Bruna, N., Serra, C., & Ribeiro, N. (2019). Repensar a segurança alimentar e nutricional: Alterações no sistema agro-alimentar e o direito à alimentação em Moçambique. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Lunstrum, E. (2016). Green grabs, land grabs and the spatiality of displacement: Eviction from Mozambique's Limpopo National Park. *Area*, 48, 142–152.
- McKay, B. M. (2017a). Agrarian Extractivism in Bolivia. *World Development*, 97, 199–211. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.04.007>
- Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural [MITADER]. (2016). *Plano de Investimento Florestal (FIP) para Moçambique*.
- Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural [MITADER]. (2017). Environmental and Social Management Framework (ESMF). Maputo, Mozambique.
- Mosca, J., Abbas, M., & Bruna, N. (2013). *Economia de Moçambique 2001-2010: Um Mix de Populismo Económico e Mercado Selvagem*. Escolar Editora.
- Petras, J., & Veltmeyer, H. (2014). Extractive Imperialism in the Americas. In *Extractive Imperialism in the Americas*. <https://doi.org/10.1163/9789004268869>
- Phelps, J., Webb, E. L., & Agrawal, A. (2010). Does REDD+ Threaten to Recentralize Forest Governance? *Science*, 328, 312–313.

- Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional [SETSAN] (2014) Relatório de Estudo de Base de Segurança Alimentar e Nutricional em 2013 em Moçambique. Maputo.
- The Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (2013). *CLIMATE-SMART AGRICULTURE Sourcebook* (Vol. 3, Issue 2). <https://doi.org/10.3224/eris.v3i2.14>
- The World Bank. (2010a). *Economics of Adaptation to Climate Change*.
- The World Bank. (2010b). *World Development Report 2010: Development and climate change*. <https://doi.org/10.3334/CDLAC/cli.002>
- The World Bank. (2011). *Climate-smart agriculture: A Call to Action*. <https://doi.org/10.4324/9781315621579-4>
- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019 Inequalities in Human Development in the 21 st Century*.
- Veltmeyer, H. (2013). The political economy of natural resource extraction: A new model or extractive imperialism? *Canadian Journal of Development Studies*, 34(1), 79–95. <https://doi.org/10.1080/02255189.2013.764850>
- Ye, J., van der Ploeg, J. D., Schneider, S., & Shanin, T. (2020). The incursions of extractivism: moving from dispersed places to global capitalism. *Journal of Peasant Studies*, 47(1), 155–183. <https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1559834>
- Warner, K. *et al.* (2016) Climate Change Profile: Mozambique.
- White, B., Borras, S. M., Hall, R., Scoones, I., & Wolford, W. (2012). The new enclosures: Critical perspectives on corporate land deals. *Journal of Peasant Studies*, 39(3–4), 619–647. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.691879>
- Zoomers, A. (2010). Globalisation and the foreignisation of space: Seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2), 429–447. <https://doi.org/10.1080/03066151003595325>

PARTE III
SOCIEDADE

FUTURO DO TRABALHO(ADOR) EM MOÇAMBIQUE NA ERA DIGITAL¹

Rosimina Ali e Carlos Muianga

INTRODUÇÃO²

O futuro do trabalho(ador) tornou-se uma preocupação a nível mundial no meio da ascensão das tecnologias digitais, da flexibilidade dos mercados de trabalho e das economias capitalistas globais. As dinâmicas da economia digital estimulam formas de trabalho mediadas digitalmente, remuneradas ou não. Contudo, as questões sobre a organização e o futuro do trabalho(ador) persistem a diferentes níveis. Por um lado, o trabalho “gig” digital é visto como uma janela de oportunidades de emprego, e também de horários e locais de trabalho flexíveis num contexto de desemprego e subemprego notórios no Sul global (Rani & Furrer, 2020; World Bank, 2019). Por outro lado, o trabalho “gig” digital é considerado uma expansão de formas de trabalho informais, inseguras e marcadas por rupturas, e estruturas de classe globais fragmentadas, num contexto de dispersão social e espacial com limitada ou nenhuma regulamentação ou organização dos trabalhadores, sugerindo-se a necessidade de se abordar o trabalho digital na perspectiva dos trabalhadores e das suas famílias (Fuchs & Mosco, 2016; Fuchs & Seignani, 2013; Parthasarathy & Matilal, 2019; Stevano, 2020).

Em Moçambique, o recurso ao trabalho remoto e de plataforma digital ainda se encontra numa fase incipiente, dado o fraco acesso às tecnologias de informação e comunicação (TIC) por parte da maioria da população e o seu estatuto socioeconómico, especialmente nas zonas rurais. Apesar destes factores, o acesso às TIC expandiu-se na última década e houve um aumento do número de *start-ups* que permitem o trabalho “gig” digital ao longo dos últimos cinco anos. A pesquisa, os dados oficiais e os debates sobre o trabalho “gig” e de plataforma digital em Moçambique são áreas que continuam por tratar, em grande parte, e estão assentes numa abordagem dominante da economia, marcada por dualismos e limitada pelas dicotomias atribuídas aos mercados de trabalho (Ali, 2020a). A análise existente destaca

¹ Este artigo é baseado na versão em inglês publicada pelos autores no Southern Centre for Inequality Studies (SCIS), que se cita: Ali, R. and Muianga, C. 2020. The future of work(ers) in Mozambique in the digital era. *Future of Work(ers) SCIS*, Working Paper Number 8. Southern Centre for Inequality Studies, Wits University, <https://www.wits.ac.za/media/wits-university/faculties-and-schools/commerce-law-and-management/research-entities/scis/documents/8%20Ali%20and%20Muianga%20Labour%20Markets%20in%20Mozambique.docx.pdf>

² Agradecemos a todos que directa e/ou indirectamente contribuíram para esta pesquisa, em particular aos trabalhadores.

consideravelmente as iniciativas empresariais, a flexibilidade dos mercados de trabalho e os contratados independentes, ignorando as amplas formas e relações de trabalho heterogêneas e interdependentes. No entanto, à medida que a plataforma digital e o trabalho “gig” têm vindo a acelerar, principalmente nesta actual pandemia da covid-19, as contradições entre esta esfera emergente do trabalho e as condições sociais do trabalho também parecem intensificar-se no actual padrão de crescimento. Parecem emergir tensões novas e exacerbadas em relação às condições de trabalho, relações e regulamentação, bem como conflitos sobre a determinação e distribuição de valores nos processos dominantes de acumulação.

Seguindo uma abordagem de economia política, e olhando para os mercados de trabalho de uma perspectiva mais abrangente (incluindo as formas de trabalho remunerado e não remunerado), este artigo analisa os padrões, dinâmicas e tensões dos mercados de trabalho, tanto na esfera física como digital, no processo de acumulação. O artigo examina como formas de trabalho mediadas digitalmente estão a (re)formular, alterar ou exacerbar a natureza do trabalho existente e que questões coloca para o futuro do trabalho(ador) em Moçambique. Este entendimento exige que se olhe para a plataforma digital e o trabalho “gig” além da esfera digital, a fim de situar a economia “gig” nas estruturas socioeconómicas de que fazem parte os trabalhadores “gig” diferenciados.

O artigo argumenta que o actual modo de organização da produção, prestação de serviços e trabalho na economia da plataforma digital parece reproduzir a informalidade, a irregularidade e a instabilidade do trabalho, aspectos que são dominantes no padrão de crescimento prevalecente no País. Além disso, o futuro dos trabalhadores na era digital depende da ampla organização das estruturas e relações socioeconómicas que moldam a natureza do trabalho, organicamente integrados em processos de acumulação de capital à escala global. As suas conclusões sublinham que as estruturas produtivas de Moçambique têm apresentado limitações na geração de trabalho decente. O padrão de crescimento prevalecente é impulsionado por investimentos em recursos naturais e dependente da produção de produtos primários agrícolas e minerais-energéticos para exportação, com baixo ou nenhum processamento, ligações produtivas limitadas na economia, e com mercados de trabalho fragmentados e diferenciados, dominados por condições sociais informais, irregulares, instáveis e inseguras (Ali, 2020a, 2020b; Ali & Stevano, 2019; Castel-Branco, 2014, 2017). A incapacidade de conceptualizar e analisar amplamente o trabalho em todas as suas estruturas e esferas, digital e fisicamente, bem como as suas interligações em formas de trabalho remunerado e não remunerado, tem implicações para a concepção de políticas públicas sobre o trabalho e o emprego. Analisar a actual organização e condições sociais do trabalho, bem como questionar o seu futuro, sem olhar às estruturas produtivas que tanto moldam as estruturas de trabalho como são, por sua vez, estruturadas pelas estruturas de trabalho, pode levar a políticas erróneas.

Este artigo está organizado em cinco secções. Esta secção introdutória é concluída com uma nota sobre a metodologia. A segunda secção apresenta uma visão geral da economia digital global e das diferentes abordagens do que constitui trabalho mediado digitalmente ou trabalho digital de forma mais alargada, bem como algumas tensões que podem afectar a organização dos trabalhadores e o seu futuro. Com base nas estatísticas oficiais e na pesquisa primária original levada a cabo pelos autores, a terceira secção analisa a natureza dos mercados de trabalho dentro dos padrões dominantes de acumulação em Moçambique. A quarta secção situa a economia digital dentro da estrutura económica moçambicana e analisa a dinâmica do trabalho digital, e também como as tecnologias digitais têm (re)formulado a sua organização actual e que questões coloca ao futuro do trabalho(ador), com base em entrevistas exploratórias realizadas a trabalhadores, em Moçambique, durante o ano de 2020. A conclusão sublinha a urgência de transformar a organização prevalecente do sistema socioeconómico e de trabalho.

ESTRATÉGIA DE PESQUISA E DESAFIOS

Esta pesquisa baseia-se numa triangulação de dados quantitativos e qualitativos. Do ponto de vista quantitativo, foram analisados dados secundários e inquéritos existentes sobre o mercado de trabalho, bem como os recenseamentos populacionais. Qualitativamente, foram realizadas entrevistas entre Agosto e Outubro de 2020, que incluíram actores-chave da economia digital, trabalhadores “gig”, representantes de sindicatos, funcionários governamentais do Ministério do Trabalho e Segurança Social e da Secretaria de Estado da Juventude e Emprego, e alguns co-fundadores de *start-ups*.

Um dos desafios iniciais desta pesquisa foi a inexistência de qualquer estudo ou pesquisa sobre a economia de plataforma ou trabalho “gig” digital em Moçambique. Quase não havia dados disponíveis sobre este tópico, além do baixo número de trabalhadores subscritos numa plataforma, o que constituiu um entrave para situar o estudo.

A inexistência de dados sobre os utilizadores (do lado da procura), o que nos forneceria informações sobre a utilização de aplicações para serviços de entrega e o processo de recrutamento, constitui também uma limitação particular. Por conseguinte, a literatura sobre a economia digital e o trabalho digital, principalmente a relacionada com o Norte e o Sul globais, foi útil para conceptualizar a pesquisa. A isto seguiu-se uma pesquisa das plataformas digitais existentes. A intenção era extrair uma amostra de plataformas e, a partir daí, escolher duas ou três como estudos de caso em que pudéssemos realizar entrevistas aprofundadas a trabalhadores, e possivelmente a gestores ou proprietários de plataformas. Isto não foi fácil, uma vez que realizar uma entrevista era um constrangimento importante. A maioria dos trabalhadores não estava disponível para uma entrevista e muitos estavam relutantes em ser entrevistados, especialmente os das plataformas de entrega (alimentação e transporte). Contudo, dos que estavam disponíveis, conseguimos empregar a técnica de amostragem tipo “bola de neve” e

foi possível estabelecer a confiança necessária para assegurar mais entrevistas. As entrevistas foram realizadas em português, principalmente com trabalhadores “gig” digitais registados na plataforma *Biscate*, e algumas de duas plataformas de entrega, Empresa A e Empresa B. De um modo geral, as entrevistas foram realizadas por chamada telefónica, o que constituiu outra limitação. Os antigos trabalhadores destas plataformas também foram entrevistados. Outra limitação diz respeito ao facto de as plataformas de entrega escolhidas terem muito poucos trabalhadores (menos de 10 trabalhadores, incluindo pessoal administrativo). As perguntas dirigidas aos trabalhadores eram sobre as suas histórias e experiências de trabalho antes e durante o trabalho em curso na plataforma e sobre as suas perspectivas futuras relativamente ao seu estatuto de trabalho ou contratos, salários, condições de trabalho e protecção social. Os trabalhadores entrevistados eram principalmente de Maputo, embora também tenham sido contactados alguns trabalhadores de Gaza e Nampula. Estas entrevistas exploratórias podem não ser suficientemente representativas do panorama da plataforma-trabalho de Moçambique para identificar e construir padrões gerais, apesar de oferecerem informação relevante que servirá para reflexão em futuras pesquisas aprofundadas.

DIGITALIZAÇÃO, A ECONOMIA “GIG” E A ESFERA DO TRABALHO: UMA VISÃO GLOBAL

Em virtude de a natureza da inovação tecnológica estar a mudar rapidamente, o crescimento da economia digital tornou-se cada vez mais e rapidamente uma tendência global, reformulando a maneira como diferentes tipos de actividades económicas, incluindo o trabalho, são levadas a cabo a vários níveis. Segundo o relatório sobre economia digital da United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] de 2019 (UNCTAD, 2019, p. 2), «a evolução da economia digital está intimamente associada a várias tecnologias de ponta e é alimentada por dados» (tais como a análise de dados, inteligência artificial, impressão em 3D, a Internet das Coisas (*Internet of Things [IoT]*), computação em nuvem e automação e robótica).

Não existem definições amplamente aceites de “economia digital”, uma vez que surgiram uma série de termos relacionados com esta matéria, reflectindo percepções diferentes: “economia “gig”, “economia de plataforma”, “*on demand economy*”, para mencionar alguns. O que estes termos ou conceitos têm em comum são as suas ligações com a mediação de actividades por plataformas digitais. O termo “economia ‘gig’” parece ser amplamente adoptado e abrange mesmo a intermediação não necessariamente digital. Healy, Nicholson & Pekarec (2017, p. 232), por exemplo, descrevem “economia ‘gig’” como «a rápida propagação de *start-ups* que se ligam e fazem mediação entre compradores e vendedores numa série de mercados, mas particularmente mercados para serviços presenciais». Anwar & Graham (2020, p. 1270) entendem-na como «um sistema de intercâmbio económico em que organizações e indivíduos

se reúnem para realizar uma variedade de trabalho através de plataformas digitais como intermediários». Utilizam o termo “economia ‘gig’” para se referirem ao fenómeno do trabalho mediado por plataformas *online* e concentram-se no seu foco geográfico e digital. A partir destas explicações, o nosso entendimento é que a “economia digital” é uma dinâmica económica mundial associada ao papel crescente que as tecnologias digitais desempenham na mediação de actividades económicas, incluindo relações laborais e a organização e funcionamento geral das economias capitalistas contemporâneas a vários níveis (nacional, regional e global). Apesar de ser uma dinâmica global, a geografia da economia digital é altamente concentrada, sendo os EUA e a China responsáveis por cerca de 90% do valor da capitalização de mercado das 70 maiores plataformas digitais do mundo. Além disso, tem sido sugerido que apesar da crescente importância da digitalização na economia global,³ ainda existem desafios sobre como medir «o valor na economia digital», especialmente nos países em desenvolvimento, onde as capacidades de produção de dados que poderiam ajudar a produzir informação relevante são ainda incipientes (UNCTAD, 2019:48). Relacionado com estes desafios, outra questão é a distribuição deste valor entre diferentes actores ao longo de toda a cadeia de valor da economia digital, que incluem trabalhadores “gig”, proprietários de plataformas e programadores. Isto levanta a questão das relações e dinâmicas de poder na economia “gig” e como isto afecta os trabalhadores, por exemplo, como uma parte central da criação de valor. Globalmente, estes desafios estão relacionados com as «diferentes dimensões da economia digital», associadas à ausência de uma definição amplamente aceite (UNCTAD, 2019, p. 49). Esta falta de uma definição ampla ou universalmente aceite de economia digital ou “gig” é também uma preocupação quando se trata de compreender o tipo e a natureza do trabalho empreendido numa tal economia. Do mesmo modo, no mundo do trabalho, têm sido normalmente utilizados termos como “trabalho digital”, “trabalho ‘gig’”, “trabalho de plataforma”, “*microwork*” e “*crowdwork*” associados à “economia digital/‘gig’” (Graham, Hjorth, & Lehtonvirta, 2017; Heeks, 2017). Estes termos têm, por vezes, sido utilizados de forma indistinta, apesar de terem importantes diferenças analíticas associadas ao facto de os espaços digitais variarem em diferentes contextos. Fuchs, por exemplo, observou que, nos debates sobre “trabalho digital”, foi dada menos atenção à melhor forma de o definir e argumentou que é necessária uma melhor compreensão do que «força de trabalho e trabalho são» para definir os seus limites com clareza (Fuchs, 2014, p. 23). Para tal, sugere que a teoria do trabalho de Marx seria um ponto de partida útil. Embora ainda seja complicado encontrar uma melhor definição do termo, alguns definem o trabalho digital como trabalho remunerado e não remunerado

³ A quota de exportações de serviços digitalmente fornecidos nas exportações globais de serviços aumentou de 1,2 trilhões de dólares, em 2005, para 2,9 trilhões de dólares, em 2018, e as exportações globais de serviços TIC aumentaram de 175 mil milhões de dólares para 568 mil milhões de dólares no mesmo período; o emprego global no sector das TIC aumentou de 34 milhões para 39 milhões entre 2010 e 2015 (UNCTAD, 2019).

realizado na economia digital (Bukht & Heeks, 2017). Outros definem-no como o trabalho remunerado e não remunerado realizado em meios digitais (Scholz, 2012). Outros autores definem [o trabalho digital] como «a organização de experiências humanas com a ajuda do cérebro humano, meios digitais e de fala, de tal forma que são criados novos produtos» (Fuchs & Sevignani, 2013, p. 237).

As diferenças nas suas utilizações reflectem certamente diferentes percepções e abordagens à economia digital ou “gig”, uma vez que os espaços digitais/*online*/virtuais não são uniformes. A compreensão tornou-se mais complexa à medida que surgem novos resultados de pesquisa. Por exemplo, uma compreensão mais ampla de trabalho, que reconhece actividades produtivas e reprodutivas tanto em contextos formais como informais (Ali, 2020a; Ali & Stevano, 2019), pode sugerir uma compreensão diferente do espaço digital e do grau de penetração digital em contextos particulares.

Independentemente das definições destes termos, o que é certo é que descrevem importantes dinâmicas socioeconómicas associadas à crescente digitalização da economia global e aos impactos subjacentes a vários níveis e em várias dimensões das nossas vidas, incluindo as dimensões do trabalho e das relações laborais. Num plano mais global, existem certamente benefícios notórios decorrentes da “economia digital/‘gig’”. Apesar destes benefícios, aumentaram as preocupações sobre a forma como a digitalização - entendida como a forma como as tecnologias digitais estão a ser cada vez mais difundidas - perturbou formas e relações sociais existentes do trabalho produtivo e reprodutivo.

Uma preocupação comum e amplamente partilhada em vários debates é a forma como os desenvolvimentos em curso na digitalização tiveram impacto no mundo do trabalho e no seu futuro, tanto no Norte como no Sul globais. Esta preocupação acentuou-se com o aumento do chamado “trabalho digital” na economia “gig”, assim como cresceu a necessidade de estudar esta questão de uma maneira mais aprofundada (Fuchs, 2014; Graham, Hjorth, & Lehdonvirta, 2017; ILO, 2018). Tal como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca, a ascensão das «plataformas de trabalho digital *online*» representou «uma das maiores transformações no mundo do trabalho na última década» (ILO, 2018, p. v). Graham, Hjorth, & Lehdonvirta (2017, pp. 136–137) salientaram que o trabalho digital «surgiu numa confluência de duas tendências», nomeadamente a preocupação global com o «desemprego e o subemprego» e a «conectividade em rápida mudança» pela qual «grande parte do mundo é cada vez mais caracterizado». Salientam ainda que em resposta a esta confluência, «milhões de pessoas em todo o mundo recorreram ao trabalho de mediação digital terceirizado, como forma de transcender algumas das limitações dos seus mercados de trabalho locais». Foi, então, sugerido que, apesar de alguns benefícios dignos de realce (tais como a oportunidade de realizar trabalho a partir de qualquer lugar e a qualquer momento, permitindo aos trabalhadores flexibilidade e oportunidades de emprego), os trabalhadores em plataformas

de trabalho digitais têm enfrentado desafios crescentes no que respeita, por exemplo, ao seu estatuto laboral, condições de trabalho, incluindo remuneração adequada, protecção social e outros benefícios (ILO, 2018, p. v). Este aspecto tem sido corroborado por uma vasta gama de estudos que avaliam os impactos da economia “gig” na dinâmica laboral mais geral. A título de exemplo, De Stefano (2016) argumentou que os impactos do crescimento exponencial da economia “gig” sobre os direitos laborais foram ignorados. O autor sugere que apesar das oportunidades proporcionadas pelas formas de trabalho na economia “gig” (“*crowdwork*”) e «trabalho a pedido através de aplicações (apps)», tais como a possibilidade de proporcionar uma boa combinação com as oportunidades de emprego e modalidades de trabalho mais flexíveis, podem exacerbar a «mercantilização do trabalho», e portanto, a importância de reconhecer as actividades na economia “gig” como «trabalho» (De Stefano, 2016, p. iii). Isto porque esta economia é parte integrante de uma dinâmica económica mais ampla, caracterizada por uma crescente casualização e informalização do trabalho, incluindo a «disseminação de formas de emprego atípicas» (De Stefano, 2016, p. iii). Com efeito, a tendência para a casualização e a informalização do trabalho tornou-se uma preocupação, em especial no que diz respeito ao futuro do trabalho à escala global.

Graham, Hjorth & Lehdonvirta (2017) sugerem que embora se verifiquem «benefícios importantes e palpáveis» para uma série de trabalhadores na economia “gig”, «existe uma gama de riscos e custos que afectam indevidamente os meios de subsistência dos trabalhadores digitais». Os autores levantaram quatro preocupações associadas ao trabalho digital, que são importantes para reflectir quando se trata de pensar sobre os efeitos no futuro do trabalho. Uma é o limitado poder de negociação, associado ao facto de os trabalhadores da economia “gig” carecerem de protecção. Frequentemente, as leis laborais não lhes são aplicadas porque são, muitas vezes, classificados como contratados independentes e não como empregados. As outras três preocupações, que podem estar ligadas à primeira, são a exclusão económica, a intermediação e o desenvolvimento de competências e capacidades. Também reflectem sobre quatro grandes estratégias para melhorar as condições e os meios de subsistência dos trabalhadores digitais, nomeadamente «sistemas de certificação, organização dos trabalhadores digitais, estratégias de regulamentação e controlo democrático das plataformas de trabalho online» (Graham, Hjorth, & Lehdonvirta, 2017, p. 138). Estas preocupações referem-se, por exemplo, à falta de regulamentação governamental da economia “gig” em geral e das plataformas de trabalho digitais relacionadas, que definem as condições de trabalho. Apesar destas plataformas oferecerem oportunidades de rendimento aos trabalhadores, a ausência de normas laborais para a sua regulamentação significa que o trabalho não pode ser fiável, o que torna difícil para os trabalhadores planearem as suas actividades diárias (ILO, 2018). Outro aspecto particular que resulta desta situação é a forma como os trabalhadores “gig” que trabalham remotamente «exercem a sua actividade para ganhar e manter a sua subsistência

na economia “gig”» (Anwar & Graham, 2020, p. 1269). Estes e outros aspectos da economia “gig” contextualizarão melhor a discussão em torno do trabalho “gig” digital e da economia “gig” em Moçambique.

MERCADOS DE TRABALHO E PADRÕES DE ACUMULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Os padrões e relações do mercado de trabalho transcendem as esferas físicas para englobar o mundo digital do trabalho, que ao longo da última década tem registado um aumento das plataformas de trabalho digital e do trabalho “gig”. Ao longo deste documento, o trabalho é analisado em termos gerais, incluindo as suas formas interdependentes em esferas físicas e digitais, tanto as remuneradas como as não remuneradas, as formais e informais, as agrícolas e não agrícolas (Ali, 2017). Os mercados de trabalho são dinâmicos, diferenciados e diversificados, incorporando uma força de trabalho que não é um mero factor de produção ou uma mercadoria, mas que está organicamente incorporada no sistema social de acumulação (Ali, 2020a; Fine, 1998; Fuchs, 2014; Harvey, 2006; O’Laughlin, 1996; Sender & Smith, 1986). Persistem lacunas metodológicas na recolha de dados e na análise dos mercados de trabalho em Moçambique, limitando a compreensão, concepção e eficácia das políticas públicas na matéria (Ali, 2017; Oya, Cramer, & Sender, 2017). O quadro analítico dominante reflecte uma perspectiva dualista que separa a economia em dois sectores - um considerado moderno (capitalista) e outro considerado tradicional (pré-capitalista) - e divide as várias formas de trabalho dentro da economia em dicotomias como o trabalho formal/informal e o trabalho assalariado/não assalariado na produção de subsistência. As interligações e interdependência entre os dois sectores são ignoradas ao excluir, por exemplo, o trabalho não remunerado dos mercados de trabalho e negligenciando formas ocasionais de trabalho assalariado (Ali, 2017; O’Laughlin, 1996; Wuyts, 1978).

Uma vasto leque de evidências na análise da economia moçambicana mostra que, historicamente, a força de trabalho foi estruturalmente integrada nos processos de acumulação (Castel-Branco, 2010; O’Laughlin, 1981; Wuyts, 1980). No período colonial, o sistema de acumulação de capital baseava-se na expropriação da força de trabalho para a extracção de mais-valia, através da integração do campesinato no mercado de trabalho capitalista e no mercado de bens como fornecedor de força de trabalho barata e produtor de alimentos baratos e produtos primários para capital, numa base regionalmente diferenciada (Castel-Branco, 1994). Tal só foi possível através da manutenção do campesinato ligado à terra, que, ao mesmo tempo, se dedicava ao trabalho assalariado e produzia alimentos para o seu próprio consumo e para o mercado. A capacidade do campesinato para produzir este alimento, que dependia dos salários, era fundamental para a reprodução da força de trabalho e para garantir que estava disponível

e era barato para o capital (Ali, 2020a). A interdependência entre o trabalho assalariado e não assalariado continua central no sistema social de acumulação de capital predominante em Moçambique, marcado pela natureza fragmentada dos mercados de trabalho (dominados por formas de trabalho irregulares, instáveis e informais). O trabalho é semi-proletariado, não organizado e fragmentado (Ali, 2020a). Ao analisar os mercados de trabalho dentro das especificidades históricas da estrutura da economia de Moçambique, são cruciais as diferentes formas e condições de trabalho e relações sociais para compreender a ampla organização e padrões de trabalho e reflectir sobre o futuro do trabalho(ador) na actual dinâmica global de digitalização da economia.

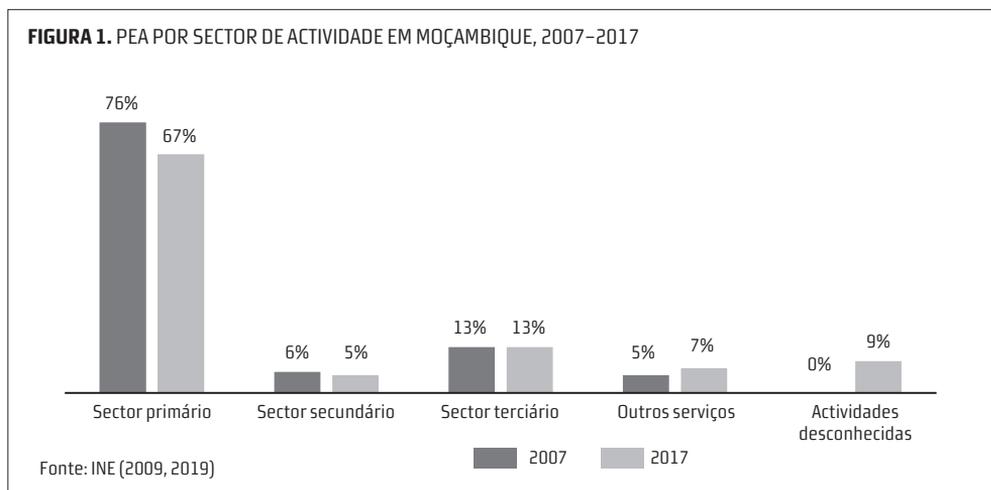
As estruturas de produção extractiva de Moçambique não geram emprego de qualidade (Ali, 2020a; Ali & Stevano, 2019; Castel-Branco, 2014, 2017; Stevano & Ali, 2019). A economia do País foi considerada uma história de sucesso, dada a sua taxa de crescimento económico elevada e sustentada, que rondou, em média, 8% ao ano, na última década e meia, exceptuando os últimos cinco anos, altura em que foi reduzida para metade (Castel-Branco, 2017; *Jornal A Verdade*, 2019). A estrutura económica depende das importações para consumo (especialmente bens de consumo básicos) e para a produção. O crescimento da última década e meia foi sustentado pela concentração da produção e do investimento privado no sector extractivo da economia (incluindo recursos minerais e energéticos e produtos agrícolas de base para exportação) e nas infra-estruturas e serviços associados a este sector extractivo. A natureza extractiva da economia absorve cerca de 95% do investimento privado total e é marcada pela especialização das exportações em produtos primários do núcleo extractivo (em recursos minerais e energéticos, bem como em produtos agro-industriais) (Castel-Branco, 2017). Apesar do elevado crescimento económico, a pobreza monetária tem permanecido elevada durante a última década e meia. Estimativas recentes indicam que o custo de um cabaz alimentar básico poderá ter aumentado entre 55% e 70%, no período de 2014 a 2016, o que se reflecte numa taxa de pobreza nacional de 55% a 60%, e que representa um aumento em relação aos 46% estimados pelo *Inquérito ao Orçamento Familiar* (IOF) de 2014/2015 (INE, 2016; Mambo *et al.*, 2018). Além disso, a desigualdade no consumo aumentou; o coeficiente de Gini⁴ ao nível nacional aumentou de 0,42, no IOF 2008/09, para 0,47 no IOF 2014/15.

A estrutura demográfica do País é bastante jovem, com uma média de idade de 17 anos e uma esperança média de vida de 54 anos. Em 10 anos (2007 a 2017), a população total aumentou quase 35%, tendo atingido cerca de 28 milhões de habitantes em 2017 (INE, 2009, 2019). A maioria da população (cerca de dois terços) vive nas zonas rurais e cerca de dois terços da População Economicamente Activa (PEA) total está classificada no *Censo da População e Habitação* de 2017 como praticando a agricultura, e quase a mesma proporção de pessoas

⁴ Não obstante as reconhecidas lacunas metodológicas nos indicadores para medir as desigualdades nas estatísticas oficiais.

declarou a sua principal actividade como sendo “camponesa”. Além disso, e segundo os dados oficiais apresentados na Figura 1, nos últimos 10 anos, além da maioria da PEA ainda estar envolvida na actividade agrícola (que diminuiu ligeiramente), seguida do sector terciário (que permanece estático), regista-se uma redução da quota total da PEA no sector industrial, o que pode ser um sinal de desindustrialização no País, facto que é consistente com as evidências sobre a estrutura da economia moçambicana.

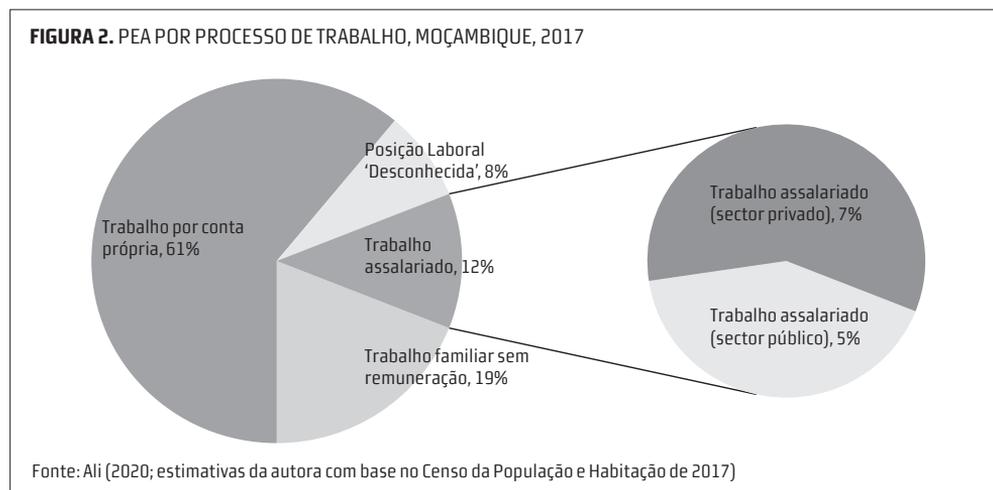
Não obstante, as lacunas nos inquéritos e na recolha de estatísticas laborais limitam uma visão aprofundada da estrutura profissional a partir dos dados oficiais disponíveis. Os inquéritos do Censo incidem na actividade principal na semana de referência (últimos sete dias). Estes apresentam categorias exclusivas e carecem de várias categorias, o que resulta na negligência e subestimação dos padrões do trabalho assalariado, particularmente na agricultura, e na interdependência daí decorrente com uma série de outras actividades económicas (Ali, 2020a; Ali & Stevano, 2021).



A acrescentar a isso, a maioria da PEA, em Moçambique, está envolvida em actividades informais (cerca de 88%), segundo é apresentado na Figura 2, que toma por base o *Censo* de 2017, o que significa que apenas 12% da PEA tem trabalho “formal” assalariado. Apesar das lacunas metodológicas nas estatísticas oficiais de emprego, é possível notar a precedência de formas informais de trabalho que não excluem formas de trabalho assalariado (Ali, 2020a). De acordo com os mesmos dados, a maior parte da PEA trabalha por conta própria e não é remunerada. A questão que surge centra-se na posição ocupada no processo laboral pelos trabalhadores agrícolas (assalariados ou não assalariados), que dominam a estrutura de ocupação da PEA como ocupação principal, em que a maioria da PEA (cerca de 70%) está envolvida (INE, 2019).

Outro aspecto que vale a pena mencionar relativo às estatísticas oficiais do trabalho, além das lacunas relativas ao desemprego e subemprego, é a categoria “desconhecido”. A elevada

proporção da PEA na categoria “desconhecido” no processo laboral aumenta a invisibilidade das diversas formas de ocupação que caracterizam os mercados de trabalho, subestimando a sua natureza e pontos de intersecção.



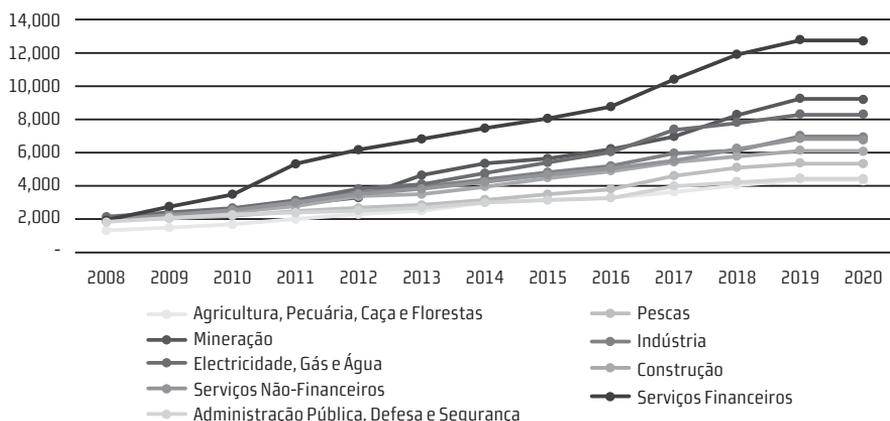
Uma questão que emerge com a dinâmica global da digitalização da economia diz respeito ao registo - não captado pelas estatísticas oficiais - de trabalhadores assalariados cuja base é a sua casa ou no circuito da “economia ‘gig’”, mediado por plataformas digitais. Muitas pessoas, especialmente as que se encontram a praticar formas informais de emprego, podem ser invisíveis nas estatísticas sobre a PEA e podem ser classificadas como desempregados ou trabalhadores familiares sem remuneração (Ali, 2020a).

Além disso, o salário mínimo é outra dinâmica central que afecta a estrutura do mercado de trabalho. Durante a última década, os salários mínimos (nominais) têm vindo a aumentar constantemente, excepto em 2020 (Figura 3)^{5,6}. Apesar desta tendência ascendente, continua a ser um grande desafio, uma vez que o actual salário mínimo é bastante inferior ao custo de vida. O emprego categorizado nos sectores “agricultura”, “pesca” (abarcando, em conjunto, mais de 60% do total da PEA, de acordo com o recenseamento da população de 2017, como anteriormente referido) e “administração pública” têm os salários mínimos mais baixos, enquanto “serviços financeiros”, “mineração” e “electricidade, gás e água” têm os salários mínimos mais altos.

⁵ Estimativas dos autores com base em Hanlon (2010, 2018); Club of Mozambique (2019),

⁶ Devido à pandemia da covid-19, as negociações de novos salários mínimos referentes a 2020 foram suspensas e os salários mínimos continuam ao seu nível de 2019. Até 2000, existia um salário mínimo único. De 2001 a 2007, foram estabelecidos dois grupos de salários mínimos: o salário mínimo agrícola e o salário mínimo não agrícola. Desde 2008, Moçambique tem tido salários mínimos múltiplos, correspondentes aos vários sectores da economia (ver Hanlon, 2010).

FIGURA 3. SALÁRIO MÍNIMO DE MOÇAMBIQUE POR SECTOR, 2008-2020 (METICAIS)

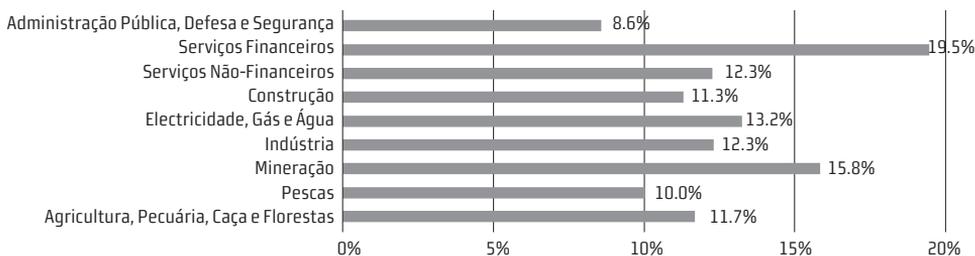


Fonte: (Hanlon, 2010, 2018; Club of Mozambique, 2019)

Entre 2009 e 2019, os salários mínimos aumentaram numa média anual de cerca de 11%, na agricultura, e cerca de 19%, no sector financeiro (Figura 4).

Curiosamente, os sectores com os salários mínimos mais elevados são os que têm taxas de crescimento médio anual mais elevadas. Apesar da subida dos salários mínimos durante a última década, têm aumentado as preocupações quanto à capacidade de suportar meios de subsistência e necessidades básicas, tais como alimentação, saúde, transportes e electricidade. Após um aumento lento, mas constante, de 2010 a 2014, os salários reais (ajustados à inflação alimentar) baixaram drasticamente em 2015 e 2016, indicando a deterioração do poder de compra dos trabalhadores (Muianga *et al.*, 2018). Tal aconteceu quando a economia moçambicana entrou numa crise que é, em grande parte, o resultado da redução dos principais produtos de exportação. Este decréscimo resultou na depreciação da moeda e, conseqüente, inflação elevada, uma vez que Moçambique depende da importação de bens de consumo básicos e intermédios, particularmente alimentos. Os preços dos alimentos aumentaram 18% e 36%, em 2015 e 2016, respectivamente.

FIGURA 4. TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DO SALÁRIO MÍNIMO POR SECTOR DE ACTIVIDADE, 2009-2019



Fonte: (Hanlon, 2010, 2018; Club of Mozambique, 2019)

ECONOMIA DIGITAL E DE PLATAFORMA EM MOÇAMBIQUE: UM OLHAR AO(S) TRABALHO(ADORES) “GIG”

Apesar de uma expansão relativamente rápida das infra-estruturas e tecnologia digitais, Moçambique ainda se encontra numa fase inicial de digitalização. O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) obedece ao seu próprio ritmo, condicionado pela natureza do crescimento e fase de desenvolvimento da economia nacional, bem como pelo seu grau de interligação com a economia global. Embora certos elementos da digitalização possam ser encontrados directa e indirectamente em quase todos os sectores da economia, formais e informais, persistem ainda importantes desafios na avaliação do impacto das tecnologias digitais sobre o trabalho e a natureza dos mercados de trabalho. Estes desafios reflectem a relativa inexistência de uma compreensão clara da natureza e estrutura da “economia digital”, bem como de como o “trabalho digital” é caracterizado nas condições específicas de Moçambique. Podemos mesmo levantar algumas questões para reflexão e, a partir delas, tentar dar sentido à economia digital em Moçambique e à dinâmica laboral relacionada. Como é que localizamos Moçambique nesta dinâmica digital global? Se medir a “economia digital” não é um exercício simples (UNCTAD, 2019), podemos, de uma maneira plausível, identificar ou classificar “trabalhadores ‘gig’ digitais” em Moçambique? Se sim, quem são eles e quais são as suas características? Que tipo de trabalho fazem normalmente? Diferem dos “trabalhadores ‘gig’” digitais que são normalmente estudados no Norte global e noutras partes do Sul global? Estas e outras questões potenciais são pontos de partida úteis para se entender e definir os limites da economia digital e a dinâmica de trabalho que lhe é associada em Moçambique.

A complexidade da natureza do trabalho ultrapassa as fronteiras de várias esferas, formal e informal, urbana e rural, digital e não digital, etc., tal como foi apresentado na análise do mercado de trabalho moçambicano na secção anterior. Dada a elevada informalidade da economia e a intersecção entre várias formas de trabalho e o emprego formal convencional, torna-se ainda mais difícil estimar o número de pessoas envolvidas no trabalho de plataforma à medida que a economia “gig” se expande. Por conseguinte, torna-se necessário estabelecer limites claros para a definição de trabalho digital no contexto de Moçambique, uma vez que nem todos os serviços mediados digitalmente devem ser entendidos como trabalho digital.

Uma vez que a “economia digital” acaba de começar a penetrar nos chamados sectores tradicionais (tais como a agricultura, turismo e transportes) nos países em desenvolvimento (UNCTAD, 2019), podemos ainda argumentar que Moçambique se encontra na sua fase inicial, apesar do rápido aumento dos serviços e produtos digitais e das plataformas de trabalho mediadas digitalmente durante a última década. O telemóvel, introduzido pela primeira vez em

1997 pela *Moçambique Celular (Mcel)*,⁷ actualmente *Moçambique Telecom (Tmcel)*⁸ assim como as revoluções da *internet* nas últimas duas décadas são, sem dúvida, uma das dinâmicas - se não a mais importante - por detrás desta explosão de produtos e serviços digitais. Como resultado da expansão das TIC e da crescente acessibilidade, a utilização de telemóveis representou uma das mudanças mais significativas rumo ao aumento da conectividade digital.

De acordo com as empresas *Hootsuite* e *We are Social*,⁹ em Janeiro de 2019, o número total de assinaturas de telemóveis em Moçambique era de 14,26 milhões, representando cerca de 46% da população (*We are Social and Hootsuite*, 2019). O número de utilizadores da *internet* era de 5,43 milhões (representando uma penetração de 18% da Internet).¹⁰ Cerca de 2,5 milhões de pessoas eram utilizadores activos das redes sociais, dos quais 2,2 milhões eram utilizadores de redes sociais móveis. Para mencionar apenas algumas dinâmicas importantes, a percentagem de pessoas que utilizam dispositivos ou ferramentas de comunicação móvel aumentou ao longo dos últimos cinco anos. A percentagem da população que utiliza a *internet* (via telefone ou computador) aumentou de 4% para 9%, os *smartphones* de 9% para 14%. Não se registaram grandes alterações na utilização do telefone básico, nem do computador, portátil ou *tablet*. Embora o acesso e a posse de telemóveis ainda possam ser considerados baixos, estes números têm mostrado um rápido aumento na última década, e mais pessoas estão agora interligadas e ligadas a uma vasta gama de serviços, desde o financeiro ao utilitário e aos pagamentos de bens e serviços. O inquérito aos consumidores *FinScope para Moçambique* revelou que a percentagem de famílias que possuem telemóveis ou *smartphones* mais do que duplicou desde 2009, enquanto a posse de um computador aumentou muito ligeiramente (Figura 5).

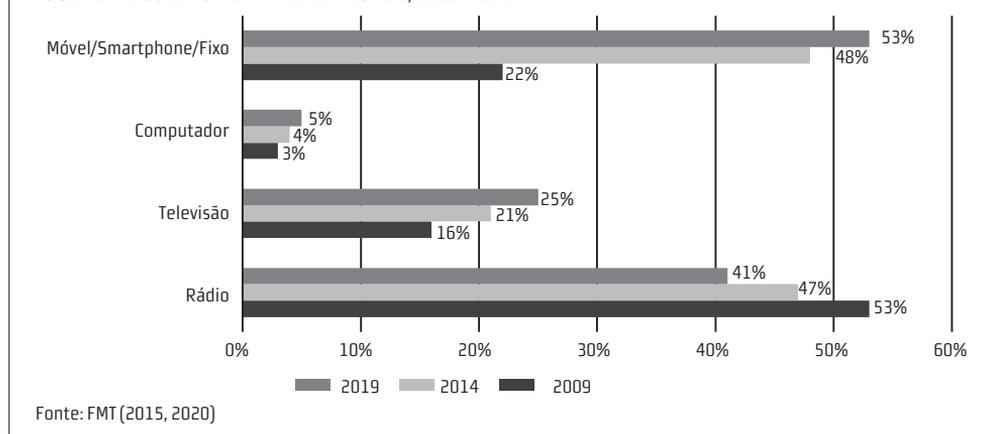
⁷ A *Mcel* foi a primeira operadora móvel a ser estabelecida em Moçambique. Ver http://superbrands.co.mz/wp-content/uploads/2018/07/sbmz01_mcel-1.pdf (consultado no dia 10 de Novembro de 2020).

⁸ *Moçambique Telecom, SA*, é a empresa resultante da fusão das antigas empresas públicas *Telecomunicações de Moçambique, SA (TDM)* e *Moçambique Celular, SA (Mcel)*. Ver <https://www.tmcel.mz/quem-somos-nos/> (consultado no dia 01 de Agosto de 2022).

⁹ A *Hootsuite* é líder na gestão dos meios de comunicação social (ver <https://hootsuite.com/>) e a *We are Social* é uma agência criativa orientada para a sociedade, com uma equipa global de cerca de 850 pessoas espalhadas por 13 países, cujo objectivo é ligar pessoas e marcas de forma significativa (vide <https://wearesocial.com/>).

¹⁰ <https://www.slideshare.net/DataReportal/digital-2019-mozambique-january-2019-v01> (consultado a 26 de Outubro de 2020)

FIGURA 5. POSSE DAS TIC A NÍVEL DOMÉSTICO, 2009-2019



A posse e o acesso a telemóveis expõem, de forma directa e indirecta, as pessoas a espaços digitais/virtuais. Estes têm coincidido com a crescente utilização de dinheiro móvel. Três fornecedores de dinheiro móvel em particular, *mKesh* (desde 2011), *Mpesa* (desde 2013) e *e-Mola* (desde 2017) estão ligados às três principais operadoras do serviço móvel em Moçambique: a *Mcel* (agora *Tmcel*), a *Vodacom* e a *Movitel*, respectivamente. Este facto demonstra que houve mudanças significativas no sector financeiro durante a última década (FMT, 2015, 2020). A crescente utilização de dinheiro móvel tem desempenhado um papel significativo na aceleração do acesso aos serviços financeiros, uma vez que os serviços financeiros digitais estão a ser utilizados para expandir a distribuição de serviços financeiros fora da filial tradicional e dos canais ATM. Os serviços de dinheiro móvel cresceram significativamente com o investimento substancial das operadoras de redes móveis no sentido de expandir a sua cobertura e promover a utilização destes serviços. A *Vodacom Moçambique* tornou-se o actor dominante no sector do dinheiro móvel em Moçambique através da sua plataforma *Mpesa*, que se tornou o principal meio de transacção financeira em todo o País, ultrapassando a *mKesh*, que foi a primeira plataforma de dinheiro móvel em Moçambique. O *Mpesa* está agora integrado em cinco grandes bancos comerciais em Moçambique (*Millennium BIM*, *Standard Bank*, *BCI*, *Nedbank* e, mais recentemente, *BancABC*, a partir do qual as operações de crédito do *Mpesa* - “*Txuna Mpesa*” - são feitas.), contribuindo, assim, para alargar o ecossistema *Mpesa* aos seus clientes. A análise apresentada acima sugeriu que o sector financeiro foi o que mais beneficiou com o aumento da conectividade digital. De facto, a expansão digital, através da crescente utilização de telemóveis, tem vindo a contribuir cada vez mais para a inclusão financeira e tem impulsionado muitas actividades comerciais (FMT, 2020). O dinheiro móvel é hoje uma plataforma dominante no mundo das transacções financeiras, especialmente no sector informal. É notavelmente um avanço importante em termos de integração digital, particularmente em sectores muito localizados.

O surgimento de novas empresas e empresas centradas na criação e produção de conteúdos digitais para uma variedade de empresas públicas e privadas é também uma indicação do papel crescente que as plataformas digitais têm vindo a desempenhar ao longo dos últimos anos. Isto tornou-se uma dinâmica particularmente importante à medida que mais actividades nos chamados sectores tradicionais (agricultura, indústria, turismo, etc.) começam a ser digitalizadas ou pelo menos realizadas através de alguma intermediação de plataformas digitais (UNCTAD, 2019).

Apesar da concentração das tecnologias digitais no sector financeiro, existe uma série de iniciativas “digitais” que têm sido levadas a cabo nos últimos anos. À medida que um número crescente de pessoas se liga através de plataformas digitais, parece haver espaço para uma pesquisa empírica mais aprofundada sobre a forma como as tecnologias digitais estão a (re)formular o mundo do trabalho em Moçambique e o seu futuro.

TECNOLOGIAS DIGITAIS, PLATAFORMAS LABORAIS E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO(ADOR) EM MOÇAMBIQUE

Os últimos cinco anos registaram a presença e utilização cada vez maior de plataformas digitais relacionadas com a entrega de serviços, nomeadamente transporte (serviços de táxi) e entrega de alimentos (por exemplo, *Deliva*, *Speed Taxi* e *Delivery*), uma gama de plataformas de comércio electrónico ou lojas de electrónica ligadas a supermercados e outros fornecedores de bens e serviços (tais como *Bazara* e *Moogle*), e uma plataforma de recrutamento de força de trabalho informal, *Biscate* (termo local usado em Moçambique para um trabalho remunerado ocasional ou à peça).

Embora ainda não estudados de forma sistemática, estes eventos certamente mudaram e reformularam a maneira como o trabalho é realizado em determinados sectores ou tipos de actividades.¹¹ Como as tecnologias digitais (re)formularam o mundo do trabalho e o seu futuro em Moçambique é uma questão a estudar de maneira aprofundada. Embora o País se encontre numa fase inicial de digitalização, é possível localizar a dinâmica emergente das formas de trabalho mediadas digitalmente dentro das estruturas económicas e na natureza dos mercados de trabalho, colocando algumas questões baseadas em pesquisa exploratória. Há uma série de questões que reflectem a natureza dos mercados de trabalho e da economia moçambicana (Ali, 2020a) e o grau de penetração digital numa série de sectores, tal como discutido em secções

¹¹ Num cenário mais informal, a proliferação de utilizadores do *WhatsApp* que anunciam uma vasta gama de produtos, especialmente nas áreas de electrónica e vestuário, mas também alimentos e outros serviços, tornou-se uma dinâmica importante. Embora estas não sejam normalmente “plataformas” integradas com um sistema de pagamento específico, as pessoas que exigem tais serviços ou produtos têm pelo menos três métodos de pagamento, nomeadamente *Mpesa*, transferência bancária para a conta do vendedor ou mesmo o pagamento em dinheiro. Estes métodos de pagamento são também utilizados por plataformas que trabalham com entregas. Muitos destes anúncios informais do *WhatsApp* podem reflectir dinâmicas de trabalho e valor que possam ter surgido nos últimos anos, embora seja difícil identificá-los sem uma pesquisa de carácter sistemático. Esta dinâmica de trabalho particular e informal (ou formal em alguns casos) mediada de certa forma digitalmente tornou-se comum. É de salientar que a maioria das pessoas que utilizam este meio para publicitar produtos têm como alvo pessoas da sua lista de contactos através do seu estado no *WhatsApp*. Algumas estão a fazer o seu próprio negócio informal e outras estão a trabalhar para outra pessoa ou empresa proprietária dos produtos ou serviços.

anteriores, e nas experiências de trabalho das pessoas e na organização geral do trabalho e meios de subsistência, tal como é abordado nesta secção.

O estudo é baseado numa análise exploratória das experiências de trabalhadores envolvidos em plataformas de trabalho digitais informais, tendo sido realizado, na sua maioria, digitalmente, durante a pandemia da covid-19. O seu objectivo era fazer um levantamento preliminar e compreender os diferentes trabalhadores envolvidos em formas de trabalho mediadas digitalmente, as condições sociais do seu trabalho e os desafios em torno da ampla organização do trabalho que estão a realizar. Esperava-se que isto fornecesse uma visão de como todos estes aspectos em conjunto podem afectar a organização e a dinâmica futura do trabalho.

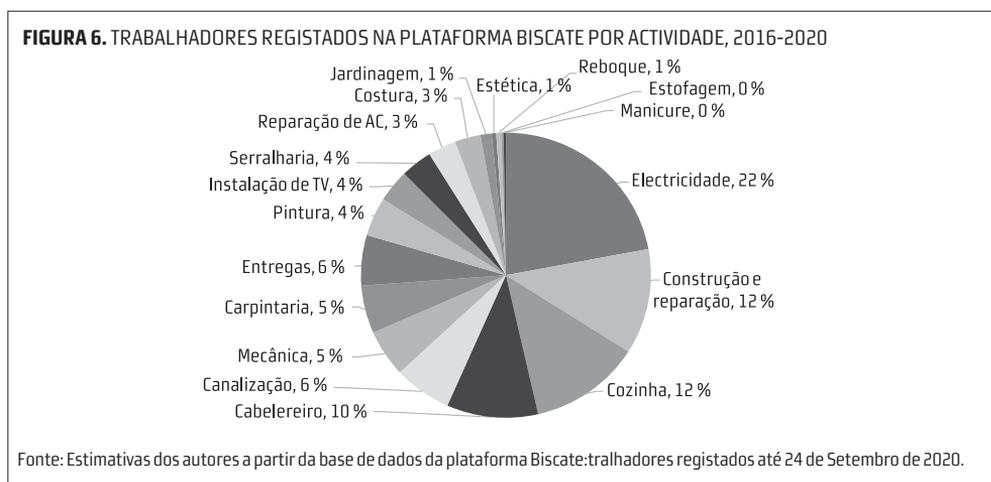
O trabalho “gig” por intermédio de plataformas digitais é uma dinâmica embrionária, uma vez que muitas das plataformas de trabalho digital foram fundadas nos últimos cinco anos e estão concentradas na sua maioria na capital, Maputo. Neste estudo exploratório, analisámos as experiências dos trabalhadores em algumas destas plataformas de trabalho digitais, considerando especificamente dois tipos diferentes: (i) estudos de casos preliminares com trabalhadores assalariados de dois provedores de serviços de entrega formais, Empresa A e Empresa B; (ii) entrevistas exploratórias com trabalhadores registados na plataforma de recrutamento informal *Biscate* (que procura ligar trabalhadores “gig” registados localizados em todo o País a clientes ou empregadores). Foram entrevistadas cerca de duas dezenas de trabalhadores “gig”. Estes trabalhadores foram registados como electricistas, canalizadores, cozinheiros e trabalhadores de entregas, localizados em províncias como Gaza, Nampula e Maputo, tendo esta última sido responsável por cerca de 85% dos trabalhadores entrevistados. Uma das plataformas digitais para serviços de entrega a operar em algumas partes da cidade de Maputo, a *Deliva*, faz parte de uma empresa africana de plataformas para serviços de entrega de alimentos, *We Deliva*.¹² A *We Deliva* opera em Moçambique desde 2018 e emprega não mais de 10 trabalhadores. Além do portal baseado na *web*, da aplicação móvel e da página no *Facebook*, os alimentos podem ser encomendados através de chamadas telefónicas, SMS (serviço de mensagens curtas - uma mensagem de texto) ou *WhatsApp*, que são os mais utilizados de acordo com os serviços ao cliente da empresa. A empresa utiliza motorizadas para proceder à entrega dos produtos aos seus clientes. Estão neste momento activas em algumas áreas de Maputo e entregam normalmente todos os dias das 10 às 22 horas.¹³ Outra plataforma digital emergente para serviços de entrega, a *Speed Taxi and Delivery*, opera nas cidades de Maputo e Matola desde o primeiro trimestre de 2020 e emprega cerca de oito trabalhadores. Além desta prestação de serviços, prestam serviços de publicidade áudio e de carga e frete. Utilizam moto-táxis (conhecidos como *txopelas*, em Moçambique) para entregar os produtos aos clientes.

¹² Através do portal <https://www.deliva.africa/>.

¹³ Mas também fazem entregas para o pequeno-almoço a partir das 7h30, de segunda a sexta-feira, e a partir das 9 horas aos sábados, nas áreas cobertas mais centrais.

Os serviços de entrega podem ser encomendados através de uma chamada telefónica, SMS, *WhatsApp* ou uma página no *Facebook*. Esta empresa possui uma aplicação móvel, mas ainda não está activa. Normalmente, o trabalho é realizado entre as 11 e as 20 horas. A empresa tem 22 parceiros, incluindo restaurantes e uma variedade de lojas.

Biscate é uma plataforma *online* (com portal em www.biscate.co.mz e aplicação móvel na loja de aplicações *Google Play*). Foi fundada em Junho de 2016 pela *start-up* de soluções de software *UX Information Technologies (UX)*. A UX, que tem sido considerada um ponto de referência no desenvolvimento de plataformas digitais inovadoras na sociedade, criou, pela primeira vez, uma plataforma de trabalho *online* em Moçambique (www.emprego.co.mz). A plataforma *Biscate* tem como objectivo ligar trabalhadores informais (também denominados “independentes”, “*freelancer*”, “faz-tudo”, “trabalho ocasional” e “trabalhadores temporários”), com diferentes competências, tipos de ocupação e localizações geográficas em todo o País, a clientes e empregadores no mercado de serviços moçambicano. Os trabalhadores são classificados por tipo de ocupação, nível de experiência e localização. Isto é feito através da tecnologia de comunicação *Unstructured Supplementary Service Data (USSD)*¹⁴ e SMS. Isto permite aos trabalhadores registarem-se na plataforma e aos possíveis clientes/empregadores acederem a este serviço utilizando telefones não inteligentes ou telemóveis não compatíveis com a *internet*. Ao mesmo tempo, a informação é canalizada para os que têm acesso à *internet* através de um sistema baseado na *web*. A tecnologia USSD só está disponível para os utilizadores da operadora móvel *Vodacom Moçambique*, que possui uma parceria exclusiva com a empresa UX. Presentemente, esta plataforma inclui trabalhadores de 18 ocupações e de acordo com um dos co-fundadores da plataforma, pode começar a incluir outras profissões, tais como a agricultura e o comércio. Desde Setembro de 2020, registou cerca de 35 729 trabalhadores informais,



¹⁴ O código de acesso (*shortcode*) do USSD é «*777#».

a maioria dos quais das profissões mais frequentemente registadas (electricidade, cozinha e construção), apresentadas na Figura 6.

Contudo, é de salientar que, embora o registo dos trabalhadores possa abrir uma janela para uma oportunidade de emprego, o número de trabalhadores registados na base de dados da plataforma não diz nada sobre o lado da procura, nem sobre os padrões do processo de recrutamento, nem sobre a organização e as condições sociais do trabalho, nem sobre as relações laborais. Por si só, o canal de comunicação da plataforma não garante nem o acesso a emprego nem uma interacção entre trabalhador (ou empregado) e cliente (ou empregador). Por exemplo, a plataforma desconhece se os trabalhadores prestaram um determinado serviço e quantos o fizeram, ou se são remunerados, o que parece limitar-se à apresentação de um número de telefone que dá aos clientes a possibilidade de ter acesso a uma reserva de força de trabalho informal, diferenciada e disponível para empregar, na sua maioria, socialmente não organizada. Apesar de alguns trabalhadores “gig” do sector da electricidade e canalização entrevistados, tais como técnicos na área da electricidade e canalização, terem sido contactados para a realização de algum trabalho ocasional através do número que consta na plataforma, outros referiram uma experiência diferente, como foi o caso dos trabalhadores domésticos e de entregas. Estes trabalhadores indicaram que raramente tiveram a oportunidade de trabalhar através do registo na plataforma, embora o tenham feito com uma experiência diferente. Outros referiram nunca ter recebido qualquer chamada telefónica através da plataforma, ou que não sabiam como foram registados na plataforma.¹⁵ Assim, existe um conflito entre o registo na plataforma e a oportunidade de conseguir um emprego. Isto entra em conflito com a narrativa em torno do trabalho “gig”, que apresenta uma maior flexibilidade e uma queda no desemprego/subemprego. A seguinte citação exemplifica uma destas tensões no acesso a oportunidades de emprego, destacada pelo caso de um trabalhador, “A.”, registado na plataforma:

... irmã [a co-autora], desde que me registei nesta [plataforma] em 2016, altura em que vieram ao mercado [informal] enquanto eu trabalhava lá, nunca recebi nenhuma chamada pelo menos... Apenas registei o meu número de telefone porque havia uma promessa de trabalho e porque não é fácil... precisamos de sobreviver e eles disseram que podíamos arranjar empregos através da plataforma... por isso registei-me eu própria. (Entrevista ao trabalhador A., sexo feminino, 28 anos de idade, antiga empregada doméstica e actualmente trabalhadora doméstica por conta própria, que recebe encomendas de alimentos na cidade de Maputo, a 11 de Agosto de 2020)

Apesar da falta de informação do lado da procura, o que limita uma compreensão esclarecedora do processo de recrutamento, as entrevistas com as pessoas, qualificadas e não qualificadas,

¹⁵ Em alguns casos, a chamada telefónica para a entrevista, estabelecida pela co-autora deste capítulo, foi reportada como tendo sido a primeira chamada recebida através da plataforma.

que conseguiram arranjar emprego mediado pela plataforma,¹⁶ deram indicações sobre algumas tensões relacionadas com a organização do trabalho. Estas indicações são resumidas na Figura 7, que também reflecte características da natureza do padrão de organização do trabalho que é comum às outras duas plataformas digitais, não obstante as suas estruturas heterogéneas. Os trabalhadores são heterogéneos, possuem perfis e organização dos modos de vida diferenciados, sendo também variadas as suas experiências de trabalho e os meios de sustento.

As empresas de serviços de entrega que constam do presente estudo empregavam trabalhadores assalariados, embora numa modalidade de “independentes” ou “freelancers”. Não têm qualquer garantia de estabilidade nem segurança de emprego (como se mostra na Figura 7). Da pesquisa exploratória com trabalhadores, parece ser dominante um sistema misto de prestação de serviços formais baseado em modalidades informais para os trabalhadores “gig”. Esta situação é alarmante, num contexto em que as formas de trabalho mediadas por plataformas digitais ainda não estão regulamentadas e, portanto, não são controladas pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social e onde não existem esquemas colectivos ou sindicatos para este grupo de trabalhadores mediados digitalmente, dispersos no espaço e socialmente e com elevada rotatividade. A citação seguinte exemplifica uma destas tensões relativamente à inexistência de qualquer contrato formal ou esquema de segurança social, tal como foi referido pelo Trabalhador B. da Empresa B., um motorista com experiência em entrega de serviços postais e antigo guia turístico que perdeu o seu emprego no sector do turismo em resultado da pandemia da Covid-19:

... Temos enfrentado muitos desafios, especialmente em relação à nossa situação contratual, não temos quaisquer contratos formais nem segurança social. Gostaríamos de ter algum apoio do Ministério do Trabalho e de nos sentirmos protegidos. Não somos respeitados, e as pessoas não nos valorizam, apesar da importância que a entrega tem para elas. (Entrevista ao trabalhador B., sexo masculino, 37 anos de idade, técnico médio, motorista, antigo motorista de uma agência de viagens e guia turístico com experiência anterior numa empresa privada de serviços postais, em Maputo, a 27 de Setembro de 2020).

Como salientou o Trabalhador B., apesar de não ser reconhecido, muitas pessoas estão a utilizar este serviço e muitas famílias estão a ser apoiadas por este negócio. Mencionou o surgimento de “escritórios ilegais” que prestam estes serviços e uma dinâmica de entrega mais informal. Alguns indivíduos prestam informalmente serviços de entrega durante os fins-de-semana, e estas pessoas têm boas ligações com alguns restaurantes de Maputo.

¹⁶ Ou através de um amigo ou (ex-)colega que tenha sido registado na plataforma.

Vale ainda a pena salientar que as três plataformas de trabalho digital mencionadas diferem em muitos aspectos, embora tenham algumas semelhanças em termos de organização do trabalho na economia “gig”, como mostra a Figura 7. Além disso, a organização do trabalho parece ter vindo a mudar, reflectindo alguns ajustamentos nos serviços de entrega (tais como a responsabilidade pelo custo dos instrumentos, equipamentos ou meios de produção e a distribuição dos rendimentos gerados nas empresas). Existem algumas tensões sobre as condições de trabalho em ambas as plataformas. Há também questões ligadas à falta de contratos de trabalho, a determinação de salários em que alguns trabalhadores de entregas parecem ser pagos com base num sistema de entrega (que depende do número de entregas feitas por um trabalhador), a inexistência ou insegurança na saúde e segurança no trabalho, cobertura e prestações de protecção social, e outras condições de trabalho. As citações seguintes exemplificam algumas das contradições e tensões sobre a organização do trabalho, distribuição do valor criado e condições de trabalho no contexto alargado da organização do trabalho e dos meios de subsistência. As experiências destes trabalhadores ajudam a lançar luz para uma reflexão sobre o futuro do trabalho(ador).

... eu estava na empresa quase desde [o] início e deixei o emprego [na empresa de serviços de entrega] devido à maneira como o trabalho está organizado... no [início] eles costumavam dar as suas motorizadas e agora estão a mudar... O salário é de MZN 7000 (cerca de 95 dólares), mas recebi numa base de entrega, onde 20% tenho de lhes dar e fico com 80%, mas desta parte tenho de pagar o combustível e a manutenção da mota, se num dia não tiver produtos para entregar não há trabalho... e também tive de deduzir do meu salário os custos de manutenção da mota e de combustível... também quando tive um acidente estavam mais preocupados [com] a entrega de alimentos do que [com] a minha situação de saúde... Desde Março estou a trabalhar sozinho, embora ter um trabalho remunerado ajude muito; nessas condições, não estava a ver o que estava a fazer e agora vejo o meu próprio dinheiro que eu gerava... mesmo que não tenha trabalho todos os dias embora com a pandemia a entrega de alimentos e saneamento aumentou principalmente durante o estado de emergência. (Entrevista ao Trabalhador C., sexo masculino, 28 anos, estudante universitário, condutor de motorizada e antigo trabalhador de uma empresa privada de serviços postais, em Maputo, a 9 de Setembro de 2020)

Quando o “entregador” está envolvido num acidente, e eventualmente sofre ferimentos graves que implicam a sua hospitalização, a empresa só pagará os seus rendimentos durante um período de três meses e, depois disso, o trabalhador é entregue à sua própria sorte [e] pode mesmo perder o seu emprego. (Entrevista ao Trabalhador B., sexo masculino, 37 anos, nível técnico médio, motorista e ex-condutor de uma agência de viagens e guia turístico com experiência anterior numa empresa privada de serviços postais, em Maputo, a 27 de Setembro de 2020).

É impossível fazer outra coisa, só chego a casa às 21h, enquanto chego à empresa às 11h, e às vezes é difícil almoçar dada a pressão da entrega, não tenho contrato de trabalho... Tenho apenas uma folga durante a semana e estou muito cansado, mas o que podemos fazer, não há outra opção... é uma questão de sobrevivência, mas se surgir alguma oportunidade vou deixar este trabalho... parece escravatura e isto não é normal, mas o que posso fazer... preciso de comer e estudar... (Entrevista ao Trabalhador D., sexo masculino, 27 anos, ex-motorista num restaurante durante 4 anos, estudos de graduação, em Maputo, a 13 de Outubro de 2020).

Através desta plataforma, tive apenas três oportunidades de trabalho desde que me registei na Vodacom em 2017, mas duas destas experiências não foram boas... primeiro, trabalhei como servente durante um mês e desisti por causa do comportamento. Fui tratada como se fosse um cão, como se não fosse um ser humano e não tivesse casa, trataram-me como se eu não fosse nada... Quando pedi um contrato, o patrão disse «O contrato de trabalho é a minha boca e mesmo que tivesses um contrato de trabalho eu podia despedir-te porque isto não é Estado». Deixei depois de um mês, mesmo precisando de trabalho remunerado... outra coisa que aconteceu comigo através da minha plataforma foi que algumas pessoas pegaram no número [da] plataforma e fizeram batota connosco; quando me demiti daquele emprego, comecei a cozinhar comida para entregar [para] eventos ou para as pessoas e uma vez encomendaram e não levantaram. (Entrevista ao Trabalhador F., sexo feminino, 26 anos de idade, cozinheira e antiga empregada doméstica, em Maputo, a 15 de Setembro de 2020)

Tive alguns trabalhos através da plataforma, mas tive duas experiências quando fiz um trabalho e o pagamento acordado foi reduzido para metade e o outro em que me magoei e com o dinheiro que me deram só apanhei um chapa [transporte privado em Moçambique] e fui para o hospital, fiquei sem nada... é por isso que quando faço um trabalho que é pago por dia, tento estipular um pagamento que o trabalho feito merece, mas as pessoas não pagam quando se é biscoiteiro (trabalhador assalariado ocasional). (Entrevista ao Trabalhador G., sexo masculino, 39 anos, canalizador, em Nampula, a 2 de Setembro de 2020).

Estas breves experiências de trabalho e de vida revelam algumas contradições que nos levam à natureza predominante do trabalho e dos mercados de trabalho sob as estruturas produtivas dominantes. Por outras palavras - embora com novas expressões e formas de trabalho que são, de alguma forma, mediadas digitalmente - a forma como o processo de produção e prestação de serviços está organizado parece reproduzir as rupturas existentes nas relações e condições de trabalho.

Além disso, a tabela 1 traça as conclusões preliminares relativas aos aspectos comuns que caracterizam a organização e as condições sociais do trabalho na economia “gig”, com base principalmente nas entrevistas conduzidas em Maputo.

TABELA 1. PLATAFORMA DE TRABALHO DIGITAL E TRABALHO “GIG”: ALGUNS RESULTADOS EXPLORATÓRIOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Contrato de trabalho

- Difere entre as empresas da plataforma, embora em 90% dos casos entrevistados fossem inexistentes na forma escrita e num acordo verbal, como é o caso da entrega de alimentos e dos empregados domésticos

Salários

- A maioria dos trabalhadores não está esclarecida quanto à determinação dos salários.
- A maioria recebe salários diariamente.
- Muitos dos entrevistados referiram ter rendimentos abaixo do salário mínimo.
- Alguns trabalhadores “gig” conseguem apenas três a cinco dias efectivos de trabalho por mês.
- Outros, embora tenham uma forma de contratação mensal, dependem da disponibilidade de trabalho a fazer por exemplo, trabalhadores de entregas.

Horários

- Variam, mas são controladas pelo empregador.
- Alguns trabalhadores de entregas e empregados domésticos parecem trabalhar mais de oito horas, dependendo da procura (cuja informação foi difícil recolher).

Saúde e segurança no trabalho

- A maioria dos entrevistados não está coberta; daqueles que estão, alguns estão cobertos até um certo nível “acordado”.

Equipamento, instrumentos e meios de trabalho

- Varia de empresa para empresa e também ao longo do tempo. Actualmente, para algumas empresas de serviços de entrega, estas condições de trabalho são maioritariamente fornecidas pelos trabalhadores, embora no período de implantação estas empresas fornecessem (por exemplo, motorizadas, combustível e manutenção).

Protecção Social

- Poucos estão cobertos. Por exemplo, muitos trabalhadores entrevistados declararam não estar inscritos no INSS, não ter seguro de desemprego, não ter pensões ou licença de maternidade e não ter cobertura de acidentes de trabalho.

Organização colectiva

- Nenhum sindicato ou associação de trabalhadores para o trabalho (“gig”) mediado digitalmente.

Quadro regulamentar

- Plataformas de trabalho digital e o trabalho “gig” ainda não estão legislados em Moçambique.

Outras condições

- Baixo poder de negociação.
- Relações sociais e laborais precárias.
- Trabalho em condições inseguras e, em caso de acidentes no local de trabalho, assumem, na maioria, a responsabilidade

Conforme demonstrado ao longo deste capítulo, os padrões informais, irregulares e instáveis de trabalho parecem expandir-se num contexto de dispersão social e espacial com pouca ou nenhuma regulamentação e ausência de sindicatos ou outras formas de organização dos trabalhadores para este grupo específico. O futuro dos trabalhadores na era digital dependerá da ampla organização das estruturas e relações socioeconómicas que moldam a natureza do trabalho, a diferenciação e as desigualdades sociais, e que estão estruturalmente integradas em processos de acumulação à escala global. Se a organização actual das estruturas e relações produtivas e de trabalho permanecer inalterada, o futuro dos trabalhadores será uma reprodução da natureza actual do trabalho e da fragmentação dos meios de subsistência.

CONCLUSÕES, DESAFIOS E OPÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

O presente artigo analisou como as formas de trabalho mediadas digitalmente têm vindo a (re)formular e a mudar a natureza do trabalho e que questões isso coloca para o futuro do trabalho(ador). A análise da estrutura do mercado de trabalho em Moçambique sugeriu que qualquer tratamento da forma como o trabalho tem sido afectado por dinâmicas socioeconómicas específicas não deve ignorar a dinâmica mais ampla do funcionamento da economia e da organização do trabalho de uma forma mais geral. As conclusões preliminares sugerem que, sob o actual modo de organização da produção, prestação de serviços e trabalho na economia da plataforma digital, os padrões de informalidade existentes são reproduzidos, incluindo a correspondente irregularidade e instabilidade do trabalho que têm caracterizado o padrão de crescimento prevalecente em Moçambique.

Argumenta-se que o futuro dos trabalhadores na era digital depende da organização mais alargada das estruturas e relações socioeconómicas que moldam a natureza do trabalho, organicamente integrado em processos de acumulação de capital à escala global. As nossas conclusões destacam que as estruturas produtivas de Moçambique não têm sido capazes de gerar trabalho decente. Verificou-se que, embora o trabalho mediado digitalmente seja uma dinâmica algo inovadora que necessita de ser mais bem pesquisada no contexto de Moçambique, deve ser entendido como parte de uma preocupação global relacionada com a natureza do trabalho e a estrutura dos mercados de trabalho no País. Deste modo, o trabalho mediado digitalmente é transversal a várias esferas dos mercados de trabalho e da economia em geral.

Tem havido alguns desafios importantes, assim como a necessidade de reflectir sobre opções de políticas para melhor os enfrentar. Um desafio é a necessidade de conceptualizar o trabalho “gig” no contexto da economia moçambicana e das suas estruturas dominantes, especialmente a estrutura do mercado de trabalho. Outro desafio é como pesquisamos esta dinâmica num

contexto em que os dados sistemáticos sobre os diferentes tipos de trabalhadores “gig” são praticamente inexistentes. Por outro lado, a organização colectiva é fundamental. Por último, mas não menos importante, coloca-se a necessidade de reflectir sobre as opções em termos de políticas destinadas a regulamentar a economia digital e a dinâmica que lhe está associada. Estas devem ser informadas por um entendimento claro sobre a dinâmica no trabalho, que só uma pesquisa aprofundada poderia proporcionar. Esta pesquisa sobre formas de trabalho mediadas digitalmente constitui apenas um ponto de partida. As conclusões sugeriram a necessidade de proceder à definição dessa regulamentação, uma vez que têm vindo a surgir novas manifestações de trabalho e tensões sobre as relações laborais. O quadro regulamentar deve tomar em consideração a organização e as relações laborais, bem como as condições sociais do trabalho amplamente criadas, reformuladas ou reproduzidas.

REFERÊNCIAS

- Ali, R. (2020a). Desafios e Contradições para uma Abordagem sobre Trabalho e Emprego em Moçambique. In S. Forquilha (Ed.). *Desafios para Moçambique 2020* (pp. 235–279). Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Ali, R. (2020b). Job Creation and Social Conditions of Labor in the Forestry Agro-Industry in Mozambique. In E.S. Osabuohien (Ed.). *The Palgrave Handbook of Agricultural and Rural Development in Africa* (pp. 592–631). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41513-6_26.
- Ali, R. (2017). Mercados de Trabalho Rurais: Porque são negligenciados nas políticas de emprego, pobreza e desenvolvimento em Moçambique? In R. Ali, C. N. Castel-Branco, & C. Muianga (Eds.). *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique* (pp. 63–86). IESE.
- Ali, R., & Stevano, S. (2021). Work in agro-industry and the social reproduction of labour in Mozambique: contradictions in the current accumulation system. *Review of African Political Economy (RoAPE)*, 49(171), 67–86. <https://doi.org/10.1080/03056244.2022.1990624>.
- Ali, R. & Stevano, S. (2019). Work in the Agro-industry, Livelihoods and Social Reproduction in Mozambique: Beyond Job Creation. *Boletim IDELAS, N.º 121e*. IESE.
- Anwar, M.A., & Graham, M. (2020). Hidden transcripts of the gig economy: labour agency and the new art of resistance among African gig workers. *EPA: Economy and Space*, 52(7), 1269–1291.
- Bukht, R., & Heeks, R. (2017). *Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3431732>.
- Castel-Branco, C. N. (2017). Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique. In L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco (Eds.). *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 99–164). IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2010). Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In L. Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (Eds.). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique* (pp. 19–109). IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, 41 (sup1), S26–S48.
- Castel-Branco, C. N. (1994). Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário. In C. N. Castel-Branco (Ed.). *Moçambique Perspectivas Económicas*. Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert.

- De Stefano, V. (2016). *The rise of the «just-in-time workforce»: On-demand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy», (71)*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf.
- UNCTAD. 2019. Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries. (2019). United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD]. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf.
- Fine, B. (1998). *Labour Market Theory. A Constructive Reassessment*. Routledge Frontiers of Political Economy.
- Finmark Trust [FMT] (2015). *FinScope Consumer Survey Mozambique 2014*. http://www.finmark.org.za/wp-content/uploads/2015/09/Rep_FS_MOZ_2014-1.pdf.
- Finmark Trust [FMT] (2020). *FinScope Consumer Survey Mozambique 2019*. http://finmark.org.za/wp-content/uploads/2020/07/Mozambique_Survey-2020-07-311.pdf.
- Fuchs, C. (2014). *Digital Labour and Karl Marx*. New York and London: Routledge.
- Fuchs, C., & Mosco, V. (2016). *Marx in the Age of Digital Capitalism*. BRILL. <https://doi.org/10.1163/9789004291393>.
- Fuchs, C., & Seignani, S. (2013). What is Digital Labour? What is Digital Work? What's their Difference? And why do these Questions Matter for Understanding Social Media? *Triplec*, 11(2), 237–293.
- Graham, M., Hjorth, I., & Lehdonvirta, V. (2017). Digital labour and development: impacts of global digital labour platforms and the gig economy on workers livelihoods. *Transfer*, 23(2), 135–162.
- Hanlon, J. (2010). *Mozambique News reports & clippings. 3 May 2010*. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d121253.pdf>.
- Hanlon, J. (2018). *Mozambique News reports & clippings. 409. Minimum wage & exchange rate supplement. 30 April 2018*. http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_409-wage_%26_exchange_rate_supplement_2018.pdf.
- Harvey, D. (2006). *The Limits to Capital*. Verso.
- Healy, J., Nicholson, D., & Pekarec, A. (2017). Should we take the gig economy seriously? *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*, 27(3), 232–248.
- Heeks, R. (2017). *Decent Work and the Digital Gig Economy: A Developing Country Perspective on Employment Impacts and Standards in Online Outsourcing, Crowdwork, etc., (71)*. <https://www.gdi.manchester.ac.uk/research/publications/di/>.

- International Labour Organization [ILO] (2018). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2009). *III Recenseamento Geral da População e Habitação de 2007*.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2016). *Inquérito ao Orçamento Familiar - IOF-2014-15. Relatório Final*.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2019). *IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017. Divulgação dos Resultados Preliminares*. GPHC.
- Jornal A Verdade (2019). Ministro da Economia e Finanças de Moçambique faz balanço positivo do quinquénio marcado pelas dívidas ilegais. @Verdade Online. <http://www.verdade.co.mz/economia/69029>.
- Mambo, F., Paris, Y., Salvucci, V., & Santos, R. (2018). *Simulating the effect on households' real consumption and poverty of the increase in prices that followed the 2015–16 economic crisis in Mozambique*.
- Mozambique: Minimum wages increases of between five and 12 per cent - AIM report. (1 May 2019). *Club of Mozambique*. <https://clubofmozambique.com/news/mozambiqueminimum-wage-increases-of-between-five-and-12-per-cent-aim-report/> [Consultado a 12 de Outubro de 2020].
- Muianga, C., Ali, R., Ibraimo, Y., & Langa, E. (2018). Salário Mínimo e Custo de Vida em Moçambique. *Boletim IDELAS*, No 104. <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias-104.pdf>.
- O'Laughlin, B. (1981). A Questão Agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* (3), 9–32. Centro de Estudos Africanos (CEA). Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- O'Laughlin, B. (1996). Through a divided Glass: Dualism, Class and the Agrarian Question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 24(3), 1–39.
- Oya, C., Cramer, C., & Sender, J. (2017). Discrição e heterogeneidade nos mercados de trabalho rurais em Moçambique. In R. Ali, C. N. Castel-Branco, & C. Muianga (Eds.). *Emprego e transformação económica e social em Moçambique* (pp. 89–112). IESE.
- Parthasarathy, B., & Matilal, O. (2019). The Platform Economy and Digital Work: A Developmental State Perspective. *Development Implications of Digital Economies*, Paper No. 9. Centre for Development Informatics Global Development Institute, SEED.
- Rani, U., & Furrer, M. (2020). Digital labour platforms and new forms of flexible work in developing countries: Algorithmic management of work and workers. *Competition & Change*. <https://doi.org/10.1177/1024529420905187>.

- Scholz, T. (2012). *Introduction to Digital Labor: The Internet as Playground and Factory*. https://www.academia.edu/2303176/Introduction_to_Digital_Labor_The_Internet_as_Playground_and_Factory.
- Sender, J., & Smith, S. (1986). *The Development of Capitalism in Africa*. Methuen.
- Stevano, S. (2020). 'Gig Economies' in Africa: Continuity or Change? (1 April 2020). *Futures of Work*. <https://futuresofwork.co.uk/2020/04/01/gig-economies-in-africa-continuity-or-change/> [Consultado a 30 de Outubro de 2020].
- Stevano, S., & Ali, R. (2019). Working in the Agro-Industry in Mozambique: Can These Jobs Lift Workers Out of Poverty? *Boletim IDELAS*, No 117e. IESE.
- We are Social and Hootsuite (2019). *Digital 2019: Mozambique*.
- World Bank (2019). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. *World Development Report*. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>.
- Wuyts, M. (1978). *Camponeses e Economia Rural em Moçambique*. CEA. UEM.
- Wuyts, M. (1980). *Economia Política do colonialismo português em Moçambique*.

A QUESTÃO DO GÉNERO SOB UMA PERSPETIVA HISTÓRICA, NAS POLÍTICAS DE SAÚDE EM MOÇAMBIQUE

Carmeliza Rosário

INTRODUÇÃO

O presente capítulo é baseado numa revisão histórica das políticas sociais desenvolvidas em Moçambique.¹ Dentre as políticas sociais do País, a saúde tem sido consistentemente um dos sectores privilegiados. Já durante o tempo colonial, apesar das políticas discriminatórias entre a população indígena e a colonial, a saúde sempre figurou como preocupação governativa, particularmente em benefício das populações trabalhadoras assalariadas, em detrimento das não assalariadas. Além disso, os aspectos discriminatórios estendiam-se também à priorização dos homens como força laboral e à visão das mulheres e crianças como dependentes, criando inclusivamente benefícios maiores para homens casados e cimentando a perspectiva do homem como provedor.

Quando, após a segunda Grande Guerra, Portugal abandonou a legislação separada para os povos indígenas e não indígenas, as divisões passaram a ser conceptualizadas numa dicotomia de desenvolvimento urbano-rural, que persiste até hoje. Contudo, o quadro racializado da divisão anterior persistiu e coexistiu com o novo enquadramento legislativo (Guthrie, 2017). No pós-independência, o País viveu um breve período de experimentação social e económica, que favoreceu uma abordagem marxista-leninista. Neste período, o foco das políticas sociais foi reverter as desigualdades criadas pelo colonialismo, em particular, as que desfavoreciam a população indígena. Na área da saúde, foram promulgadas políticas que visavam prioritariamente aumentar a cobertura para zonas desfavorecidas, sub-servidas e a saúde preventiva. Os sectores sociais, incluindo os serviços de saúde, foram nacionalizados, com o objectivo de garantir direitos considerados inalienáveis. As divisões de classe, grandemente imbuídas em iniquidades raciais, tomaram precedência sobre as questões de desigualdades entre os géneros.

¹ A revisão das políticas foi feita no âmbito do projecto “*Gender Equitable and Transformative Social Policy for Post-COVID-19 Africa*” (GETSPA), liderado pelo *Institute of African Studies* (IAS), da Universidade do Gana.

Os ajustamentos estruturais, a partir de meados dos anos 80, levaram ao desinvestimento do Estado no sector público, à desregulamentação e à privatização dos sectores sociais. Isto significou quase nenhum subsídio para a saúde. Ao mesmo tempo, a igualdade de género e os direitos humanos começam a entrar no vocabulário jurídico e político. A divisão entre as populações rurais (agricultores de subsistência) e as populações urbanas (assalariadas) foi agravada por estes ajustamentos. O desinvestimento estatal inicialmente excluiu a proteção dos não trabalhadores, afectando principalmente a classe camponesa. Embora os subsídios à saúde tivessem continuado a existir, as privatizações do sector que se seguiram significaram que os mais pobres ficaram sub-servidos e com serviços de pior qualidade. A já parca rede sanitária, foi gravemente reduzida durante os anos da guerra pós-independência. O principal foco nos cuidados primários foram os cuidados materno-infantis.

Quando os Objetivos do Milénio foram estabelecidos, em 2000, Moçambique era um dos países mais pobres do mundo, a recuperar de uma longa guerra e de uma série de crises relacionadas desde o clima à pandemia do HIV. A prioridade era recuperar as infraestruturas destruídas pela guerra e reduzir a pobreza extrema. Na maioria das políticas de saúde, o investimento e apoio foram direccionados para actividades relacionadas com a prevenção do HIV (por exemplo, idosos que cuidavam de órfãos do HIV/SIDA), particularmente entre a população rural, considerada mais pobre e vulnerável. Adicionalmente, a educação das raparigas e a redução da mortalidade materna (com foco nos nascimentos nas unidades sanitárias) figuravam entre os indicadores centrais para medir o desenvolvimento dos países e a equidade entre homens e mulheres.

A partir de 2005, o objetivo da redução da pobreza foi praticamente abandonado e substituído por uma visão de desenvolvimento e prosperidade. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 (fim da pobreza), 2 (fome zero), 3 (boa saúde), 4 (educação de qualidade) e 5 (igualdade de género) determinam o enquadramento das políticas sociais. Em Moçambique, isso traduz-se na focalização na melhoria do bem-estar daqueles que estão abaixo do limiar da pobreza, particularmente as crianças subnutridas; saúde e educação livres ou subsidiadas; manter as meninas na escola; e prevenir uniões e gravidezes prematuras.

Apesar do crescimento macroeconómico contínuo, particularmente nos anos 90, os níveis de pobreza não reduziram como esperado. As desigualdades regionais e a pobreza urbana aumentaram. Apesar disso, no campo ideológico, o Estado moçambicano continua a procurar uma cobertura universal na saúde e na educação, e proteção social dos mais vulneráveis. As crises contínuas que o País enfrenta comprometem a capacidade financeira de sustentar tais investimentos sociais. Adicionalmente, a dependência contínua de ajuda externa e a multiplicidade de parceiros provoca uma fragmentação que também compromete a universalização da provisão de serviços (Pfeiffer & Chapman, 2019a).

Ao mesmo tempo, essa mesma dependência da ajuda externa possibilitou a aprovação de pacotes de legislação progressista no que tange a equidade de género, como a lei de família

(Lei n.º 22/2019), a lei para a prevenção da violência doméstica contra as mulheres (Lei n.º 29/2009), a liberalização do aborto (Lei n.º 35/2014) e, mais recentemente, a lei para a prevenção do casamento infantil (Lei n.º 19/2019), que têm implicações para a equidade de género e indicadores da saúde. A implementação desta legislação, no entanto, enfrenta fortes desafios. Por um lado, vão contra algumas práticas e crenças enraizadas. Por outro lado, faz parte de um padrão, no que Jimi Adesina chama «mercantilização de políticas» (Adesina, 2020), i.e., onde a adoção de uma política em si se torna mais importante do que a sua capacidade transformadora real. Apesar de a sua discussão e aprovação forçarem discussões multisectoriais, a sua implementação requer cooperação entre sectores e descentralização, o que é difícil para um Estado com uma longa prática de planeamento sectorial centralizado e em silos. Em última análise, Moçambique é um país com uma população jovem vasta, com indicadores de desenvolvimento humano muito baixos e elevados níveis de desigualdade entre regiões, entre géneros e zonas urbanas e rurais, onde vive a maior parte da população. Ações transformadoras que podem melhorar o bem-estar das gerações presentes e futuras exigem ações tão básicas como melhorar a segurança alimentar das populações, em particular a nutrição das crianças e o acesso das pessoas a água potável. Apesar da igualmente vasta população dependente da agricultura, largamente feminina,² as políticas agrárias não têm sido consistentes ou impactantes para os camponeses. Adicionalmente, a centralidade da indústria extrativa para a economia tem aumentado a precariedade das populações rurais, incluindo no acesso aos serviços sociais.

Em larga medida, as escolhas nas políticas económicas têm condicionado as poucas escolhas disponíveis para homens e mulheres. Tal repercute-se na reprodução de iniquidades entre os géneros que se interpretam como culturalmente inamovíveis, mas que reflectem também uma incapacidade de prover oportunidades para a transformação. Apesar da larga participação da mulher no mercado de trabalho, esta é principalmente em actividades precárias, informais ou de sub-emprego. Tal cimenta a posição do homem como provedor e da mulher como dependente financeira. Adicionalmente, contextos expostos a dificuldades financeiras, conjugado com abusos como o álcool, são propensos à violência, em particular a baseada no género (Cruz, Domingos, & Sabune, 2014).

Num exemplo claro entre a desconexão entre o ideal almejado e o estrutural implementado, a presente estratégia de género do sector de saúde (2018–2023) aponta a dependência financeira feminina e a violência baseada no género como barreiras para o acesso aos serviços de saúde, o que se traduz nos altos níveis de mortalidade materna. A mulher é aqui reduzida a uma mera função reprodutiva. Apesar de tudo, a mesma estratégia reconhece que os problemas que mais afetam os homens são pouco abordados no nível primário, que embora insuficiente,

² 80% de mulheres estão ligadas ao sector agrícola, contra apenas 60% dos homens, de acordo com a base de dados do ILOSTAT.

é o mais acessível para a maioria da população. Não reconhece, no entanto, os aspectos socioeconómicos que afectam negativamente os homens, com efeitos nefastos para a saúde da mulher, além da sua saúde sexual e reprodutiva.

Na análise que se segue, apresenta-se o percurso legislativo do sector de saúde e os ideais preconizados nesta legislação, com particular atenção para a mulher e a sua consideração na mesma. De seguida, apresenta-se a desconexão estrutural que se tem verificado, em relação aos ideais preconizados. Por fim, apresentam-se exemplos sobre como as políticas de outros sectores podem afectar o sector da saúde e produzir efeitos transformadores incluindo de impacto para a equidade de género. Para tal, argumenta-se que, pese embora os desafios que o País enfrenta, de crises recorrentes, falta de recursos e dependência pela ajuda externa, é necessário determinar o tipo de Estado que se quer, social ou mercantilista. Deve ainda ultrapassar-se a visão limitada da saúde da mulher relacionada com sexualidade e reprodução e do papel do homem na saúde como condutor ou repressor dessas funções da mulher.

EVOLUÇÃO NO CAMPO IDEOLÓGICO

A presente análise distingue quatro momentos históricos: o período colonial, o pós-independência, os ajustamentos estruturais e o pós-Declaração do Milénio.

PERÍODO COLONIAL

As políticas coloniais relacionadas com a saúde foram inicialmente incluídas no *Código do Trabalho Indígena* (Decreto n.º 951 de 1914). Apenas a partir de 1945 começaram a ser elaboradas políticas de saúde distintas das laborais. Uma das primeiras foi a *Reforma dos Serviços de Saúde do Ultramar* (Decreto n.º 34 417 de 1945), que visava proteger a saúde das populações ultramarinas. No entanto, o regulamento relativo a estes serviços (Decreto n.º 45 541) só foi estabelecido em 1964. Nele, as doenças percebidas de maior incidência receberam particular atenção. Estas incluíam doenças do sono, tuberculose e lepra. A mortalidade infantil também foi reconhecida como um problema, e a legislação estabeleceu como prioridade a expansão dos cuidados materno-infantis.

Ideologicamente, as populações indígenas eram consideradas civilizacionalmente diferentes da população colonizadora. A sua saúde era importante para salvaguardar a força laboral que alimentava a infraestrutura colonial. A mulher era primordialmente vista na sua capacidade de reproduzir mais força laboral e as crianças como futura força laboral.

PERÍODO PÓS-INDEPENDÊNCIA

Imediatamente após a independência, o sector da saúde foi nacionalizado, através do Decreto-Lei n.º 5/75, tornando todos os serviços gratuitos (Lei n.º 2/77). A saúde foi definida na

constituição de 1975 como um direito do cidadão e um dever do Estado. As zonas rurais, consideradas negligenciadas pelo Estado colonial, tornaram-se foco do sector, juntamente com a medicina preventiva, em detrimento da medicina curativa. A ação mais emblemática desta época foram as campanhas de vacinação em massa realizadas entre 1976 e 1978, que na altura foram consideradas as mais bem-sucedidas do mundo. Em 1977, devido à capacidade financeira limitada da medicina curativa do Estado moçambicano, deixou de ser gratuita, mas oferecida a custos subsidiados aos pacientes (Garrido, 2020). Os serviços materno-infantis, no entanto, permaneceram protegidos.

O sistema colonial era antagónico às práticas tradicionais de cura. O estado pós-colonial, de inspiração marxista e, portanto, ideologicamente distinto, tinha também uma linha civilizadora, antagónica aos desequilíbrios causados pela colonização, mas também às características percebidas como retrógradas das práticas tradicionais. A narrativa da emancipação das mulheres permeou o discurso da luta de libertação e do pós-independência. No entanto, a forma como se esperava que as mulheres participassem seguia linhas claras de separação dos géneros, com as mulheres principalmente nos cuidados e no trabalho complementar, reproduzindo funções sociais. Da mesma forma, sob a doutrina marxista, a criação de uma sociedade equitativa significava corrigir desigualdades de classes, e não entre os sexos (Arnfred, 1988), que se queriam complementares.

AJUSTAMENTOS ESTRUTURAIS

O período de ajustamentos estruturais iniciou, aproximadamente, em 1987, com a introdução do *Programa de Reabilitação Económica* (PRE), que implicou uma mudança nas políticas sociais e económicas e abertura a uma economia de mercado. O PRE, mais tarde atualizado para o *Programa de Reabilitação Económica e Social* (PRES), significou a passagem de uma economia centralmente planeada para uma economia de mercado livre, o que se traduziu na desregulamentação da maioria dos sectores e privatizações. Consequentemente, o Governo liberalizou os preços, praticamente pôs fim à sua gestão de mercado, cortou o seu orçamento para os sectores sociais e introduziu mudanças nas políticas de saúde, baseadas num acesso ligado aos rendimentos. Enquanto o PRE se focava apenas na reestruturação do sector económico, a revisão do PRE, em 1992, passou a incluir a componente social, com foco na redução da pobreza, inicialmente centrando-se na recuperação das infraestruturas rurais destruídas na guerra.

A Lei n.º 4/87 alterou a gratuidade constante na Lei n.º 2/77. Através daquela, passaram a ser cobrados os internamentos, e entidades patronais passaram a ser responsáveis pelos seus empregados e seus agregados. Continuaram isentos de pagamento os considerados inválidos, pensionistas, desempregados, utentes de serviços de parto e pessoas incapazes de pagar. No geral, os serviços de saúde mantiveram a centralidade em relação à saúde materno-infantil

iniciada durante o tempo colonial. Ao mesmo tempo, a nova legislação retornou à lógica colonial de atribuir proteção aos assalariados, deixando os não assalariados desprotegidos. Adicionalmente, a desconexão ideológica entre políticas e práticas estruturais começa a tornar-se mais evidente a partir deste período, com políticas a serem desenhadas sem capacidade ou recursos para a sua execução.

Nesta altura, também se multiplicam as organizações de defesa dos direitos da mulher. No entanto, na área da saúde, a mesma continuou a focar-se quase exclusivamente na saúde sexual e reprodutiva e nos cuidados materno-infantis. As prioridades eleitas por Moçambique na Plataforma de Beijing,³ na área da saúde, foram: a expansão da rede sanitária, formação de profissionais de saúde e parteiras tradicionais, aumento da cobertura de imunização, assistência pré e pós-parto, e educação das raparigas em matéria de saúde reprodutiva e práticas sexuais seguras.⁴

DECLARAÇÃO DO MILÉNIO

Com o lançamento da *Declaração do Milénio*, em 2000, iniciou-se a planificação da redução da pobreza em Moçambique. O primeiro *Plano Absoluto de Redução da Pobreza* (PARPA I) abrangeu os anos de 2001 a 2005. Foi, em grande parte, impulsionado pelos doadores, e seguiu a tendência de outros países em desenvolvimento que também estavam a desenhar os seus *planos de estratégia para a redução da pobreza* (PRSP) na altura. Este plano deriva de vários documentos de planeamento anteriores, nomeadamente as *Linhas de Ação para a Erradicação da Pobreza Absoluta* (1999); o PARPA 2000–2004, que foi um PRSP provisório; e o Programa Quinquenal do Governo para 2000–2004 (Resolução n.º 4/2000). O seu desenho incluiu consultas com a Sociedade Civil, ainda incipiente na época. Os planos subsequentes alinharam-se com o plano de desenvolvimento quinquenal de cada Governo.

No sector da saúde foram desenhados três *Planos Estratégicos para o Sector da Saúde* (PESS), referentes aos períodos 2001–2005, 2007–2012 e 2014–2019. As estratégias enfatizaram os cuidados primários, o acesso e a proteção social dos mais vulneráveis, o acesso universal à saúde, intervenções baseadas em evidência, envolvimento da comunidade, desenvolvimento institucional e humano, promoção de estilos de vida saudáveis, advocacia e parcerias locais e internacionais. Paulatinamente, a promoção de estilos de vida saudáveis e de advocacia foi abandonada, a favor da inovação tecnológica, da integridade e da responsabilidade do pessoal da saúde.

Adicionalmente a estes planos nacionais e sectoriais, o Governo aprovou, em 2015, a *Estratégia de Prevenção e Combate aos Uniões Prematuras* (2016–2019). Esta estratégia adveio do facto de

3 Desenvolvida durante a *IV Conferência sobre a Mulher*, em 1995, sob o lema «Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz», a *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim* contém doze temas prioritários para a actuação de Governos em prol da promoção da igualdade entre homens e mulheres.

4 Fonte: <https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5stat/statments/mozambique7.htm>.

Moçambique ser um dos países com maior incidência de uniões prematuras e gravidezes adolescentes, no mundo. A abordagem para redução da incidência de uniões e gravidezes prematuras centrou-se no aumento de informação para a rapariga, melhoria do acesso à educação, sensibilização dos encarregados e líderes comunitários e incentivos monetários às famílias. A estratégia resultou também na *Lei de Prevenção e Combate às Uniões Prematuras* (Lei n.º 19/2019). Note-se que, embora as transferências de dinheiro se tenham tornado uma abordagem popular para o desincentivo de uniões prematuras, devido à sua associação à pobreza, existem estudos que indicam que não são uma medida eficaz (Banda *et al.*, 2019; Dake *et al.*, 2018; Pereira & Peterman, 2015).

A partir de 2018, houve um recrudescimento de planos para os diferentes sectores, em particular, focando na questão do género. Entre estes, foi feita a revisão da *Política de Género* e o seu *Plano de Implementação*, baseada no *Protocolo de Igualdade e Desenvolvimento de Género* da SADC. Dentro dos eixos de implementação sobre a saúde, foca na saúde e direitos sexuais e reprodutivos, reforçando a ligação da mulher à reprodução e sexualidade.

Após um interregno durante o mandato presidencial 2015–2019, foi aprovado um novo *Plano Nacional para o Avanço da Mulher*, para o período 2018–2024. Dentre as quatro áreas em que se foca, a de saúde incide sobre a mulher, saúde, água e saneamento, com enfoque na saúde sexual e reprodutiva, e na liderança das mulheres e gestão da água e do saneamento. Esta última pretende aumentar a tomada de decisão das mulheres nas áreas sobre as quais elas são responsáveis domesticamente, nomeadamente a colecção da água e o saneamento. A responsabilidade é, então, imputada ao indivíduo, neste caso, a mulher, e reduzida no campo estrutural, incluindo no desenvolvimento de infraestruturas. Ideologicamente, o País vive um período de planeamento burocrático, medição e mercantilização de políticas, onde apenas o desenho das mesmas, mesmo sem a sua implementação efectiva indicam progresso.

DESCONEXÃO ESTRUTURAL

Embora a desconexão entre o ideal preconizado e a implementação estrutural tenha aumentado no presente momento de mercantilização de políticas, esta tem estado presente desde o tempo colonial. Por exemplo, o direito à saúde, em Portugal, com a responsabilidade do Estado por criar uma rede de cuidados primários e de universalizar os cuidados de saúde veio mais tarde que noutros países europeus (Graça, 2015). As colónias, por sua vez, foram ainda mais desfavorecidas. A capital moçambicana, Lourenço Marques, onde vivia a maior parte da população colonial, e outras áreas urbanas foram mais bem servidas (Morais, 2012). Esta lógica tem continuado, com áreas urbanas e mais povoadas melhor servidas. Da mesma forma, este é o antecedente que estabeleceu a base de responsabilização do Estado sobre os cuidados de saúde primários universais.

A guerra pós-independência comprometeu seriamente o foco na manutenção e expansão dos cuidados primários nas zonas rurais, idealizados pela primeira república independente. Mais de metade da rede sanitária entrou em colapso, a meio da destruição de infraestruturas, da morte de pessoal de saúde e do roubo de medicamentos. O sector entrou numa crise agravada pela redução da despesa pública imposta pelos ajustamentos estruturais, sendo o resultado mais visível a deterioração da qualidade dos cuidados, visível ainda hoje, apesar dos contínuos investimentos e da ajuda externa ao desenvolvimento.

Na altura em que as privatizações se estabeleceram em pleno, a desigualdade e a estratificação já se tinham instalado no sector da saúde, fruto da incapacidade contínua de reduzir iniquidades, mesmo durante o período do estado social. Começaram por se criar secções privadas nos hospitais públicos, com acesso preferencial a pessoal médico e equipamento. Havia também quartos e serviços especiais nas alas gerais, negociados em privado. À restante população era oferecido um serviço de qualidade cada vez mais baixa, assemelhando-se ao «que na era colonial foi designado de “Enfermarias Indígenas”» (Weimer, 2012, p. 436).

Adicionalmente, os desinvestimentos nos sectores sociais, como a saúde, também significaram que a acessibilidade aos serviços em áreas já desfavorecidas não melhoraram significativamente, e os cuidados de saúde universais estabelecidos em políticas e legislação nunca se concretizaram (Massarongo-Jona, 2016). As organizações não governamentais (ONG) assumiram, em grande parte, as responsabilidades do Estado em identificar aqueles que não podiam pagar pelos cuidados de saúde, nomeadamente nas zonas rurais e desfavorecidas. Os líderes comunitários também ficaram com a responsabilidade de determinar quem podia ou não pagar, o que propiciou a pequena corrupção (Mosse & Cortez, 2006). Tal significou também um retorno ao papel mediador de que os líderes comunitários gozavam nos tempos coloniais.

A dependência do sector da saúde pelo financiamento directo de parceiros de desenvolvimento, bem como para a implementação de programas, tem criado uma fragmentação do sistema que continua a comprometer a cobertura universal que é tão procurada (Pfeiffer & Chapman, 2019b). Também coloca a pressão sobre o pessoal de saúde, que tem de reportar a vários dadores, em vários formatos. Tira tempo para cuidados de qualidade, bem como compromete a qualidade da informação fornecida. A dependência também cria instabilidade na continuidade de programas. Por exemplo, os doadores cobriam até 60% das despesas de saúde, mas após as dívidas ocultas que vieram a público em 2016, o seu apoio ao orçamento comum cessou, e o apoio foi canalizado principalmente para atividades programáticas, criando perturbações adicionais na oferta de serviços de saúde já de si frágeis.

Os ideais de universalização dos serviços de saúde concorrem com o ímpeto de continuar a privatizar os serviços sociais e reduzir os custos de um estado continuamente descapitalizado. Apesar da privatização do sector da saúde ter criado grandes desigualdades no acesso e na qualidade da prestação de serviços entre os serviços pagos e os subsidiados, alguns parceiros

continuam a insistir na expansão da privatização e redução dos serviços subsidiados. O argumento é a persistência de ineficiências do sistema público que alguns doadores pensam que apenas podem ser corrigidas pelo sector privado (USAID, 2019).

Um perfeito exemplo da desconexão ideológica e de implementação é o desenho da *Estratégia para a Inclusão do Género no Setor da Saúde (2018–2023)* pelo Ministério da Saúde, feito de forma paralela. Apesar de considerar os planos estratégicos do Governo, não foi coordenado com nenhuma iniciativa do Ministério do Género. Os princípios orientadores desta Estratégia são a inclusão, a equidade, o acesso à informação, o envolvimento dos homens e a inovação. A sua teoria da mudança pressupõe que através da promoção do desenvolvimento institucional, da formação e da promoção dos serviços de saúde com uma lente de género, todos os moçambicanos terão acesso equitativo à gestão e prestação de serviços de saúde. Na prática, a estratégia centra-se principalmente na mitigação da violência baseada no género e na prestação de serviços sem discriminação das identidades de género e minorias sexuais. Quaisquer semelhanças entre o previsto nesta estratégia e o contido na *Política de Género* desenvolvida pelo Ministério do Género são pura coincidência.

COMO PENSAR O GÉNERO E A SAÚDE MESMO NUM FUTURO EM DESENVOLVIMENTO

Acima foi feita uma resenha histórica das políticas de saúde, desde o período colonial, demonstrando como o ideal preconizado tem tendido a estar desconectado do implementado estruturalmente. Do ponto de vista ideológico, o País precisa de determinar mais claramente se pretende ser um estado social ou um estado que deixa que o mercado determine a qualidade e quantidade da oferta dos sectores sociais, incluindo da saúde. Reconhecendo a incapacidade financeira do Estado de garantir cobertura universal, este deveria planificar de acordo com a sua real capacidade. A aliança com parceiros de desenvolvimento não deverá ser tal que determine políticas que apenas fiquem no papel, mas que não se cheguem a implementar efectivamente.

Especificamente em relação à questão do género, não tem havido uma grande mudança na perspectiva do foco na saúde da mulher, focando-se apenas na sua saúde sexual e reprodutiva. Na relação com o homem, a perspectiva tem alternado entre este ser perpetrador de violência e potencial aliado na melhoria da saúde da mulher e equidade entre os géneros. No geral, estas perspectivas olham para o indivíduo como chave para resolução de problemas de cariz social, focando-se deficientemente nos problemas estruturais, tanto de cariz sociocultural como de cariz político ou económico.

Do ponto de vista económico, não apenas as mulheres, mas também os homens precisam de perspectivas de inclusão económica. Tal reduziria a incidência de pobreza, que tem estado

associada a questões como o alcoolismo, a violência doméstica e os impactos negativos para a saúde da mulheres daí advindos. Sendo que a economia actual não cria possibilidades de integração no sector formal, não pode também combater as alternativas que os cidadãos criam para si. Caso potencialmente o Estado necessite de regular essas, deverá pensar numa perspectiva de complementaridades entre o cidadão e o Estado, reconhecendo a sua incapacidade de providenciar serviços básicos equitativamente. Nas áreas rurais, melhores políticas agrárias, um foco no aumento da segurança alimentar, em particular das crianças, teria efeitos semelhantes, no sentido de reduzir a incidência de pobreza e vulnerabilidade destas áreas, sistematicamente sub-servidas.

Ao mencionar aqui o impacto das políticas económicas e agrárias na saúde, pretende mostrar-se o quão crítica é a integração e interacção entre políticas, que se querem holísticas, e não apenas focando-se em indicadores macroeconómicos. Até que fique claro o tipo de estado que se pretende, e se meça o seu desempenho pelo desenho de políticas e não pela sua implementação, não haverá realmente oportunidade para mudanças estruturais com efeitos na equidade de género, porque se continuará a reproduzir visões de políticas passadas ou de ideais que não se espera alcançar.

REFERÊNCIAS

- Adesina, J. O. (2020). Policy Merchandising and Social Assistance in Africa: Don't Call Dog Monkey for Me. *Development and Change*, 51(2), 561–582. <http://doi.org/10.1111/dech.12569>.
- Arnfred, S. (1988). Women in Mozambique: gender struggle and gender politics. *Review of African Political Economy*, 15(41), 5–16. <http://doi.org/10.1080/03056248808703759>.
- Banda, E., Svanemyr, J., Sandøy, I. F., Goicolea, I., & Zulu, J. M. (2019). Acceptability of an economic support component to reduce early pregnancy and school dropout in Zambia: a qualitative case study. *Global Health Action*, 12(1). <http://doi.org/10.1080/16549716.2019.1685808>.
- Conselho de Ministros (1999). *Linhas de acção para erradicação da pobreza absoluta*. Governo de Moçambique.
- Cruz, G. V., Domingos, L. & Sabune, A. (2014). The Characteristics of the Violence against Women in Mozambique. *Health*, 6(13), 1589–1601. <http://doi.org/10.4236/health.2014.613192>.
- Dake, F., Natali, L., Angeles, G., de Hoop, J., Handa, S., & Peterman, A. (2018). Cash Transfers, Early Marriage, and Fertility in Malawi and Zambia. *Studies in Family Planning*, 49(4), 295–317.
- Garrido, P. I. (2020). *Saúde, desenvolvimento e factores institucionais O caso de Moçambique*.
- Graça, L. (2015). História e memória da saúde pública. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 33(2), 125–127.
- Guthrie, Z. (2017). “This Was Being Done Only to Help”: Development and Forced Labor in Barue, Mozambique, 1959–1965. *International Labor and Working-Class History*, 92, 134–154. <http://doi.org/10.1017/S0147547917000114>.
- Massarongo-Jona, O. (2016). O Direito à Saúde como um direito humano em Moçambique. *Cadernos Ibero-Americanos De Direito Sanitário*, 5, 152–164.
- Morais, C.M.G. (2012). Políticas de saúde e medicina tradicional em Lourenço Marques (Moçambique 1940–1975). *Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio*, pp. 1–9.
- Mosse, M. & Cortez, E. (2006). *A Corrupção no Sector da Saúde em Moçambique*, 28.
- Pereira, A. & Peterman, A. (2015). *Social cash transfers, early pregnancy and marriage in the Kenyan national cash transfer programme*.
- Pfeiffer, J. & Chapman, R. R. (2019a). NGOs, austerity, and universal health coverage in Mozambique. *Globalization and Health*, 15(S1), 0. <http://doi.org/10.1186/s12992-019-0520-8>.

- Pfeiffer, J. & Chapman, R. R. (2019b). NGOs, austerity, and universal health coverage in Mozambique. *Globalization and Health*, 15(Suppl 1), 1–6.
- USAID (2019). *Overview of Private Actors in the Mozambican Health System and Rapid Assessment of the supply chain* (April).
- Weimer, B. (2012). Saúde para o povo? Para um entendimento da economia política e das dinâmicas da descentralização no sector da saúde em Moçambique. *Mocambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*, 421–456.

MULHERES LUTANDO CONTRA O HIV/SIDA: CUIDADORAS DE MOÇAMBIQUE¹

Isabel Maria Casimiro, Yves-A. Fauré,
Carlota Mondlane Tembe, Luisa Chicamisse Mutisse

INTRODUÇÃO

Moçambique é um país caracterizado por índices elevados de pobreza onde a prevalência do Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV)/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA) é muito alta e a taxa de incidência ainda preocupante, e cujos meios de combate à doença são limitados e dependem, em parte, da ajuda externa.

Desde o primeiro caso de HIV/SIDA, diagnosticado em 1986, na província norte de Cabo Delgado, que as autoridades moçambicanas, com a ajuda da Organização Mundial da Saúde (OMS) e das Cooperações bilaterais, fundamentavam a sua luta contra a epidemia em dois eixos principais e complementares: primeiro, a criação e o fortalecimento de estruturas dedicadas; segundo, a adopção de um quadro normativo e o desenvolvimento de guias práticos que promovessem acções contra o flagelo e buscassem proteger a população contra a propagação da doença. O Governo dotou o País de instituições e estruturas *ad hoc* destinadas a centralizar e aprimorar as informações sobre HIV/SIDA e mobilizar consciências e energias e, ao nível mais estritamente médico, a gerar e fortalecer a capacidade de resposta do Sistema Nacional de Saúde². Ao mesmo tempo, vários planos e programas foram adoptados, encorajando e estruturando acções nesse campo.

Os dados do Ministério da Saúde mostravam que, no final de 2020, havia 2,2 milhões de pessoas com HIV (Pessoas a Viver com HIV (PVHIV), de uma população de quase 30

¹ Este texto é o resultado de um programa de investigação financiado pela *Agence de Recherche sur le Sida* (ANRS - Paris) e realizado no âmbito da cooperação do *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD - França) e do Centro de Estudos Africanos (Universidade Eduardo Mondlane, Maputo). O objectivo aqui é apresentar, de forma muito selectiva, alguns elementos e produtos deste programa. Os leitores interessados podem obter mais informações sobre a metodologia e os resultados obtidos, as fontes documentais e a bibliografia, consultando o relatório final em português *Mulheres lutando contra o HIV/SIDA: Cuidadoras de Moçambique* (2021), no site <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03337114>.

² Andrade X, Casimiro I. M. *et al.* (2012). Desafio do Sida nas suas dimensões socioeconómicas, culturais e políticas no Brasil, África do Sul e Moçambique 2011-2012. *Relatório de Moçambique*.

milhões). O número de adultos (15 anos ou mais) com tratamento antirretroviral (TARV) era de 1.319.820.³ O último grande inquérito nacional sobre a prevalência do HIV entre os 15–49 anos, em Moçambique, indicava que a prevalência era de 13,2% com uma diferença significativa entre homens (10,1%) e mulheres (15,4%). Também ao nível nacional, o mesmo inquérito informava que 78% das mulheres seropositivas estavam a fazer TARV, contra os 68% de homens seropositivos a fazer TARV.⁴ Apesar dos progressos significativos feitos em Moçambique no que respeita a esta doença – fornecimento de TARV, diminuição das mortes, etc. –, as novas infecções ainda atingem níveis muito elevados no País (100.000 casos em torno do ano 2000).

A súbita emergência e rápida expansão da covid-19, a partir do início de 2020, teve um impacto negativo nas condições de tratamento das PVHIV, que, de certa forma, sofreram uma dupla aflicção.

O sítio *web* do Ministério da Saúde informou que, em 28 de Dezembro de 2021, o total acumulado de casos de covid-19 era de 175 648, sendo que o número de casos recuperados era 153.026. O número de casos activos era 20.642 e o vírus foi responsável por 1.976 mortes.⁵ Em termos económicos, os efeitos da covid e das medidas governamentais restritivas para conter a pandemia foram imediatamente de grande alcance. Um inquérito a cerca de 90.000 empresas, de todos os sectores e dimensões, concluiu que 90% delas foram gravemente afectadas: perda de receitas, perda de clientes e encomendas, despedimentos em massa e perda de rendimentos dos trabalhadores, etc. Estes são efeitos indirectos ou colaterais da crise pandémica, consequências das medidas draconianas impostas pelo Governo para limitar a propagação do coronavírus, que por sua vez, afectaram gravemente as viagens e as condições financeiras das famílias com PVHIV.⁶

Os serviços de saúde essenciais foram afectados – prevenção, diagnóstico, tratamento, cuidados paliativos e reabilitativos, etc. – com efeitos graves nos doentes mais vulneráveis (crianças, idosos, pessoas que vivem com doenças crónicas).

Comparando os dados de 2020 com 2019 (pré-covid-19), o Ministério da Saúde informou que o número de consultas externas diminuiu 23,5% e a utilização de novas TARV reduziu para 10,4%. Praticamente todas as áreas de serviço e de cuidados às consultas reduziram no primeiro ano do Covid 19.⁷ Só na área do HIV, o número de doentes que não se apresentaram aos serviços responsáveis pela TARV nos centros de saúde, que correspondia a 8,6% em Março de 2000, passou para 11,4% em Abril do mesmo ano.⁸ O número de testes HIV realizados ao

³ Ministério da Saúde (2021). *Anuário Estatístico da Saúde*.

⁴ IMASIDA, 2015

⁵ <https://www.misau.gov.mz/index.php/covid-19-e-hiv>, site accedido a 11 de Fevereiro de 2022.

⁶ Instituto Nacional de Estatísticas (2020). *Resultados do inquérito sobre o Impacto da COVID-19 nas empresas*.

⁷ Observatório Nacional de Saúde (2021). Covid-19 em Moçambique. *Relatório do Primeiro Ano 2020-2021*.

⁸ Ministério da Saúde, Serviço Nacional de Saúde (2020). *Relatório Anual das Actividades Relacionadas ao HIV/SIDA*.

nível nacional, depois de ter atingido um pico de 9,8 milhões, em 2018, caiu para 7,9 milhões, em 2020, uma queda atribuída pelo Ministério à covid-19. De acordo com um inquérito realizado pelo Observatório Nacional de Saúde, 8,6% dos inquiridos com doenças crónicas não transmissíveis abandonaram o tratamento durante o primeiro ano da covid-19 e 51% das pessoas não tiveram consultas agendadas subsequentes, uma situação considerada pelo inquérito como descontinuidade ou interrupção do acesso aos cuidados e medicamentos.

Todos estes dados de saúde, por um lado, mostram a enorme e rápida interferência que se tem verificado entre a covid-19 e o HIV/SIDA; também realçam os riscos acrescidos de abandono ou interrupção do TARV por PVHIV, o que aumenta o valor das acções realizadas pelas cuidadoras. Neste contexto sanitário, o presente estudo analisa as iniciativas espontâneas e altruístas das mulheres moçambicanas (neste estudo chamadas “cuidadoras”) na assistência e apoio às pessoas que vivem com HIV/SIDA. Este fenómeno social é generalizado, mas por vezes, ignorado ou geralmente subestimado no espaço das informações da luta contra a epidemia. Estas iniciativas auxiliam muito modestamente os dispositivos oficiais de combate contra a doença, mas são de grande importância, pois complementam sobremaneira o tratamento TARV, prolongando o tempo de vida e melhorando a qualidade de vida das pessoas infectadas pelo vírus.

É necessário conhecer essas iniciativas altruístas e valorizá-las socialmente, pois as mulheres moçambicanas - como em outros países - sofrem preconceito, discriminação, estigma e estereótipos por assumir esta responsabilidade enquanto são as primeiras vítimas da doença. Além disso, muitos pacientes que recebem o TARV não aderem devidamente ao tratamento ou abandonam os cuidados, por várias razões, como cansaço/desalento, falta de alimentos, custos induzidos como transporte, estigma, etc., contudo, as pessoas que as ajudam e apoiam geralmente conseguem convencê-las a não abandonar o que é essencial para a eficácia do tratamento. Não há seguimento e acompanhamento efectivo por parte das Unidades Sanitárias aos pacientes que tenham abandonado o TARV (Andrade, Casimiro *et al.*, 2012), o que engrandece a atitude das cuidadoras.

Estas iniciativas compensam as insuficiências do sistema nacional na luta contra a doença e elas tornaram-se indispensáveis, uma vez que o uso dos tratamentos anti-retrovirais prolonga a vida das pessoas infectadas pelo vírus. Portanto, a ajuda, o suporte e a assistência que recebem devem ser seguidos ao longo do tempo. Garantir a continuidade do tratamento indissociável da sua eficácia é uma das tarefas cumpridas pelas cuidadoras, de alguma forma, diante dos desafios que enfrentam e das dificuldades que precisam superar.

Com este estudo, pretendemos apresentar os resultados obtidos através da divulgação das iniciativas das mulheres junto às autoridades públicas, instituições nacionais e internacionais, agências de cooperação bilaterais, associações e ONGs moçambicanas e estrangeiras dedicadas de uma ou de outra forma à luta contra o HIV/SIDA.

Finalmente, almejamos examinar as condições em que estas iniciativas poderiam ser integradas ou pelo menos aproximadas das Unidades Sanitárias que trabalham na área do HIV/SIDA.

CONDIÇÕES RESUMIDAS DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Em termos metodológicos, entrevistámos localmente as autoridades administrativas e representantes do Sistema Nacional de Saúde (SNS), líderes e dirigentes de associações e organizações não-governamentais. O grupo-alvo das pesquisas de campo são mulheres adultas infectadas ou não pela doença, que desenvolvem acções de ajuda e assistência às pessoas com HIV/SIDA. As áreas de estudo são as três principais regiões de Moçambique (Norte, Centro e Sul, e em particular, nas áreas de Maputo, Beira e Nampula) que foram objecto de três ondas sucessivas de pesquisas de campo preparadas e realizadas com base nas autorizações obtidas no Comité de Ética, nas administrações provinciais, municipais, políticas e de saúde de cada uma das regiões. As mulheres promotoras de iniciativas para apoiar, auxiliar e orientar as pessoas que vivem com HIV/SIDA sendo, por definição, não listadas e cadastradas, foram objecto de uma primeira identificação a partir das informações já colectadas pelos membros da equipa de pesquisa nos respectivos campos de investigação; a identificação inicial foi complementada por outras informações obtidas nas unidades de saúde, administrações locais e profissionais de saúde e organizações da sociedade civil que trabalham e/ou se engajam na luta contra o HIV/SIDA. A partir desse núcleo inicial, e de acordo com a técnica chamada “bola de neve” (*Respondent Driven Sampling - RDS*), foi realizada uma segunda onda de identificação das cuidadoras e, a partir dessa segunda onda, uma terceira onda quando foi necessário. Assim, cerca de 40 experiências foram exploradas e estudadas em cada uma das 3 regiões para atingir um total de cerca de 120 iniciativas. Este número correspondia às capacidades de investigação dos participantes no projecto e aos recursos materiais disponibilizados. Esse volume também possibilitou garantir um mínimo de diversidade das experiências estudadas. As investigações de campo consistiram principalmente na realização de entrevistas semi-estruturadas com mulheres cuidadoras, bem como com líderes comunitários, autoridades locais e profissionais de saúde que trabalham em torno ou em locais adjacentes às residências das cuidadoras. Essas entrevistas incluem secções quantitativas e qualitativas, sendo as últimas inicialmente completamente abertas.

As hipóteses de trabalho desta pesquisa são provenientes de estudos, relatórios, documentos lidos e explorados sobre o HIV/SIDA, bem como sobre a situação das mulheres moçambicanas, que correspondem aos objectivos prosseguidos. As questões foram formuladas como perguntas sobre as realidades observadas e sobre as entrevistas, com vista a que os resultados obtidos no final do projecto possam confirmá-las ou refutá-las. Estas serão especificadas no final deste documento com os comentários que suscitaram a partir dos resultados da investigação de campo.

Àquelas que concordaram em contribuir para as entrevistas foram lidos dois documentos: a “Nota Informativa do Programa” e o “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”.

É evidente que muitos factores podem influenciar a decisão das cuidadoras em prestar ajuda e assistência aos doentes que vivem com VIH/SIDA. Factores pessoais, familiares e comunitários; factores económicos, sociais e demográficos; outros factores relacionados com a educação ou religião, etc. Além disso, a escolha de fazer o levantamento de três áreas diferentes e remotas não é alheia ao facto de que o estatuto e o papel das mulheres são condicionados, entre outras alavancas, por factores socioculturais que são expressos de diferentes maneiras de acordo com as regiões e províncias. Até que ponto essas disparidades se reflectem ou não no comportamento das mulheres cuidadoras, em que medida as diferenças observadas através de uma série de indicadores objectivos se traduzem ou não nas atitudes, decisões e acções das mulheres cuidadoras? A escolha de seleccionar três grupos de mulheres que vivem e actuam em três áreas separadas e distantes teve como objectivo confirmar ou infirmar o peso do condicionamento contextual nas acções das cuidadoras.

A literatura sobre o HIV/SIDA é abundante, mesmo que esteja reduzida às ciências sociais e ao continente africano. Contudo, os estudos e inquéritos dedicados às cuidadoras são raros, quase inexistentes. Com efeito, muito poucos documentos académicos trataram das acções das cuidadoras em relação às pessoas infectadas pelo HIV/SIDA e ainda menos das suas condições pessoais e sociais, das motivações e das características das suas intervenções.

PRINCIPAIS RESULTADOS

AS CUIDADORAS TÊM CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÓMICAS MUITO DIVERSAS

Embora não seja possível inferir diferenças na estrutura etária das áreas investigadas, e sabendo que a idade média das 120 cuidadoras é cerca de 40 anos, esta média varia consideravelmente entre as três áreas (49 anos, em Maputo, 39,5 anos, na Beira e 32,5 anos, em Nampula). Essas diferenças não são resultado de uma escolha racional com o objetivo de ser representativa, mas devem-se às condições aleatórias de identificação das pessoas a serem entrevistadas e ao princípio de fácil acesso a essas pessoas. Mais de 80% das entrevistadas tinham entre 20 e 49 anos de idade, com variações entre as três áreas da pesquisa.

As cuidadoras chefes de família são significativamente mais numerosas (51%) do que as chefes de família na população moçambicana, de acordo com os dados mais recentes do *Censo Geral de 2017* (pouco menos de 34%) e as percentagens de chefes de família no presente estudo aumentam com a idade. Este resultado sugere a existência de um processo cumulativo pelo qual as mulheres chefes de família mostram propensões a empregar formas de altruísmo que aumentam a sua carga de trabalho e aumentam as suas funções sociais. Essas responsabilidades cumulativas aumentam com as cuidadoras mais velhas.

Os agregados familiares são compostos em média de pouco mais de seis pessoas, o que explica o motivo por que as famílias compostas de cinco a nove pessoas são as mais frequentes (57%), à frente das famílias menores e daquelas que são significativamente mais alargadas. Ao contrário da tendência de associar a responsabilidade de chefe de família com a idade mais velha das cuidadoras, quanto menor o tamanho da família, mais velha a cuidadora e quanto maior o tamanho da família, mais jovem a cuidadora.

O estado civil das cuidadoras mostra uma grande diversidade de situações entre uniões conjugais (42,5% dos casos), viúvas, solteiras, casadas, divorciadas ou separadas e cuidadoras abandonadas. Enquanto as uniões conjugais estão em primeiro lugar e em níveis semelhantes em Nampula e Beira, em Maputo, as viúvas são a categoria de estado civil mais numerosa. As diferenças de idade média entre as entrevistadas das três áreas de pesquisa explicam essas diferenças no estado civil.

Do ponto de vista do nível de escolaridade, as situações das cuidadoras são muito variadas: 15% não tiveram nenhuma escolaridade, 4% mal foram alfabetizadas, 40% tiveram acesso ao ensino primário, 40% ao ensino secundário sem necessariamente terem completado um curso completo nos dois últimos casos. Apenas uma cuidadora tinha sido treinada como professora e apenas uma tinha ido para o ensino superior. As cuidadoras em Nampula diferiram significativamente das outras duas cidades, pois mais cuidadoras tiveram acesso ao ensino secundário. A capacidade de ler e escrever está ligada ao nível de educação, já que o número de cuidadoras que não têm esta capacidade é significativamente maior (quase 32%) do que aquelas que não têm escolaridade ou que mal foram alfabetizadas (juntas, 19%). A combinação desses dois conjuntos de resultados - nível de educação e capacidade de ler e escrever - contribui assim para diversificar as condições das cuidadoras. Ao mesmo tempo, mostra as deficiências da educação básica e o baixo nível ou até ausência de leitura e escrita nas ocupações e no trabalho das cuidadoras.

No que diz respeito aos idiomas falados em casa, podemos observar situações compostas: o uso conjunto do português e de uma língua materna, que é a maioria (72%) dos casos, coexiste com o uso exclusivo do português, o uso de uma língua materna diferente do português, e o uso mais raro de outra língua, nem a língua materna nem o português. Por mais diversas que sejam, estas práticas linguísticas são moldadas pelas faixas etárias às quais as cuidadoras pertencem.

A atitude das cuidadoras em relação à religião mostra sete orientações diferentes, da adesão à religião protestante/evangélica, que é a maioria (37,5%), à religião católica (27,5%), à igreja Zione (15%), à religião muçulmana (13,3%), à igreja apostólica antiga (4,2%), a uma outra religião (0,8%) e a uma posição sem religião (0,8%). Estes resultados atestam a grande variedade de atitudes religiosas entre as cuidadoras, que são acrescidas pelas diferentes frequências de adesão, de acordo com as áreas de pesquisa e as faixas etárias em questão.

Enquanto as cuidadoras mostram uma tendência dominante de ocupar habitações feitas de materiais resistentes e duráveis e de serem predominantemente proprietárias de casas - o que difere apenas ligeiramente dos dados do Censo Geral - este *status* é predominante em todas as faixas etárias e níveis de renda.

Os bens duráveis presentes no lar e/ou pertencentes ao grupo familiar de cuidadoras variam consideravelmente de acordo com as áreas inquiridas, com excepção do telemóvel que, mesmo que eventualmente não pertença às próprias cuidadoras, está muito disponível para elas, facilitando a sua vida familiar e a assistência às pessoas de quem cuidam.

A exploração das actividades profissionais e tipos de ocupação principal revela uma pluralidade de estatutos: as 120 cuidadoras estão divididas em 7 regimes em relação ao trabalho ou trabalho anterior. Destas, 44% das mulheres que tinham um rendimento de uma actividade ou de uma ocupação principal tinham rendimentos mensais extremamente variados, que iam desde montantes quase equivalentes à sobrevivência alimentar até montantes que podiam ser descritos como intermédios em termos de padrões salariais moçambicanos - e algumas delas tinham rendimentos confortáveis. Esta ampla dispersão é confirmada no que diz respeito aos rendimentos de actividades complementares.

AS CUIDADORAS TÊM UM CONHECIMENTO BÁSICO MAS INQUESTIONÁVEL DO HIV/SIDA

As cuidadoras vivem num ambiente social e familiar claramente caracterizado pela presença e frequência da doença. No bairro ou na vizinhança, a prevalência é de quase 80% dos casos; no agregado familiar, observa-se em 90% das situações. Mesmo que as respostas relativas aos casos fora da família não possam ser verificadas porque se baseiam em impressões e crenças e não em conhecimentos objectivos, ao contrário dos dados relativos aos familiares, há que reconhecer que as cuidadoras vivem numa atmosfera e mantêm relações em que o HIV/SIDA é uma realidade omnipresente, diária e dramática.

O peso destas circunstâncias e as preocupações constantes que geram não são, provavelmente, alheios ao nível muito elevado de cumprimento do tratamento anti-retroviral pelos membros da família e cuidadoras afectados pela doença (cerca de 98% em ambos os casos). O facto de três quartos destas últimas estarem infectadas com HIV/SIDA aumenta a sua sensibilidade a tudo o que está relacionado com a doença e, sem dúvida, reforça a sua vontade de ajudar aqueles que sofrem da mesma. No entanto, a infecção não é o único factor que desencadeia as prestações de cuidado, uma vez que todas aquelas que não contraíram HIV/SIDA são submetidas a testes com alguma regularidade. A multiplicidade de fontes de informação geral sobre a doença que as cuidadoras relatam mantém a sua atenção e sensibilidade à doença.

Em todas as modalidades utilizadas para medir o grau de conhecimento geral sobre a doença - modo de transmissão do vírus, formas de prevenção, tratamentos, campanhas de mobilização, profilaxia pós-exposição -, as respostas positivas são extremamente elevadas, variando de 91%

a 100%. Assim, as cuidadoras têm informações fundamentais e cruciais sobre a doença e são instruídas em comportamentos básicos de saúde para a prevenir ou tratar.

Esta informação amplamente adquirida sobre a doença é alargada pelo conhecimento dos locais onde se realiza o teste e dos que fornecem o tratamento anti-retroviral. No primeiro caso, o hospital e as Unidades Sanitárias, que são frequentemente mencionados, rivalizam enquanto entidades específicas dedicadas aos jovens e às mulheres; no segundo caso, o hospital e as Unidades Sanitárias são mencionados quase unanimamente.

AS CUIDADORAS OFERECEM MÚLTIPLAS FORMAS DE ASSISTÊNCIA

Cada cuidadora presta assistência, em média, a pelo menos duas pessoas, de acordo com uma contagem mínima. Isto mostra a importância humana deste apoio e o peso das tarefas que gera, a que se somam os múltiplos papéis e actividades assumidos pelas mulheres. É importante notar que nenhuma das mais de 20 variáveis analisadas no estudo explica o número - 1, 2 ou mais de 2 - de pessoas assistidas. Existem certamente pequenas variações de acordo com os locais do inquérito, mas estas variações geográficas podem ser explicadas por outros factores, tais como a distribuição espacial dos grupos etários, o estado precário ou não precário das habitações, etc. Assim, o número de pessoas ajudadas não pode ser reduzido a simples condicionamento e depende da escolha feita voluntariamente pelas cuidadoras ou das solicitações e pressões a que estão sujeitas.

Observámos anteriormente que quase não existe determinismo social no empenho das cuidadoras, além do facto de estarem em contacto diário com a doença e dos seus efeitos no ambiente humano e no seio da família. De facto, em 81% dos casos, as cuidadoras declaram uma relação familiar com a pessoa que está a ser cuidada. Mas esta relação não está necessariamente limitada a interacções com o cônjuge, filhos ou parentes próximos; pode também envolver membros mais distantes da família alargada. A ausência de uma relação de parentesco parece favorecer um maior número de pessoas a serem ajudadas. Assim, a assistência prestada aos familiares não é a chave para compreender o número de pessoas assistidas, uma vez que em 50% dos casos que envolvem este tipo de relação, a assistência é prestada a uma única pessoa, enquanto em quase 30% dos casos o número de pessoas não relacionadas assistidas é superior a duas.

O apoio e assistência prestados pelas cuidadoras são numerosos e muito diversos: a sua natureza e conteúdo são implantados em cerca de vinte modalidades que vão das mais simples e leves às mais extensas e conseqüentes. Dizem respeito a várias tarefas e fornecimentos relacionados com a alimentação - que sabemos ser crucial durante o tratamento anti-retroviral, que esgota o organismo -, em particular, a saúde e o HIV/SIDA (entre outras coisas: informação, aconselhamento e apoio a testes, tratamentos e fornecimento de medicamentos), formação (actividades escolares e extracurriculares, actividades artísticas e culturais, etc.),

relações com as administrações e os serviços sociais. As cerca de vinte modalidades de apoio apresentam frequências variáveis sem que as hierarquias destas modalidades sejam realmente diferentes entre as três zonas de estudo. Destaca-se uma modalidade, o alojamento na casa das cuidadoras, fornecido por metade delas. Este tipo de alojamento é naturalmente acompanhado de vários trabalhos e actividades realizados em benefício dos doentes, sem negligenciar os impactos gerados para os outros ocupantes das casas (partilha de espaços e tarefas, etc.). O alojamento não é explicado pela maioria das variáveis medidas neste estudo; no máximo, está ligeiramente relacionado com os cuidados prestados às crianças em comparação com adultos e adolescentes, e um pouco menos claramente com o estado da habitação, a classe etária das cuidadoras e os seus níveis de rendimento.

OS COMPROMISSOS DAS CUIDADORAS SÃO FIRMES E PERSEVERANTES

Além das fortes disparidades que caracterizam as suas condições e meios de vida, dando assim um mundo bastante heterogéneo, as cuidadoras estão próximas umas das outras através de uma série de regularidades e constantes que demonstram o seu empenho em assistir adultos, adolescentes e crianças com HIV/SIDA, ou seja, o seu investimento pessoal neste papel tipicamente feminino, que toca as áreas de sentimentos e afectos, comportamentos e actividades induzidas por este altruísmo.

Em primeiro lugar, é de notar que, em quase todos os casos, as cuidadoras são mães: 96% das pessoas entrevistadas tinham ou têm filhos. É como se o papel de mãe, ainda mais do que o de chefe de família, as encorajasse ou lhes permitisse envolverem-se na assistência e cuidados.

Se não estiverem social e economicamente isoladas, notámos que três quartos das cuidadoras não participam em qualquer rede ou sistema de ajuda mútua e a maioria delas não recebe qualquer apoio ou subsídio de entidades públicas, e mais de dois terços não recebe qualquer ajuda monetária ou material das suas famílias. Estes dados servem apenas para realçar a força e a consistência pessoal e individual da sua contribuição para melhorar a vida dos pacientes que ajudam, especialmente em situações em que os seus rendimentos e outros recursos materiais são extremamente limitados. A sua perseverança, para não dizer tenacidade, é atestada pelo facto de 80% das cuidadoras terem estado envolvidas no seu papel e actividade durante mais de dois anos, na altura dos inquéritos de campo.

Outra característica que mostra o voluntarismo das cuidadoras é atestada pelo facto de 118 das 120 cuidadoras terem tomado a decisão de ajudar outras pessoas afectadas pelo HIV/SIDA sozinhas e por si próprias; por outras palavras, em mais de 98% dos casos, tratou-se de uma acção individual. O compromisso através de colectivos, associações e ONGs não está totalmente ausente, uma vez que diz respeito a 15% das cuidadoras, mas esta fonte não é exclusiva da primeira e vem juntar-se a ela. O carácter voluntário e pessoal da base da

assistência não significa que esteja desligada do contexto: se em 40% dos casos é escolha das cuidadoras, pouco mais de metade declararam que foram as circunstâncias que as levaram a assumir este papel. Entre estas influências contextuais, encontram-se cenas de drama familiar, crianças em risco de abandono, a experiência de doença, e outras circunstâncias igualmente graves que têm despertado nas cuidadoras formas de altruísmo, por vezes justificadas pelo jogo social da reciprocidade e pelos benefícios da partilha de informação.

A ajuda não tem apenas virtudes morais num cenário idílico: gera vicissitudes que as cuidadoras têm de enfrentar, esporadicamente ou continuamente. As dificuldades materiais (finanças, transporte, habitação, acesso ao tratamento, etc.) são a realidade de quase 60% das cuidadoras, enquanto os problemas relacionais com a pessoa a quem se presta assistência, mas também com o círculo familiar, são relatados por um terço das entrevistadas. A mesma proporção de cuidadoras tem de suportar comportamentos e comentários hostis, depreciadores ou estigmatizantes nos círculos familiares ou comunitários. É significativo notar que, em quase 80% dos casos, estas dificuldades e problemas persistem, o que realça a persistência e resistência demonstradas pelas cuidadoras, por vezes, à custa do isolamento criado por outras pessoas desfavoráveis à sua acção. A assistência prestada pelas cuidadoras, quando é conhecida, provoca um certo número de reacções; no conjunto, estas são bastante positivas no ambiente familiar de parentes próximos ou mais distantes e um pouco menos favoráveis fora do ambiente familiar (amigos, vizinhos, residentes locais, etc.), à medida que as relações em questão se tornam menos ténues e densas. A este respeito, existem algumas diferenças entre as áreas de inquérito: em Maputo, as cuidadoras parecem ser um pouco mais bem recebidas no seu ambiente social.

Finalmente, embora uma minoria de cuidadoras receba contribuições monetárias ou materiais das suas famílias e ainda menos declarem que recebem subsídios da assistência social ou das autoridades, isto não é por falta de terem pedido apoio de uma forma proactiva. Estes pedidos das cuidadoras são feitos, principalmente, dentro do contexto familiar (muitas das vezes a parentes de primeiro grau), enquanto os pedidos feitos fora deste contexto são raros. A preocupação de preservar o segredo do seu estado de saúde e o da pessoa que está a ser cuidada, bem como os riscos de isolamento incorridos ao revelar o estado de saúde, explicam naturalmente esta discrição.

Todos estes resultados e considerações atestam a força, firmeza e constância do empenho das cuidadoras, que evoluem em contextos pouco ou nada favoráveis, o que só reforça o seu mérito na prestação de assistência a doentes que vivem com HIV/SIDA.

AS CUIDADORAS NÃO TÊM RELAÇÕES DISTINTIVAS COM OS SECTORES ADMINISTRATIVO E DA SAÚDE

As relações das cuidadoras, como cuidadoras, com agentes administrativos, no sentido lato, são bastante raras nas três zonas de inquérito. Estas mesmas relações são relatadas como

sendo um pouco mais numerosas com os líderes locais - em particular, os chefes de quarteirão e de 10 casas -, especialmente em Maputo. Na realidade, estas relações não são frequentes nem profundas. São meros contactos. E estes revelam um duplo problema: quando são raros ou mesmo inexistentes, podem ser explicados pela preocupação das cuidadoras em manter a maior discrição, ou mesmo sigilo sobre o seu estado de saúde e o das pessoas que assistem, com receio de desencadear preconceitos prejudiciais e de entregar as suas informações a pessoas sem escrúpulos que não respeitam a confidencialidade das suas palavras; quando estes contactos são mais frequentes e/ou mais profundos, são o resultado da preocupação das cuidadoras, ultrapassando possíveis preconceitos, de serem teoricamente mais facilmente ajudadas em caso de emergência ou necessidade. A questão dos contactos com o aparelho administrativo local - no sentido lato em que o entendemos aqui - demonstra, assim, atitudes simétricas e opostas que revelam a diversidade e complexidade das situações vividas pelas cuidadoras.

As relações com as Unidades Sanitárias são naturalmente muito mais extensas, quer se trate de consultas para a sua própria saúde, gerais ou relacionadas com o seu estado de HIV/SIDA, ou de consultas realizadas em benefício das pessoas que estão a ajudar. Na medida em que as Unidades Sanitárias estão abertas e disponíveis, não concedem às cuidadoras um estatuto específico como cuidadoras, mesmo que sejam geralmente conhecidas por eles. Podem beneficiar de informação e aconselhamento sobre saúde em geral e sobre HIV/SIDA em particular, mas sem distinção de outras pessoas não cuidadoras que se interessam por estes assuntos. Não recebem quaisquer intervenções ou apresentações *ad hoc* como cuidadoras, tal como nas Unidades Sanitárias são recebidas no meio de outros pacientes com todo o tipo de problemas de saúde. Finalmente, não existe uma manutenção sistemática de registos formais nestas Unidades que identifiquem especificamente as cuidadoras; por um lado, porque tais registos, quando existem, são às vezes mantidos por associações e ONGs parceiras das Unidades e que podem, por isso, eventualmente estabelecer a ligação com as cuidadoras; por outro lado, porque os registos, quando existem, registam os nomes de pessoas de confiança dos pacientes assistidos sem mencionar a identidade das cuidadoras.

Quando questionadas sobre a forma como são tratadas pelos profissionais de saúde no seu ambiente imediato (pessoal administrativo, médicos, enfermeiros) e sobre a disponibilidade de medicamentos, as cuidadoras dizem estar satisfeitas ou muito satisfeitas. A sua opinião é mais variada quando se trata de serviços de emergência.

A falta de especificidade das cuidadoras na organização e funcionamento das Unidades Sanitárias encoraja-as a imaginar e desejar um certo número de melhorias nas suas relações com o sistema de saúde; é mesmo esta falta de distinção que pode explicar os seus desejos de melhoria. Estas dizem respeito às condições do seu acolhimento, ao acompanhamento dos pacientes, à melhor consideração que têm direito a esperar deles, e à atenção que os

profissionais de saúde devem prestar aos pacientes, devido à fome gerada pelo tempo de espera na Unidade Sanitária.

COM OS MEIOS EXTERNOS AS CUIDADORAS TÊM UMA IMAGEM FAVORÁVEL

Além do próprio ambiente das cuidadoras, a imagem que produzem no exterior sobre dois grupos de actores sociais e médicos é favorável ou mesmo muito favorável.

Os actores das estruturas institucionais que gravitam em torno de actividades relacionadas com o HIV/SIDA, sem serem eles próprios profissionais de saúde, demonstram um bom conhecimento do sistema de Cuidados Domiciliários públicos. Estavam também conscientes da existência e das actividades das cuidadoras, claramente separadas do dispositivo dos Cuidados Domiciliários, uma vez que estas eram realidades paralelas que não confundiam. O conhecimento sobre as cuidadoras declarado pelos actores institucionais era geral e muito poucos deles conheciam pessoalmente as cuidadoras, e conseguiam identificá-las e localizá-las. Nas três cidades, as opiniões sobre a utilidade da sua assistência são muito positivas. As suas opiniões sobre a oportunidade de estabelecer ou reforçar os laços entre as cuidadoras e as Unidades Sanitárias são também muito favoráveis. São apresentados numerosos e variados argumentos para justificar a relevância desta ligação a ser criada ou reforçada: para estender informação e assegurar a formação das cuidadoras, para as apoiar moral e materialmente, para encorajar a divulgação de dados sobre a doença e para difundir práticas de ajuda.

Por seu lado, os profissionais de saúde têm logicamente um conhecimento muito bom do sistema de Cuidados Domiciliários e são informados da existência e actividades das cuidadoras, por vezes, ao ponto de serem capazes de identificar algumas delas. Têm uma opinião muito positiva sobre a utilidade dos seus serviços altruístas, de modo que estes mesmos profissionais, quase unanimemente, desejem que as ligações entre as Unidades Sanitárias e as cuidadoras sejam desenvolvidas e reforçadas. De facto, vêem os serviços que prestam como uma extensão natural e um complemento ao trabalho dos Centros de Saúde, uma oportunidade para divulgar informação sobre a doença, de reforçar a relação entre as próprias cuidadoras e uma justificação para obter apoio e reconhecimento para elas. No mesmo sentido positivo, os profissionais de saúde gostariam que elas beneficiassem de formação e de reconhecimento público. No entanto, estes mesmos profissionais de saúde não subestimam as dificuldades de expansão e densificação destas ligações; estas dificuldades referem-se essencialmente à organização e funcionamento das Unidades Sanitárias, bem como aos limitados meios financeiros do Estado moçambicano.

Finalmente, todas as pessoas entrevistadas, quer sejam actores na esfera administrativa ou profissionais de saúde, são muito favoráveis, por muitas razões, à aproximação entre cuidadoras e estruturas de saúde, e este facto é confirmado nas três cidades onde os inquéritos foram conduzidos. Obstáculos e até dificuldades são certamente identificados ocasionalmente, mas

no terreno das imagens, representações, impressões, em suma, ao nível psicológico, estão reunidas as condições para criar ou melhorar estas relações. O que falta fazer é encontrar os meios e mobilizar a vontade social e política para implementar esta perspectiva positiva.

A AUTO-AVALIAÇÃO PELAS CUIDADORAS DA SUA EXPERIÊNCIA É POSITIVA

A capacidade de reflexão das cuidadoras sobre a sua própria prática permite-lhes desenvolver um olhar crítico sobre o seu comportamento, a sua decisão, e o seu resultado. As cuidadoras, estimuladas pelas perguntas que lhes foram feitas, dirigem as suas observações sobre si próprias, sobre as situações que vivem e sobre a interpretação que lhes dão. Se necessário, podem então fazer ajustes na sua prática.

As razões da satisfação que a maioria delas retira da sua experiência são numerosas e diversificadas; são morais e pessoais e baseiam-se numa auto-estima aumentada e legítima. No entanto, também se relacionam com as dimensões sociais da ajuda que prestam: a utilidade e reconhecimento social da sua acção, o sentimento correcto de contribuir para a melhoria da saúde e da vida das pessoas ajudadas, o encorajamento dado para tentar torná-las um pouco mais autónomas, quando as suas condições o permitem.

Além desta apreciação algo analítica, uma abordagem sintética proporciona às cuidadoras uma oportunidade de fazer uma avaliação na sua maioria positiva, apesar das dificuldades e obstáculos encontrados e claramente especificados ao longo das entrevistas. É um sentimento de orgulho que emana da sua avaliação global, uma postura dinâmica que lhes permite ultrapassar muitas preocupações, e a ideia de que a assistência deve continuar face aos desafios colocados pelo HIV/SIDA.

AS EXPECTATIVAS DAS CUIDADORAS EM RELAÇÃO ÀS ESTRUTURAS DE SAÚDE SÃO LEGÍTIMAS E RAZOÁVEIS

Estas expectativas são obviamente numerosas, diversas e fortes. Ambas são justificadas e, em última análise, razoáveis, quando as colocamos em perspectiva com as dificuldades que as cuidadoras enfrentam e as necessidades que têm.

O desejo de beneficiar de formação é quase unânime, qualquer que seja o local do inquérito e as condições sociais das cuidadoras. Este é um desejo poderoso e recorrente que se baseia na escassez ou fraqueza da informação que recebem sobre a doença e na conduta a adoptar como cuidadoras. Esta expectativa poderia ser satisfeita pelas Unidades Sanitárias sem exigir custos exorbitantes ou uma mudança na forma como funcionam. Nas Unidades Sanitárias, o pessoal é composto por profissionais competentes, muitos dos quais sensíveis ao trabalho realizado pelas cuidadoras.

Ao mesmo tempo e a um nível simbólico - mas os símbolos têm sempre efeitos práticos -, as cuidadoras expressam uma necessidade de reconhecimento que vai de uma melhoria

na sua recepção e nas suas relações com os técnicos, médicos e profissionais das Unidades Sanitárias até sinais explícitos de gratidão do sistema de saúde público para com elas. As melhorias nesta área parecem ser mais fáceis de obter, uma vez que não têm consequências financeiras.

Ao nível financeiro, existem considerações modestas e racionais por parte das cuidadoras, bem como dos profissionais de saúde e dos actores administrativos que trabalham no domínio do HIV/SIDA. As próprias cuidadoras, com algumas excepções, não pretendem estar institucionalmente integradas, ao nível local, no Sistema Nacional de Saúde, mas desejam ser aproximadas, através de vários mecanismos, das Unidades Sanitárias. Todos os outros actores, profissionais de saúde e agentes administrativos, partilham este desejo e consideram-no exequível. Se a integração não é apresentada, particularmente por estes dois grupos, como uma opção realista, é porque as consequências financeiras para um Estado cujo orçamento é muito limitado são temidas (custo dos subsídios regulares, cobertura da segurança social e reforma).

AS HIPÓTESES INICIAIS DO PROGRAMA TESTADAS PELOS RESULTADOS OBTIDOS

Depois de se terem apresentado os resultados das investigações e de tirar algumas lições dos mesmos, é útil olhar para as hipóteses iniciais que informaram o presente programa e verificar-se se e em que medida são confirmadas ou invalidadas por esses resultados. Isto é tanto mais apropriado quanto estas hipóteses foram concebidas numa base essencialmente documental. Embora os/as autore/as já estivessem familiarizado/as com certos aspectos do ambiente humano a investigar e tivessem realizado investigações sobre as dimensões sociais e institucionais do HIV/SIDA, sobre o estatuto da mulher, sobre as relações de género, etc., a abordagem proposta para as cuidadoras de pessoas que vivem com HIV/SIDA era demasiado nova para se basear em dados já adquiridos neste campo através de inquéritos anteriores. A revisão centrar-se-á, portanto, nestas hipóteses, e procurará compará-las com as realidades observadas no terreno e com as interpretações por elas sugeridas. Como observação preliminar e geral, deve lembrar-se que, como não havia informação consistente disponível no início da investigação sobre o ambiente das cuidadoras, a sua identificação foi realizada de forma aleatória e não se pôde procurar qualquer representatividade estatística. Estas condições metodológicas não deixam de ter efeito sobre a possibilidade de testar as hipóteses.

AS MULHERES CUIDADORAS INFECTADAS PELO HIV/SIDA SERIAM MAIS PROPENSAS DO QUE AS MULHERES CUIDADORAS NÃO INFECTADAS A DESENVOLVER ACÇÕES DE AJUDA E ASSISTÊNCIA?

Como resultado destas contingências metodológicas, das 120 cuidadoras entrevistadas, 73% foram e estão infectadas pelo HIV/SIDA e 27% não foram infectadas. Seria não exacto deduzir

disto que as primeiras têm mais probabilidades do que as segundas de se envolverem em acções de assistência. O senso comum pode sugerir que estarem infectadas com HIV/SIDA torna estas mulheres mais susceptíveis de ajudar outras no mesmo estado. Contudo, não há uma base racional para validar esta conjectura. Podemos mesmo considerar que os 27% de cuidadoras livres da doença é uma proporção elevada. Na ausência de uma resposta clara, positiva ou negativa, à validade desta hipótese, podemos testar indirectamente a propensão para se tornarem cuidadoras, consoante sejam ou não infectadas pela doença, observando o número de pessoas (1, 2 e mais de 2) de quem cuidam. O cruzamento desta variável com o estado serológico das cuidadoras mostra que não há correlação; de facto, 16 das 32 cuidadoras não infectadas, ou seja, 50%, assistem apenas uma pessoa, enquanto 14 delas, ou seja 44%, assistem mais de duas pessoas. Das 88 cuidadoras infectadas pela doença, 40% prestam assistência a uma pessoa e 38% prestam assistência a mais de duas pessoas. Podemos, portanto, ver que as distribuições são bastante semelhantes e que o facto de as cuidadoras serem ou não infectadas pelo HIV/SIDA não tem qualquer efeito diferencial sobre o número de pessoas que assistem.

AS MULHERES CUIDADORAS COM UM MEMBRO DO PARENTESCO INFECTADO POR HIV/SIDA SERIAM MAIS PROPENSAS A DESENVOLVER ACÇÕES DE AJUDA E ASSISTÊNCIA DO QUE AS MULHERES CUIDADORAS CUJOS PARENTES ESTÃO LIVRES DA DOENÇA?

Mais uma vez, os efeitos diferenciais em termos de os membros da família das cuidadoras serem ou não infectados pelo HIV/SIDA são virtualmente impossíveis de determinar, uma vez que 90% das cuidadoras informam que um membro da família contraiu a doença.

AS INICIATIVAS DAS MULHERES CUIDADORAS SERIAM INDEPENDENTES DA DENSIDADE DE HIV/SIDA NO AMBIENTE IMEDIATO/LOCAL; EM OUTRAS PALAVRAS, ESSAS INICIATIVAS SÃO INDEPENDENTES DA PREVALÊNCIA DA DOENÇA NO AMBIENTE SOCIAL (COMUNIDADES, BAIRROS, CIDADES, DISTRITOS) ONDE ELAS SÃO REALIZADAS?

Os dados oficiais da prevalência do HIV/SIDA são demasiado agregados - na melhor das hipóteses, ao nível provincial - para levar em conta ao nível de vizinhança. A proporção de pessoas infectadas na vizinhança, de acordo com as declarações das cuidadoras, é de 78%, enquanto 22% estariam livres da doença. Naturalmente, esta informação deve ser tomada com alguma cautela, porque se baseia frequentemente em impressões e conhecimentos indirectos menos fiáveis do que a informação que as cuidadoras têm sobre o seu próprio grupo familiar. Embora não seja possível verificar a densidade da doença nos bairros onde as cuidadoras residem através de medições objectivas e quantitativas, é evidente que a frequência do HIV/SIDA nos bairros e comunidades é tal que contribui para gerar uma atmosfera da qual as cuidadoras e a sua decisão de prestar assistência às pessoas que vivem com HIV/SIDA não podem ser isolados.

AS INICIATIVAS DAS MULHERES CUIDADORAS ENFRENTARIAM DIFICULDADES E RESISTÊNCIAS RELACIONADAS COM O ESTIGMA, ESTEREÓTIPOS E DISCRIMINAÇÃO QUE AFECTAM AS PESSOAS QUE VIVEM COM HIV/SIDA?

Esta hipótese é claramente confirmada pelos inquéritos de campo e as cuidadoras podem ser vítimas de atitudes e palavras negativas ou mesmo hostis, por um lado, como mulheres, a maioria das quais infectadas pela doença e, por outro lado, como cuidadoras que rodeiam as pessoas de quem cuidam com a sua atenção e cuidado. As reacções negativas à ajuda que prestam são relatadas por 5% das cuidadoras no seu ambiente familiar, 4% no ambiente dos seus amigos e aumentam para 6% na vizinhança imediata e 7,5% mais amplamente no bairro. Estas percentagens não parecem muito elevadas, mas mostram claramente que as situações vividas pelas cuidadoras estão longe de um mundo onde o altruísmo destas mulheres seria unanimemente respeitado e louvado. Além disso, um terço das mulheres cuidadoras admite sofrer de estigma, discriminação, antipatia ou má vontade, com taxas variáveis de acordo com as áreas inquiridas: 62,5%, em Maputo, 12,5%, na Beira, e 25%, em Nampula. Significativamente, 80% das cuidadoras disseram que as dificuldades que enfrentaram desde o início - incluindo estas reacções desfavoráveis - ainda persistem. Estes resultados contrastam com as imagens esmagadoramente positivas que as cuidadoras provocam nos círculos de agentes administrativos ou sociais e nos profissionais de saúde.

AS ACÇÕES DE AJUDA E ASSISTÊNCIA SERIAM INDEPENDENTES DAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS E SÓCIO-ECONÓMICAS DAS MULHERES CUIDADORAS (IDADE, ESCOLARIDADE, NÍVEL DE RIQUEZA, ETC.)?

Os resultados dos inquéritos mostraram a ausência de um determinismo social que explicasse a sua decisão de ajudar e o conteúdo da ajuda que prestam através do jogo de um ou alguns factores predominantes. Vimos que o seu empenho é resultado de uma multiplicidade de influências e diversidade das suas situações. Muito poucas correlações fortes foram confirmadas no conjunto de variáveis testadas para explicar este ou aquele dado, este ou aquele resultado. Além disso, as correlações entre duas variáveis podem ser explicadas pela interacção de uma terceira, a chamada variável intermédia; assim, por exemplo, as diferenças nos resultados relativos à fraca relação entre o número de pessoas assistidas e o seu grupo etário podem ser explicadas pelas estruturas demográficas das cuidadoras em cada uma das áreas inquiridas. Mais especificamente, as características demográficas e socioeconómicas das cuidadoras não explicam os resultados registados nos inquéritos - e ainda menos as outras características - nem o nível de educação, nem o nível de rendimento, nem a relação de parentesco entre cuidadoras e pessoas ajudadas explicam os resultados obtidos. Note-se, simplesmente, que entre o conjunto de variáveis testadas, o estatuto das chefes de família e os grupos etários a que pertencem as cuidadoras têm alguns efeitos modestos em vários resultados, mas estes efeitos não são consistentemente perceptíveis.

AS FORMAS, OS TIPOS E O CONTEÚDO DAS INICIATIVAS DIFERIRIAM NAS TRÊS PRINCIPAIS REGIÕES DE MOÇAMBIQUE (NORTE, CENTRO, SUL) POR CAUSA DE MODOS PRÓPRIOS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, DE DIFERENTES STATUS DAS MULHERES, DE DIFERENTES CULTURAS?

O objectivo é verificar a existência e a importância do que se poderia chamar o factor espacial e etno-regional. As três áreas de inquérito estão localizadas em províncias que fazem parte das três principais regiões de Moçambique, as quais, além de terem muitas características comuns, têm diferenças na organização social das comunidades em questão, nas suas próprias identidades culturais, nas particularidades nas relações de género entre homens e mulheres, etc. Estes grupos humanos diversificados e compostos podem ser explicados pela longa história, pelos seus acontecimentos e vicissitudes, pelas oportunidades e constrangimentos geográficos - que têm, entre outras coisas, consequências sobre os produtos cultivados e os modos de produção -, por sistemas de parentesco e crenças distintos e mesmo específicos, etc. Os resultados obtidos no presente programa de investigação atestam diferenças mais ou menos significativas entre as três áreas de inquérito, que são claramente mostradas nas tabelas (Vide relatório completo⁹) que encerram cada exploração temática. Por um lado, estas diferenças são largamente compensadas pelas semelhanças observadas e analisadas entre as três áreas. Estas analogias e afinidades geográficas e etno-regionais são, de facto, iluminadas por factores humanos que as ultrapassam e se lhes impõem: o estatuto da mulher, quaisquer que sejam as idiosincrasias locais, apresenta propriedades constantes e irreduzíveis de Norte a Sul do País, e o compromisso de ajuda baseia-se em fontes psicológicas - não estudadas aqui - que não são necessariamente muito diferentes consoante os locais considerados. Por outro lado, as diferenças de resultados entre as três áreas de inquérito podem estar menos relacionadas com a natureza dos territórios em questão do que com o número de cuidadoras, que não é representativo, ou seja, aleatório.

OS CONTEÚDOS E AS CONDIÇÕES DESSAS INICIATIVAS SERIAM INFLUENCIADOS PELA POSIÇÃO DAS MULHERES CUIDADORAS DENTRO DAS FAMÍLIAS E PELAS SUAS RELAÇÕES COM OS SEUS PARENTES DO SEXO MASCULINO (EM TERMOS DA DIVISÃO DO TRABALHO, DA GESTÃO DOS RENDIMENTOS, DE PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO QUE ENVOLVEM A SUA FAMÍLIA)?

As relações dentro de agregados familiares, as relações de género, as relações homem-mulher, não foram exploradas e, por conseguinte, não foram objecto de atenção. Deve ser lembrado que, em cerca de metade das situações das cuidadoras inquiridas - viúvas, mulheres solteiras, mulheres abandonadas e algumas mulheres divorciadas ou separadas -, o problema das relações sociais e de género surge de uma forma particular, mesmo nos casos (51%) em que as cuidadoras são chefes de família. A distribuição das tarefas domésticas, a gestão de rendimentos

⁹ *Mulheres lutando contra o HIV/SIDA: Cuidadoras de Moçambique*, 2021. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03337114>.

baixos ou modestos, e a tomada de decisões em tais situações têm ainda que ver com as relações de género entre estas mulheres e os membros masculinos do grupo familiar (irmão(s), primo(s), tio(s), etc.). Mas o inquérito não tinha meios para analisar estas últimas relações.

A NATUREZA E A EXTENSÃO OU IMPORTÂNCIA DOS MEIOS DE AJUDA E ASSISTÊNCIA SERIAM DIFERENTES ENTRE AS INICIATIVAS REALIZADAS INDIVIDUALMENTE E AS INICIATIVAS COLECTIVAS (POR EXEMPLO, ATRAVÉS DAS ASSOCIAÇÕES, ONGS, ETC.)?

Sabemos que, em mais de 98% dos casos, as iniciativas das cuidadoras são de natureza individual. É também verdade que 15% delas mencionam as suas actividades num quadro colectivo - associações, ONGs. Mas foi especificado que estes compromissos relacionados com os colectivos não são uma alternativa às acções individuais porque estão associados. O colectivo não elimina a iniciativa individual. É impossível distinguir entre as formas de assistência fornecidas pelas cuidadoras que são exclusivamente resultado do quadro individual e as que são exclusivamente o resultado do quadro colectivo. Estes dois aspectos da acção devem, portanto, ser considerados como congruentes.

ESTAS INICIATIVAS SERIAM DESCONHECIDAS OU POUCO CONHECIDAS PELOS SERVIÇOS DE SAÚDE QUE CUIDAM DOS PACIENTES INFECTADOS PELO HIV/SIDA E AS RELAÇÕES ENTRE AS MULHERES CUIDADORAS E OS SERVIÇOS DE SAÚDE SÃO FRACAS OU ATÉ INEXISTENTES?

Por um lado, foi demonstrado que os profissionais de saúde não só estão conscientes da existência das cuidadoras, como podem, por vezes, identificar algumas delas. Em menor grau, este conhecimento é também partilhado por actores sociais, que não são profissionais de saúde e que trabalham em estruturas ligadas às questões do HIV/SIDA. Por outro lado, os inquéritos confirmam que as relações das cuidadoras com os serviços de saúde não são inexistentes. Porém, estas relações são bastante fracas, não em termos da sua frequência, porque as cuidadoras vão para as Unidades Sanitárias para si próprias ou para as necessidades das pessoas que assistem, mas são fracas de um ponto de vista qualitativo: não são melhor consideradas do que todos os pacientes recebidos por estas Unidades, e os registos, que são muitas vezes mantidos pelas ONGs parceiras das Unidades, não incluem necessariamente a identidade das cuidadoras em causa, mas a dos/das confidentes dos pacientes.

EXISTERIAM OPORTUNIDADES PARA MELHORAR A ARTICULAÇÃO DESSAS INICIATIVAS COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE LOCAIS, DISTRITAIS E PROVINCIAIS ENGAJADOS NA LUTA CONTRA O HIV/SIDA; HÁ TAMBÉM OPORTUNIDADES PARA MELHOR APROXIMAR ESTAS INICIATIVAS DAS ASSOCIAÇÕES E ONGS DEDICADAS A ESTE COMBATE CONTRA A DOENÇA?

As entrevistas realizadas com profissionais de saúde e actores sociais envolvidos em estruturas em torno do HIV/SIDA são muito favoráveis a tais ligações, embora vejam os limites,

dificuldades e constrangimentos, tanto organizacionais como orçamentais. Pela sua parte, a maioria das cuidadoras gostaria de ver estas mesmas ligações. Para estes dois tipos de público, não se trata de imaginar ou exigir a integração nas Unidades Sanitárias, e muito menos de prever uma remuneração para aqueles que são, no final, auxiliares discretas, mas eficazes, do Sistema Nacional de Saúde, mas sim de reforçar o conhecimento recíproco e, sobretudo, ao nível simbólico e psicológico, de conseguir o reconhecimento público, quase oficial, das cuidadoras e do seu compromisso para com as pessoas que vivem com HIV/SIDA.

PARA CONCLUIR: AVANÇOS E LIMITES DO ESTUDO

Este estudo enquadra-se no domínio das ciências sociais: poderia ser descrito principalmente como sócio-económico, incorporando algumas dimensões históricas e geográficas. Mas não aborda as questões de psicologia ou antropologia que seriam úteis para uma compreensão mais profunda e completa do assunto aqui abordado. Por um lado, não visava analisar os sentimentos, as formas de pensar, os comportamentos em relação aos processos mentais das prestadoras de cuidados. Por outro, nem a intenção nem os meios nem as competências específicas foram reunidos para analisar as crenças e representações das cuidadoras nem os sistemas de parentesco em que estas estão integradas.

Uma limitação fundamental deste estudo é o problema da representatividade, e particularmente, a representatividade estatística. Foi declarado anteriormente que há pouca ou até nenhuma informação qualitativa e ainda menos dados quantitativos sobre o mundo das mulheres cuidadoras, quer em Moçambique ou, de um modo mais geral, em África. Na ausência de conhecimento prévio das características deste meio social, não foi possível seleccionar locais de inquérito ou definir amostras de pessoas a serem inquiridas que fossem representativas deste meio ao nível nacional ou regional. No entanto, as três áreas de inquérito seleccionadas estão localizadas em três províncias que pertencem às três principais regiões de Moçambique, o que pode constituir um “mal menor” do método, um mínimo de cautela. Com base na informação inicial recolhida das Unidades Sanitárias e estruturas administrativas que trabalham no domínio do HIV/SIDA, foi possível identificar e abordar um primeiro extracto de cuidadoras, e depois, a partir deste núcleo inicial e de acordo com a técnica de bolas de neve (*Respondent Driving Sampling* em inglês - RDS), multiplicar o número de cuidadoras não só bem identificadas como também dispostas a participar nos inquéritos e a responder a um questionário.

Este procedimento tem duas consequências visando compensar a falta de informação prévia e assumir os limites de representatividade com que o presente estudo foi confrontado. Por um lado, o número de cuidadoras entrevistadas foi seleccionado de forma aleatória. Isto não significa que os resultados obtidos não tenham valor e não permitam progressos no conhecimento, uma vez que se baseiam em realidades que foram cuidadosamente observadas

e analisadas, mas esta é a segunda consequência da técnica de levantamento utilizada, a extrapolação destes resultados para uma escala maior ou noutros locais, sem ser totalmente condenada, deve ser considerada com grande cautela. Finalmente, embora as referências a estudos, documentos e censos externos não sejam proibidas em todo o relatório, devem servir apenas como ilustrações ou comparações rápidas que não têm qualquer efeito sobre os resultados registados. São estas referências externas que realçam algumas das características das cuidadoras aqui inquiridas. Basta recordar as taxas muito diferentes do estatuto de chefe de família feminina na nossa amostra (51%) e no último *Censo Geral da População* (34%) para especificar mais claramente a população de mulheres cuidadoras que participam neste estudo. Tem também que ver com representatividade a questão-chave do grupo-alvo do presente inquérito. Sem que isto seja o resultado de uma escolha racional, mas o efeito de um procedimento aleatório, a maioria das cuidadoras vive em zonas urbanas e muitas vezes na periferia das cidades - uma consequência dos meios de investigação necessariamente limitados e favorecendo o acesso fácil às mulheres entrevistadas; é evidente que certos resultados seriam diferentes se o mundo rural estivesse melhor representado. Em muitas áreas, particularmente na saúde, as zonas rurais têm menos infra-estruturas e os seus habitantes podem estar longe delas. Da mesma forma, podem ter níveis diferentes de informação sobre a doença do que os habitantes das cidades e podem ter uma avaliação diferente da mesma.

Além de duas ou três características que têm uma certa influência na acção das entrevistadas - como o seu estatuto de chefes de família e a sua faixa etária -, vimos, na apresentação dos resultados, que não existe determinismo na condição de cuidadora, ou seja, não existem factores dominantes, explícitos e objectivos que expliquem massivamente as condições de compromisso das cuidadoras; mesmo a infecção pela doença não é um elemento que pesa sobre a maioria dos dados socioeconómicos e sobre os dados relativos à sua actividade: as mulheres não são afectadas pela doença para 27% das pessoas interrogadas. Mas isto não significa que outras variáveis, não examinadas neste programa, não possam ter uma influência determinante no seu compromisso. Podemos mencionar aqui os factores psicológicos que muito provavelmente têm a dizer, entre outros factores latentes, para desencadear e implementar o altruísmo das mulheres que cuidam de pessoas que vivem com HIV/SIDA.

Finalmente, um aspecto central do programa não recebeu, por razões que consideramos legítimas, toda a atenção que merece ou, mais precisamente, não resultou em informação suficientemente fiável e robusta para satisfazer uma curiosidade bem compreendida. Este problema pode ser resumido numa fórmula: falar sobre a doença ou não falar, essa é a questão. Isto toca um aspecto crucial de qualquer investigação das ciências sociais sobre o HIV/SIDA, pois a palavra falada, se libertada, pode ser uma arma na luta contra a doença.

Os resultados dos inquéritos sobre este ponto não são totalmente satisfatórios e justificam novas e precisas explorações. Observamos que, em cada uma das três classes de tamanho

familiar, os resultados são quase idênticos: 90% das cuidadoras disseram ter falado sobre a doença, 10% não o fizeram. Além do facto de os/as investigadore/as obviamente não terem tido meios para verificar as respostas das entrevistadas, seriam necessários esclarecimentos iniciais, antes de mais, para saber se as entrevistadas, quando falavam da doença, se referiam à sua própria situação ou ao HIV/SIDA em geral. Esta nuance é fundamental. Outros detalhes seriam úteis para melhor distinguir entre as conversas dentro e fora do grupo familiar. Assim, a questão colocada e os dados recolhidos são demasiado gerais para permitir uma análise mais detalhada.

A distinção entre os dois principais tipos de famílias, alargada e nuclear, esclarece as condições para falar sobre o HIV/SIDA? Seria mais fácil para as cuidadoras expressarem-se e participarem em conversas sobre a doença em famílias com um âmbito restrito do que em famílias com muitos membros? Os resultados deste estudo, apesar das inexactidões acima referidas, lançam dúvidas sobre a relevância desta divisão. De facto, é possível encontrar uma variedade de situações. Algumas mulheres só falam da doença dentro do contexto muito limitado das suas famílias nucleares. Mesmo neste cenário, o que se poderia pensar que facilitaria, muitas recusam-se a abordar o assunto. Qualquer que seja a dimensão da família, os medicamentos a recolher, as consultas a organizar com as Unidades Sanitárias, a atenção a prestar à dieta alimentar, que é muito condicionada pelo tratamento prolongado, etc., despertam inevitavelmente a curiosidade que as encoraja a falar, a dar explicações, a responder às perguntas feitas pela sua família imediata.

A realidade é que mesmo dentro dos casais, a discrição e o sigilo prevalecem frequentemente. As marcas negativas associadas ao HIV/SIDA - discriminação, estigmatização, depreciações, atitudes hostis, acusações de infidelidade conjugal, etc. - impedem que o assunto seja discutido. Isto não significa, evidentemente, que a doença não seja objecto de conversas mais ou menos tranquilas, como indicado acima. Mas as relações dentro do casal podem ser uma espécie de fechadura para falar. É também verdade que, no caso da presente investigação, a situação ligeiramente preponderante das cuidadoras chefes de família deve reduzir o efeito inibidor da relação conjugal na partilha de informação, o que pode explicar o elevado nível de respostas em que as cuidadoras declaram que falam da doença. Para concluir este ponto, pode argumentar-se que um estudo mais preciso e aprofundado sobre a forma como as pessoas falam do HIV/SIDA seria muito útil.

Por fim, observa-se que, dadas as suas características e acções pessoais, as mulheres entrevistadas parecem ser cuidadoras provenientes e pertencentes a todos os meios sociais e económicos, o que sugere que não existem factores imperiosos e recorrentes que determinam os seus compromissos altruístas. Isto não quer dizer que as suas atividades sejam incondicionais, e os resultados temáticos apresentados na Parte 2 mostram claramente a interação de influências, saliência e correlações, por mais ténues que sejam, que enformam as decisões para cuidar

de pessoas com HIV/SIDA. Entretanto, para cada cuidadora, o envolvimento nos cuidados e assistência faz parte de realidades múltiplas e complexas que não podem ser reduzidas a alguns factores dominantes. Assim, tudo parece funcionar como se o altruísmo fosse além de considerações específicas, locais e estatutárias.

REFERÊNCIAS

- Andrade, X., Casimiro, I. M. *et al.*, (2012). Desafio do Sida nas suas dimensões socioeconómicas, culturais e políticas no Brasil, África do Sul e Moçambique 2011-2012. *Relatório de Moçambique*.
- Ministério da Saúde [MISAU], Instituto Nacional de Estatística [INE], & International Coaching Federation [ICF] (2015). *Inquérito de Indicadores de Imunização, Malária e HIV/SIDA em Moçambique, 2015* [IMASIDA], INS, INE e ICF.
- Instituto Nacional de Estatística (2020). *Resultados do inquérito sobre o Impacto da COVID-19 nas empresas*.
- Ministério da Saúde (2021). *Anuário Estatístico da Saúde*.
- Ministério da Saúde, Serviço Nacional de Saúde (2020). *Relatório Anual das Actividades Relacionadas ao HIV/SIDA*.
- Casimiro, I. M., Fauré, Y., Tembe, C., Mutisse, L. (2021). *Mulheres lutando contra o HIV/SIDA: Cuidadoras de Moçambique*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03337114>
- Observatório Nacional de Saúde, Covid-19 em Moçambique (2021). *Relatório do Primeiro Ano 2020-2021*. <https://www.misau.gov.mz/index.php/covid-19-e-hiv> (Consultado a 11/02/2022).

O CONFLITO CAPITAL-VIDA E A PRECARIZAÇÃO DA VIDA

NOTAS SOBRE O TRABALHO DE CUIDADOS DOMICILIÁRIOS EM MAPUTO

Paula Machava

INTRODUÇÃO

Numa sociedade que atravessa e é atravessada por várias crises (económica, climática, social, só para citar algumas), onde as mulheres, apesar de serem constitucionalmente iguais aos homens, continuam a ser as que menos privilégios têm, as que mais sofrem de várias formas de violência, são constantemente vitimizadas, são as menos alfabetizadas; neste capítulo, pretendo, a partir da noção de cuidados (Carrasco, 1991; Cunha, 2021; Orozco, 2012) analisar com as cuidadoras domiciliárias¹ assalariadas da cidade de Maputo o paradigma económico neoliberal vigente em Moçambique.

Embora ao longo do texto fale mais na primeira pessoa do singular, este texto resulta de uma co-autoria com as cuidadoras. Privadas do domínio da escrita, deram o seu contributo contando as suas experiências, existências, vivências enquanto mulheres e trabalhadoras de cuidados em Maputo. Ao fazê-lo, deram vida à oralidade, uma das principais características das sociedades africanas que a moderna ciência ocidental sempre tentou combater.

Herdamos de um processo histórico de quase 500 anos uma visão colonial, capitalista e heteropatriarcal, que não só categoriza e hierarquiza os trabalhos, mas também exclui da acumulação outras economias que mesmo não produzindo directamente o lucro são essenciais para a produção e manutenção capitalista, porque geram, alimentam e cuidam da vida que serve ao processo de acumulação.

Para desenvolver o assunto que me proponho abordar, divido o texto em três partes que se complementam. Na primeira, procuro explicitar, de forma breve, os conceitos em uso no texto. Na segunda, lanço um olhar feminista sobre o neoliberalismo em Moçambique, explorando o

¹ Por uma questão estratégica, opto por usar a expressão trabalho de cuidados domiciliários assalariado como forma de o distinguir do trabalho doméstico assalariado. Sendo assim, neste texto, a expressão deve ser entendida como aquele trabalho que tem lugar na casa de quem o contrata, num regime de assalariamento. Reconheço que as duas palavras (doméstico e domiciliário) não significam exactamente a mesma coisa. Mas, neste texto, em particular, assumo-as como sinónimas absolutas, com todos os riscos que isso acarreta.

conflito entre a busca desmedida pelo lucro (suas manifestações, configurações, consequências) e os cuidados com a vida das moçambicanas e dos moçambicanos. Na terceira, analiso como o conflito afecta o trabalho de cuidados e, na quarta e última parte, apresento os anseios e sugestões das cuidadoras para uma vida cuidada e bem vivida.

BREVE EXPLICITAÇÃO DOS CONCEITOS

Ainda que não seja novo dentro do quadro teórico e das preocupações e debates feministas, ao nível global, o tema cuidado ganhou mais centralidade desde o início da pandemia da covid-19.

O conceito de cuidado é amplo. Contudo, pode ser abordado em duas perspectivas, não em disputa: a) como trabalho, constituindo os chamados trabalhos de cuidados, onde a ideia de cuidados está associada ao trabalho doméstico e à “reprodução social”, podendo ser assalariados ou não; b) noutra perspectiva, os cuidados podem ser abordados como algo intrínseco à vida, algo de que todas/os nós precisamos e dependemos para viver, sem a qual a vida não pode existir.

Falar dos cuidados, também, é falar da nossa própria vida, da nossa existência, interdependência como pessoas, da nossa vulnerabilidade enquanto seres vivos que nascem, crescem, se alimentam, respiram, são sensíveis e que precisam de afectos, do carinho, amor, mente e corpo sãos para seguirem vivos, da nossa eco-dependência, da educação, da saúde. É falar do que é indispensável para que haja vida. Não qualquer vida. Uma vida vivível, onde todas e todos sentem que vale a pena viver. É falar de todas as actividades (remuneradas ou não) que garantem a produção e a manutenção física e emocional das pessoas, assim como a continuidade da vida (Cunha, 2020; Orozco, 2020), sem as quais nenhuma vida pode seguir.

Os cuidados como trabalho dividem-se em directos, pessoais e relacionais, quando envolvem, por exemplo, a higienização, alimentação e assistência de pessoas; e em indirectos, quando relacionados, por exemplo, à limpeza e cozinha (Folbre, 2006; Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2018). Ao cruzar as dimensões materiais e afectivo-relacionais, os cuidados ultrapassam a dimensão do designado trabalho doméstico.

Todas essas actividades (mercantis ou não), ao permitirem que a vida possa ser vivida de forma digna e ao garantirem o bem-estar (Orozco, 2015), promovem a sustentabilidade da vida. Esta noção feminista (sustentabilidade da vida) define o trabalho fora da relação mercantil, amplia este conceito para abarcar o trabalho doméstico e de cuidados, assim como outros excluídos da visão hegemónica de trabalho, aquela que se baseia na geração de mais-valia.

Pensar o trabalho e a economia a partir do conceito de cuidado e da sustentabilidade da vida permite colocar a vida humana e não humana no centro. Ou seja, permite considerar que a vida é mais importante do que o capital. No entanto, a ausência desse reconhecimento, a

inversão das prioridades entre a vida e o capital dá lugar ao conflito entre capital-vida, em que o capitalismo coloca a geração do lucro acima de todos os sistemas de produção e manutenção da vida. Como consequência, a vida é colocada ao serviço do capital, explorada até ao limite máximo, até não poder dar mais nada em benefício particular do sistema, e descartada quando já não serve os interesses do sistema.

A subordinação de todos os processos responsáveis pela existência e manutenção da vida ao capital gera precariedade da vida, desigualdades entre ricos e pobres, exclusão social de quem directamente não faz parte do sistema capitalista de acumulação, amplia o sofrimento e a dor naquelas pessoas que não se beneficiam dos privilégios da acumulação privada.

No ponto seguinte, analiso a partir do cuidado o neoliberalismo em Moçambique (as suas manifestações, configurações e consequências).

MOÇAMBICANO NÃO VIVE. SÓ SOBREVIVE. UM MOÇAMBICANO PARA VIVER TEM DE SER FILHO DE UM MINISTRO²

Em Moçambique, o mês de Julho de 2022 foi marcado por indignação, mobilização através de mensagens escritas e em áudios, partilhados nas redes sociais por pessoas anónimas, para a manifestação popular nacional, contra o que classificam como “insuportável subida de custo de vida” e o descaso governamental face à crescente desigualdade social no País. Por outro lado, a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM)-Central Sindical, por meio do seu secretário-geral, Alexandre Munguambe, “ameaçou” organizar uma manifestação nacional, enquanto apelava à calma e a não adesão das trabalhadoras e dos trabalhadores aos actos de violência³. Um outro grupo cuja designação é Cidadãos Agastados e Desesperados com a Crise no País (ADCP) convocou, através de um comunicado, todas/os profissionais dos sectores do comércio, transporte e demais actividades para uma greve geral em todas as cidades moçambicanas, em protesto à subida do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado), ao aumento dos preços dos combustíveis e, por conseguinte, dos preços dos transportes semi-colectivos vulgarmente chamados “chapa 100” e do preço do pão. Estava também na agenda deste grupo o repúdio à corrupção e à má governação.

Para evitar que as manifestações consideradas ilegais pela Polícia da República de Moçambique (PRM) tivessem lugar e o povo tomasse as ruas no dia 14 de Julho, como aconteceu em 2008 e 2010, a PRM e a Unidade de Intervenção Rápida (FIR), fortemente armadas, foram colocadas nas ruas das cidades de Maputo e Matola. Na ocasião, o porta-voz do comando-geral da PRM,

² Palavras de Domingos Alfredo, cidade de Maputo, em resposta à pergunta feita pelo repórter da TV Glória sobre o aumento do custo dos transportes.

³ Em Moçambique, existe uma tendência de as manifestações populares e as greves serem caracterizadas por actos de violência entre a população e a polícia.

Orlando Modumane, em uma conferência de imprensa em Maputo disse que

A Polícia da República de Moçambique está em alerta e em prontidão operacional, tendo reforçado a vigilância e patrulhamento ostensivo em todo território nacional, com maior incidência nos centros urbanos, principais vias e terminais rodoviários... A PRM continuará a exercer a devida autoridade, tomando, sempre que necessário, todas as medidas de polícia coercitivas, proporcionais e legalmente justificáveis, em todo o território nacional.

Embora as manifestações convocadas não tenham acontecido na mesma proporção que se esperava, a ter em consideração o nível elevado de mobilização e de pessoas visivelmente agastadas com o elevado grau de exclusão na partilha e redistribuição dos recursos e dos benefícios provenientes da exploração da riqueza de que o País dispõe, mas também a crescente tomada de consciência da distribuição desigual da vulnerabilidade, algumas áreas de trabalho (creches, escolas, entre outras) não abriram. Muitos transportadores não ofereceram os seus serviços a quem depende do “chapa” para se deslocar da casa para o trabalho, escola, etc., e vice-versa.

Houve vários prejuízos. Quem depende da venda de alguns produtos nos passeios da capital Maputo não conseguiu ir ou teve dificuldades para chegar. Algumas trabalhadoras domésticas e de cuidados queixam-se de terem sofrido descontos em resultado da ausência ao trabalho ou insultos devido ao atraso.

Experiências anteriores de manifestações populares em Maputo e Matola (em Fevereiro de 2008 e em Setembro de 2010) terminaram em saques, vandalização de bens públicos e privados, havendo até registo da morte de cidadãs e cidadãos atingida/os por balas disparadas pela polícia. Na época, as/os manifestantes foram rotulados de vândalos e marginais pelo então Ministro do Interior, José Pacheco. Doze anos depois, os “vândalos” voltam a querer governar as ruas. O que leva os “vândalos” às ruas? Será simplesmente por serem “vândalos”? Estaremos diante de “vândalos”, “marginais”, “ignorantes” sem nenhuma capacidade para ler e compreender que situações económicas e políticas regionais e internacionais afectam negativamente a economia do País? O que se deve mudar?

Desde a descoberta do carvão mineral em Tete, do gás de Pande e Temane, das areias pesadas de Moma, de grandes reservas de hidrocarbonetos na província de Cabo Delgado, o País começou a atrair grandes potências económicas mundiais, principalmente as do Norte, e a assistir a uma proliferação de megaprojectos financiados pelo capital estrangeiro.

Essas descobertas geraram expectativas de que o povo sairia da pobreza e que o crescimento económico resultaria num bem-estar social e económico. Todavia, o que se viu foi um País mergulhado num capitalismo neoliberal profundo, o aumento das desigualdades sociais e económicas, o elevado grau da escala de expropriação dos meios de reprodução da vida, as

deslocações forçadas da população em massa (Cunha, 2019) para dar lugar aos megaprojectos, o crescimento da insegurança pública, conflitos armados, um aumento exponencial do custo de vida, a falta de investimento na saúde e educação, apropriação pelos detentores de poder político de bens públicos para servir aos interesses privados, o enriquecimento individual quando grande parte da população teve ou nem chega a ter apenas uma refeição diária (PNUD Mozambique; Ministério da Economia e Finanças, 2021), e corrupção.

Enquanto isso, na cidade de Maputo, uma estrada (avenida Julius Nyerere) separa dois mundos: a Polana Caniço A da B. No lado A, uma das zonas nobres da cidade (senão do País), há vida, há direitos, há esperança. Do outro lado da estrada, Polana Caniço B, assiste-se à morte por descarte, por falta de um comprimido para tratar a malária. Neste lado, não existem direitos, só obrigações com o Estado, não há vida, e a palavra esperança morreu antes de lá chegar. As mulheres buscam o seu sustento no lado A, trabalhando como domésticas ou cuidadoras. Os benefícios da exploração dos recursos, nos quais o povo havia depositado a esperança de um Moçambique melhor, servem ou serviram para aumentar o poder económico e político dos/as capitalistas nacionais moçambicanos/as⁴. Enquanto isso, a pobreza atinge níveis cada vez mais alarmantes. De acordo com o Organização das Nações Unidas (ONU, 2021), o índice de pobreza per capita subiu de 61,9 %, em 2019, para um valor estimado de 63,3 %, em 2020, como resultado da crise provocada pela covid-19. Na verdade, esses números mostram que a pandemia só veio agravar os problemas económicos e financeiros já existentes, resultantes de várias situações que afectaram o País, mas principalmente dos eventos (sem querer invalidar o impacto dos eventos anteriores aos que menciono) recentes relacionados à descoberta das dívidas ocultas, aos ciclones tropicais Idai e Kenneth, em 2019, e à corrupção.

Sendo Moçambique um país com uma economia fragilizada, porosa (Castel-Branco, 2017a), muito dependente de financiamento estrangeiro, não virada à protecção da vida e à promoção do bem-estar social e económico do povo, os problemas económicos regionais e internacionais afectam-no muito e agravam a vulnerabilidade social. O exemplo concreto foi a escassez e a subida de alguns produtos alimentares, sobretudo na zona Sul do País, devido aos ataques xenófobos em África do Sul que levaram muita/os importadora/es a não viajar para aquele País. De tudo isto, é interessante como a crise económica que atinge o mundo, resultante da guerra entre a Rússia e a Ucrânia, rapidamente foi apropriada por alguns políticos para justificar a precariedade e a vulnerabilidade vivida por grande parte da população moçambicana, como se esta fosse a única causa do problema.

Não se pode negar que o aumento do preço dos combustíveis ao nível internacional afecta negativamente a economia dos países importadores e que isso contribui para o aumento dos preços dos alimentos e de outros produtos, principalmente em países com uma economia como

⁴ Empréstado da expressão capitalismo nacional moçambicano usada por Carlos Nuno Castel-Branco (2017) no texto *Lógica histórica do modelo de acumulação de capital em Moçambique*, publicado pelo IESE.

a moçambicana. No entanto, deve questionar-se o que é que esses países, como é o caso de Moçambique, fizeram e têm feito para prevenir que qualquer crise económica, política, a nível regional e/ou internacional, comprometa e lese o curso normal da vida de quase 30 milhões de moçambicanas e moçambicanos, eleve o número de pessoas empobrecidas e socialmente excluídas e torne inviável uma vida bem vivida. Afinal, como é feita a distribuição dos recursos faunísticos, minerais, hídricos, entre outros de que o País dispõe? A quem beneficiam esses recursos? E como? Que políticas estão disponíveis para que toda a população se beneficie deles? O que é feito das vastas extensões de terra férteis? São usadas na e para a produção de alimentos? Há investimentos nesse sentido? As leis, por exemplo, de uso e aproveitamento de terra, beneficiam todas/os e qualquer cidadã(o)s? Estas questões têm a potência de nos levar a vários caminhos explicativos.

O descontentamento quase generalizado da população mostra que algo não está bem e precisa ser mudado. Para que essa realidade seja mudada, deve-se, antes de tudo, identificar a causa, nomeá-la, denunciá-la, tirá-la do oculto onde é silenciada, invisibilizada e despolitizada. A nomeação é um acto político potente e necessário que incomoda muito a quem luta por ocultar algo. É um acto que deve ser valorizado na nossa sociedade porque o que não se nomeia não existe.

Essa coisa até então não nomeável chama-se conflito capital-vida. O crescimento descontrolado, violento, descarado do paradigma económico neoliberal, heteropatriarcal, colonial e misógino que se assiste em Moçambique é dominado por este conflito. Os mercados e a geração do lucro têm mais valor que a produção, a protecção e a manutenção da vida.

Esse sistema económico neoliberal é prejudicial à vida da/os moçambicana/os porque, de entre várias coisas, implica a desposseção das terras para dar lugar aos megaprojectos, o que compromete a segurança e a soberania alimentares (Cunha & Casimiro, 2019); a redução dos rendimentos da população nativa, porque algumas áreas passa(ra)m a ser de acesso proibido (Maquenzi & Feijó, 2019); a destruição das famílias; o aumento de doenças de transmissão sexual; a apropriação de bens públicos e transformação dos meios públicos de reprodução da vida para interesses privados. Por isso, esse modelo económico é uma autêntica declaração de guerra às/aos pobres e às diferentes formas de tornar a vida possível. Isso justifica o facto de as mulheres, através de vídeos postos a circular nas redes sociais, aparecerem com maior protagonismo a denunciar os malefícios desse sistema ecocida e biocida, porque ao negar os cuidados às/aos moçambicana/os, afecta directamente as áreas (trabalho doméstico e de cuidados) que foram naturalizadas como da sua inteira responsabilidade e é onde estão mais concentradas⁵. Sentem a vida delas, dos seus ascendentes e descendentes ameaçada. Quando falta pão, saúde e água, quem sofre com isso são as mulheres, porque neste sistema de divisão

⁵ Não existe nenhuma intenção de reforçar, celebrar a domesticidade nem a feminização dos cuidados e do trabalho doméstico.

sexual desigual do trabalho, são maioritariamente elas que lidam de forma directa com o cuidado.

As manifestações populares não são só pelo pão, transporte público, entre outras reivindicações materiais. Constituem, por um lado, uma denúncia ao ataque à vida e, por outro, uma reivindicação ao direito colectivo à vida. Uma vida que vale a pena viver, prazerosa, onde todas e todas têm o direito a respirar além dos aspectos meramente biológicos (Mbembe, 2020), a alimentar-se de forma saudável e a viver em segurança. Uma vida onde o planeta é cuidado. Por detrás das manifestações, está em causa a luta por uma vida que o povo sente que perdeu na batalha para o capital, que é subalternizada, tornada dependente do mercado. É uma luta pelo direito à existência, a uma vida que esteja no centro das preocupações dos dirigentes moçambicanos e de toda a sociedade em geral.

Diante de tantas evidências de que o capitalismo neoliberal é selvagem, ecocida e, por isso, hostil à vida humana e não humana e às suas condições de produção, que medidas estão a ser levadas a cabo para assegurar que a vida seja gerada, protegida, cuidada, alimentada e que não esteja subordinada ao mercado? Que cuidados estamos a ter com as pessoas, na sua maioria mulheres, que foram e continuam a ser responsabilizadas pela continuidade da vida? Seriam todas as vidas dignas de ser vividas em Moçambique? Que vidas importam ser mantidas e quais merecem ser descartadas? O que define que vida deve ser alimentada e protegida?

A perda de controlo sobre as nossas vidas e a percepção de ser uma vida descartável gera insegurança, revolta e até vontade de resistir para (re)existir. Mas qualquer tentativa de acção contra o capitalismo neoliberal será sempre impedida, na medida em que constitui uma ameaça ao sistema, e é uma luta contra a acumulação. Além disso, a precarização da vida e a vulnerabilidade social são úteis para alimentar o sistema. Para o efeito, o capitalismo destrói a vida colectiva e o planeta, ataca as vidas concretas de forma radicalmente desigual, desde a morte por descarte e a morte útil aos níveis radicalmente desiguais de precariedade (Colectiva XXK & SOF, 2021), transforma-nos em corpos dóceis e úteis (Foucault, 2009) - aqueles que podem ser moldados, transformados, disciplinados, manipulados, aperfeiçoados ao gosto do sistema para o próprio benefício - e assalariados, explorando todos os trabalhos (assalariados ou não), suga a nossa força, energia, emoções, tempo, até nos deixar sem alternativa senão colaborar com o sistema. Para isso, o governo corta os investimentos em áreas essenciais para a produção e manutenção da vida, demite-se da obrigação de cuidar da vida humana e não humana, destrói e marginaliza as outras economias de subsistência, aposta na acumulação por espoliação, cria hábitos de consumo irresistíveis.

A ideia colonial de separação entre humanos e não-humanos permanece presente no quotidiano do povo moçambicano. Não-humanas são aquelas pessoas que fazem parte do sistema de acumulação como resíduos descartáveis (as/os empobrecidas/os, excluídas/os sociais, trabalhadoras/es domésticas/os e de cuidado, vendedoras/es ambulantes, só para citar

alguns), que se morrerem não geram comoção de ninguém, até porque já vivem como mortos (Butler, 2018; Mbembe, 2019). Essas vidas nunca são reconhecidas como vidas (Butler, 2018) que devem ser cuidadas e protegidas. Mas o mesmo Estado que os deixa morrer, tem o poder e a capacidade de os deixar viver, se investir no que realmente importa - a vida - e de que depende a sobrevivência do capitalismo.

Como nos lembra Achille Mbembe (2018), «a expressão máxima da soberania reside em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer», razão pela qual «matar ou deixar viver constituem os limites da soberania, seus atributos fundamentais». Ou seja, são mortes por descuido, desleixo, por descarte de quem tem o poder de as travar, evitar. É um sofrimento humano evitável. Quantas vidas seriam salvas se no lugar de se colocar os medicamentos nas farmácias privadas, estes fossem disponibilizados em hospitais públicos e gratuitamente distribuídos? Se a maior extensão de terra arável da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) fosse usada para a produção de alimentos? E sem agrotóxicos? Enfim, são inúmeras situações causadoras de sofrimento possíveis de serem prevenidas e evitadas.

O conflito capital-vida que tratei ao longo deste ponto parece ser um fenómeno novo em Moçambique. Mas uma regressão a um momento histórico marcado pela colonização ajuda a compreender o quão antigo é. A expropriação da terra e de outros recursos e a transformação das/os moçambicanas/os em mão-de-obra barata e em mercadoria a ser explorada até ao limite constituem uma forma clara de acumulação capitalista. Esse modelo capitalista que dá mais valor ao mercado em detrimento da vida humana e não humana não foi e nem é exclusivo de Moçambique. Verificou-se e continua a ocorrer nos dias actuais, onde os países africanos continuam a ser o celeiro do ocidente. É só pensarmos nos milhares de vidas que se perdem nas minas de onde se extrai o tântalo para o fabrico dos telemóveis, *notebooks*, entre outros aparelhos, na República Democrática de Congo e nas condições de vida do povo. É um modelo que leva ao esgotamento humano e dos recursos que a terra dispõe, gerando consequências graves para a vida, hierarquizando, transformando e precarizando muitas vidas, como acontece no trabalho de cuidados que a seguir abordo.

O trabalho de cuidados, que a seguir abordo, constitui uma das áreas caracterizadas pelo conflito capital-vida.

*“PODEMOS CONTRAIR DOENÇAS NÃO HÁ PROBLEMAS. ELES
PODERÃO CONTRATAR OUTRAS PESSOAS”*

CATARINA MAZIVE - CUIDADORA DOMICILIAR EM MAPUTO.

No ponto anterior, procurei mostrar que o conflito capital-vida é um dos grandes problemas das sociedades actuais, em particular a moçambicana. Destaquei a incapacidade ou a recusa

do Governo moçambicano em garantir os cuidados a toda/os cidadã/os ou de desenhar políticas públicas realistas onde a vida está no centro. Neste ponto, procuro mostrar como o conflito capital-vida se manifesta no trabalho de cuidados.

O decreto 40/2008 de 26 de Novembro, que regula o trabalho doméstico em Moçambique, no seu artigo 3, alínea d), sobre a definição do trabalho doméstico diz que este trabalho inclui «a vigilância e assistência às crianças, pessoas idosas e doente».

Apesar de não estar nomeado como trabalho de cuidados, subentende-se, a partir desta alínea, que o trabalho de cuidados se encontra inserido nesta definição. Todavia, não existe neste decreto um ponto dedicado exclusivamente ao trabalho de cuidados, nem sequer se faz uma menção de forma explícita, muito menos se clarifica quais são os deveres e as direitos do/da cuidador(a) e da pessoa cuidada. Ademais, o trabalho de cuidados não é tratado de forma independente em relação ao trabalho doméstico, embora, pela sua natureza, o trabalho de cuidados requeira um olhar e tratamento diferenciado, uma outra legislação.

Alguns países já registam avanços em relação à legislação sobre o trabalho de cuidados. Portugal, por exemplo, aprovou através da lei n.º 100/2016 de 6 de Setembro - a Lei do Cuidador Informal - que regula os direitos e deveres do cuidador e da pessoa cuidada. Em 2019, o Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, vetou integralmente o PLC 11/2016 (Projecto de Lei que regula a profissão de cuidador de idosos, crianças e pessoas com deficiência ou doenças raras). No caso de Moçambique, enquanto não existir uma lei específica sobre o trabalho de cuidados, as/os cuidadoras/es encontram-se cobertos pelo decreto 40/2008, com todos os riscos que daí podem advir.

Em Moçambique, o trabalho de cuidados não só permanece oculto na lei, mas também nas casas onde tem lugar. Na verdade, a invisibilidade deste trabalho na lei tem muito que ver, por um lado, com o seu estatuto enquanto trabalho não pago que se repercute no trabalho pago. Por outro, a invisibilidade reside na falta de percepção de que o trabalho de cuidado ultrapassa a dimensão do trabalho doméstico. Envolve, além da questão material, as emoções, os afectos, o amor e o carinho.

Desde a implantação do capitalismo, o trabalho foi definido a partir da capacidade de gerar mais-valia. Isso permitiu a separação do trabalho em produtivo (ligado ao homem e ao espaço público) e reprodutivo (associado às mulheres e ao espaço privado). Essa visão capitalista conferiu um valor comercial ao trabalho, com consequências negativas no trabalho considerado reprodutivo, cuja contribuição económica para o capitalismo é feita de forma indireta, através do fornecimento da mão-de-obra (Federici, 2004). Desta forma, o trabalho realizado no âmbito familiar foi considerado doméstico, naturalizado como feminino, retirado da escala de acumulação (Cunha, 2022; Federici, 2004) e empurrado para o espaço privado onde se mantém invisível. A partir daí, passou a ser considerado um não-trabalho, uma manifestação de amor e vocação das mulheres (Federici, 2019).

Para que tivesse alguém disponível a 100 %, o capitalismo inventou a “dona de casa” (Federici, 2004), figura que seria responsável pelo trabalho doméstico e de cuidados. A visão capitalista, na qual está assente a definição de trabalho, é amplamente refutada pelo feminismo, que defende que a produção da vida não deve ser reduzida a números e fórmulas (SOF, 2018). Por isso, para a economia feminista, todos os trabalhos realizados por mulheres, seja por terem sido naturalizados como femininos ou por opção delas (Cunha, 2015, 2017, 2022; Cunha & Casimiro, 2019), são os mais produtivos que existem e devem ser considerados económicos.

Concordando com Cristina Carrasco, a invisibilização do trabalho de cuidados, à semelhança do trabalho doméstico (Ali, 2014; R. Castel-Branco, 2019; 2013; 2012; Machava, 2021), despolitiza as tensões que têm lugar fora do mercado. Ao naturalizar a divisão sexual do trabalho, o capitalismo considerou como único conflito social o que tem lugar nos marcos da reprodução capitalista. O que não aparece nem é discutido no âmbito da política deve-se ao facto de as relações heteropatriarcais terem sido relegadas a um conflito familiar, a algo que deve ser resolvido no espaço do lar.

A invisibilidade do trabalho doméstico e de cuidados é útil para o capitalismo neoliberal porque torna possível e fácil a apropriação da força de trabalho não paga, como também possibilita a distribuição desigual da renda e do tempo. Essas desigualdades, por exemplo, são diferenciadas em termos de género, classe e do local de residência. Por esse motivo, as mulheres, por serem social e historicamente vulnerabilizadas e empobrecidas (Cunha, 2014), são as mais afectadas por essa invisibilização, devido aos papéis sociais que lhes foram atribuídos.

Ainda que pouco ou quase não se fale ou não se nomeie ou, muitas vezes, seja confundido com o trabalho doméstico, o trabalho de cuidados domiciliar remunerado é uma realidade em Moçambique. Talvez pelo facto de este trabalho se encontrar diluído no trabalho doméstico se justifique a ausência de dados estatísticos de pessoas que trabalham como cuidadoras/es domiciliar(es).

Numa sociedade em que o Estado está ausente na garantia do bem-estar, as/os cuidadoras/es suprimem a não presença, realizando o trabalho que seria feito por um(a) enfermeiro(a), cuidando das crianças como amas, entre outras funções, muitas vezes, articulando essas funções com o trabalho doméstico pago e/ou não pago.

A busca por cuidadoras e pelo trabalho de cuidados está em crescimento. Basta olhar para as placas penduradas em árvores, paredes dos muros na cidade de Maputo, que servem de espaços para anunciar as vagas de trabalho. Instigados pelo discurso de fomento ao empreendedorismo, iniciado no governo de Armando Emílio Guebuza, surgem empreendedoras/es informais a oferecerem o trabalho de cuidados. Foi o que se viu durante a pandemia da covid-19. Pessoas singulares e colectivas estiveram activamente a oferecer os seus serviços de apoio e atendimento domiciliar a quem deles precisava e pudesse pagar por eles.

A possibilidade de poder pagar pelos cuidados permite que o Estado se liberte, cada vez mais, das suas obrigações de garantir o bem-estar, deixando-o nas mãos de privados. Essa é uma forma clara da mercantilização da vida e de exclusão social. Contudo, esse trabalho empreendedor funciona à custa do trabalho mal pago das mulheres que encontram nessa “oportunidade” o seu meio de subsistência.

O Estado, ao demitir-se das suas obrigações de proteger, garantir infraestruturas e serviços de cuidados adequados e gratuitos para o povo, obriga as famílias a assumirem a responsabilidade de prover os cuidados domiciliares a quem deles precisa. Isso contribui para o aumento das desigualdades sociais porque só poderá contratar apoio privado quem puder pagar pelo trabalho. Nesse contexto, as famílias cujas fontes de rendimento são baixas ficam prejudicadas, na medida em que enfrentam maiores barreiras no acesso aos cuidados de saúde de qualidade. Ainda mais, a falta de medicamentos altamente prevalente nos serviços públicos de saúde (Gironés *et al.*, 2018) coloca essas famílias em constante risco de saúde. Além disso, quando a responsabilidade de cuidar é entregue às famílias, aumenta o fardo de trabalho para as mulheres (Carrasco, 2018; Cunha, 2017; Machava, 2021), dado que esse compromisso recai sobre elas.

A ausência de uma rede de apoio formal⁶, de creches gratuitas, bem como a existência de uma rede sanitária deficiente, a funcionar somente com 2473 médicos, dos quais apenas 778 são especialistas, para servir uma população de mais de 30 milhões de habitantes, o que representa uma taxa de 0,8 médicos para cada 10 000 habitantes, estando a maioria - dois terços - a exercer na capital Maputo (OMS-Moçambique, 2022), com a infecção pelo HIV/SIDA a atingir cerca de 2,1 milhões da população moçambicana (MISAU, 2021), o trabalho de cuidados oferecido a baixo custo beneficia os interesses neoliberais, na medida em que o sector privado acaba por ser a resposta aos problemas que o povo apresenta, ao mesmo tempo que deixa as/os cuidadoras/es sem as mínimas condições de vida e de segurança.

A ausência do Estado na provisão dos cuidados abriu espaço para o surgimento e proliferação de redes de relações de trabalho baseadas na exploração entre as pessoas empobrecidas. Esse é o caso da Catarina Mazive:

Não tenho paz nem sossego para trabalhar porque deixo duas crianças em casa sozinhas. Uma menor com o seu filho. Deixamos a casa sem ninguém para ela poder ir à escola, nos dias que há dinheiro para isso. Ninguém fica em casa e as pessoas entram, fazem o que lhes apetece. Não é fácil. (...) Eu pago 500 meticais por mês a uma senhora para ficar com o meu neto. Não fica todos os dias com a criança. Nos dias das minhas folgas, fico com a criança. A minha filha, mãe da criança, vai à escola em dias alternados. Às vezes, fica dois dias sem ir à escola. É assim que as coisas

⁶ As redes de apoio informal, em Moçambique, normalmente são asseguradas pelas famílias (avó, tia, prima, sobrinha) e, às vezes, inclui as/os vizinhas/os.

acontecem. A criança é que vai para lá. Mandamos a comida para lá. Tiro desse 3500 meticais que me dão no fim do mês.

Para que Catarina exerça a sua função de cuidadora, onde recebe um salário mensal de 3500 meticais, ela transfere as suas responsabilidades familiares para uma outra senhora, cuja condição económica é mais difícil que a dela. A senhora, por sua vez, recebe uma compensação de 500 meticais por cuidar do neto da Catarina. Contudo, a senhora contratada por Catarina é velha. Por isso, ela conta com o apoio das suas netas menores de idade no exercício da tarefa. Ou seja, a senhora contratada por Catarina é também cuidadora das suas netas, que por sua vez a auxiliam cuidando da criança contratante⁷.

É importante ressaltar a criação de redes de transferência de responsabilidades familiares de cuidados das pessoas com mais posses para aquelas com menos recursos. Ou seja, da mulher com menos recursos para as que estão em condição ainda pior. Esse movimento coloca as mulheres como as faces mais visíveis deste processo de exploração. Mas é preciso perceber que existe um rosto que embora se tente esconder, é quem lidera estas relações - o homem capitalista. Enquanto a economia e o trabalho continuarem a ser pensados a partir da figura masculina, como algo inerente ao homem, ao espaço público, à geração do lucro, o homem será o principal capitalista e beneficiário de todas as relações que envolvem o processo de acumulação.

Essas redes de trabalho de cuidados são sustentadas por mulheres e não poupam nem mesmo as crianças, principalmente as do sexo feminino. Um dos casos em que isto se observa é quando crianças são tiradas das suas famílias para irem exercer o trabalho de cuidado de outras crianças, sob o pretexto de que “está a ir brincar com a outra criança” e, posteriormente, são transformadas em trabalhadoras domésticas e de cuidados, em certos casos, sem a devida remuneração.

Apesar de algumas destas cuidadoras contarem com o apoio de crianças ou de outras pessoas da família, elas chegam a ter mais de duas jornadas diárias. O feminismo há muito tempo tem vindo a denunciar que a entrada das mulheres para o trabalho remunerado, por não ter sido acompanhada por um processo de revisão da divisão sexual de trabalho, penaliza-as, uma vez que têm de assumir uma dupla jornada, realizando o trabalho não pago e o trabalho pago. Todavia, o caso destas mulheres supera o debate, conforme o depoimento da Julieta Marrengula (discurso sem correções):

Eu cuidei da minha sogra. Meus filhos também (...). Darem água de beber, darem chá, fazer essas coisas. Eu, às vezes, passava, lavava roupa dela. Eles davam chá, lavar roupa, fazer aquilo

⁷ O envolvimento das crianças no cuidado de um outro menor é um caso que envolve um outro quadro teórico e legal, assim como uma análise diferenciada. Apesar de ser um assunto pertinente, essa análise não cabe neste texto.

ali, prepara qualquer coisa para ela, cozinhar para ela. São essas coisas que eles faziam cá. Eu ia trabalhar e saía ia para lá. De manhã, eu saía de casa ia trabalhar. De tarde, sair ir para lá para fazer essas coisas. Foi muito pesado para mim. Foi muito trabalho até para crianças. Naquele momento, ela fazia tudo deitada. Para mim era muito pesado atender três casas porque tinha que acordar de manhã fazer alguma coisa na minha casa, voltar, ir para casa da tia lá onde trabalho e depois na minha sogra. Ela tinha problema de apanhou trombose.

A intensificação da carga de trabalho quer no caso de Julieta, quer no caso de Catarina, levou-as a um estado de adoecimento, porque cuidar é um trabalho duro, cansativo, esgotante. Esse estado manifesta-se através de perturbações do equilíbrio psicossomático que provocam «sofrimento e degradação» (Dejours, 1991) da pessoa.

Várias vezes, durante as conversas que tivemos, as duas relataram o cansaço físico, mental, o *stress* e até doenças não detectadas no hospital (no caso de Catarina). Estas queixas são sinais que devem ser tidos em consideração, atendendo que, já em 2010, se estimava que uma em cada cinco mulheres sofria de uma doença mental, de acordo com Palmira Fortunato em entrevista no *Jornal @verdade*.

A falta de envolvimento do Estado e dos homens nas responsabilidades de cuidados das crianças, idosos/as, doentes, pessoas com deficiência, torna o quotidiano das mulheres mais fatigante devido às longas horas de trabalho, cheias de *stress*. A exposição diária ao *stress* familiar, social, económico, acrescido às condições de trabalho precárias, às difíceis condições de mobilidade, à insegurança pública, tornam as trabalhadoras domésticas mais vulneráveis ao adoecimento. Estudos no Brasil e Malawi relacionam o adoecimento físico e mental das/os trabalhadoras/es às péssimas condições de trabalho (Mkandawire-Valhmu *et al.*, 2009; Santana & Dimenstein, 2005; Silva, 2013).

O excesso de trabalho diário remunerado, de algum modo, é legitimado por lei. A ambiguidade manifesta no uso das expressões “outras actividades exteriores” e “outras actividades acordadas”, no decreto 40/2008, abre espaço para que algumas/alguns empregadoras/es oportunistas exijam das/os suas/seus cuidadoras/es a execução de tarefas não acordadas, como relata Maria Cossa:

Quando a titia Celeste entende, faço trabalho de dentro e de fora. Faço limpezas, cozinho, acompanho as crianças para a escola, lavo os carros, cozinho para os cães e ainda tenho que ir comprar cerveja e refrescos para a barraca e atender os clientes dela. Mas isso aí não combinamos. Sim. Quando fui falar com ela para começar a trabalhar, disse para eu cuidar da mãe dela que está doente. Perguntei cuidar dela é o quê? Disse dar comida, dar banho, acompanhar na casa de banho, arrumar ali onde dorme, li esticar. Disse não vai cozinhar. Tem outra pessoa para fazer isso aí mais lavar e passar roupa. Não disse para eu levar crianças para escola. Eh! Isso de lavar

carro, cozinhar para cão, comprar bebida, vender na barraca, começou de onde não sei. Aumenta trabalho. Não quer dar mais dinheiro.

Uma situação similar relacionada com a pouca delimitação do trabalho foi observada por Gracieti Tavares (2017) na sua pesquisa sobre amas, no Brasil. Segundo a autora, as trabalhadoras chegam a transitar entre cuidar da(s) criança(s), realização de tarefas domésticas, passear com o cachorro, entre outras actividades fora do que consta do contrato do trabalho. A situação denunciada por Maria Cossa reforça a necessidade de uma lei específica para o trabalho de cuidado remunerado. Esta lei poderá acautelar também questões relacionadas com as normas de segurança no trabalho.

O trabalho de cuidado, às vezes, se não muitas, implica um risco quer para a vida da cuidadora, quer para a vida de quem recebe os cuidados. A ausência de condições materiais, físicas e emocionais para atender as necessidades da pessoa cuidada condicionam a qualidade de cuidados que se oferece, mas também degrada a saúde de quem os presta, como declara Rosinha:

Há muito perigo no meu trabalho. Eles só cuidam da prevenção dele. Nós não temos direito a nenhum material de prevenção. Mesmo as poucas luvas e máscaras que nos deram há poucos dias foi graças a um médico que veio visitar a idosa. Ele quando viu que não tínhamos luvas e máscaras zangou-se com elas. Aquela idosa sofre nas mãos dos trabalhadores. Isso porque os filhos não percebem que quando nos tratam com carinho estão a permitir que a mãe também seja acarinhada. Quando eles nos stressam enquanto o trabalho que fazemos já é stressante, nada dá certo. Ela sofre mesmo.

A ausência de uma boa disposição emocional pode comprometer a qualidade de apoio que se concede à pessoa cuidada. Por isso, é importante cuidar de quem cuida (Soeiro, Araújo, & Figueiredo, 2020).

Em alguns casos mais extremos, o cuidar termina em morte, como aconteceu a Joana Cossa. Devido ao incumprimento ou desrespeito das normas, principalmente as que favorecem as/os trabalhadoras/es, Joana chegou a fazer mais de 11 horas diárias de trabalho. Ao longo dos quase 10 anos de exercício profissional, trabalhou sem direito a férias nem descanso nos feriados. Ainda mais, não tinha direito a nenhuma refeição, o que resultou em anemia crónica. Apesar de se tratar de uma doença desenvolvida no âmbito do exercício das suas funções profissionais, ela não teve assistência médica e medicamentosa providenciada pela sua empregadora, conforme o estabelecido no decreto.

Prestar assistência médica ao/à trabalhador/a em caso de acidente de trabalho ou por doenças profissionais e satisfazer as respectivas indemnizações constituem deveres do/a empregador/a para com o/a trabalhador/a. Neste caso concreto, parece-me ser difícil fazer o enquadramento

ou compreender o que se considera doença profissional no decreto 40/2008, uma vez que não a define. A meu ver, o decreto 14/2018 de 28 de Março (*Regulamento de Higiene e Segurança na Administração Pública*) seria esclareedor para esta situação se não excluísse totalmente a/os trabalhadora/es doméstica/os e de cuidados assalariada/os.

A inclusão das/os trabalhadoras/es domésticas/os e de cuidados no decreto 14/2018 colmataria a lacuna existente no decreto 40/2008, uma vez que este último não define os equipamentos necessários ou as normas de saúde ocupacional e de segurança (Castel-Branco, 2013). Nestas condições, para o caso de Joana, valeria a pena o bom senso de quem ela cuidou por longos anos, até porque «sem cuidar e ser cuidada, a pessoa, prescinde da sua humanidade» (Cunha, 2022).

Ao contrário do que, no meu entendimento, seria uma forma de demonstração de humanidade e de justiça, a empregadora despediu a Joana sem direito a indemnização pelo tempo de trabalho e/ou por doença. Este é um assunto controverso, sobretudo se for analisado à luz do decreto 40/2008, dado que este apenas concede às/aos trabalhadoras/es domésticas/os o direito à indemnização se estas/es pedirem demissão com justa causa. No caso de Joana, o pagamento da indemnização pelo anos de trabalho tornou-se um assunto de justiça.

A lei sustenta e legitima a precariedade laboral. Ao mesmo tempo que a lei laboral moçambicana legaliza o trabalho doméstico (no qual legalmente está inserido o trabalho de cuidados), não permite que este sector, assim como as/os suas/ seus profissionais, sejam reconhecidas/os como trabalho e trabalhadoras/es, respectivamente, criando, dessa forma, uma violação explícita dos direitos humanos. Isto limita os direitos sociais e laborais essenciais para a dignidade de um/a trabalhador/a. Desta forma, o não reconhecimento constitui «uma forma de subordinação institucionalizada - e, portanto, uma séria violação da justiça» (Fraser, 2007, p. 112). As condições a que Joana estava submetida assemelham-se à escravatura, agora perpetuada e legitimada pela lei e posta em prática, muitas vezes, por pessoas negras que se servem da estabilidade e privilégios económico, político e social para reproduzir o fazer colonial, sobretudo, na forma como eram estabelecidas as relações entre o colonizador e a pessoa escravizada. O decreto 40/2008 abre a possibilidade de o contrato de trabalho ser celebrado sem alimentação. Difícil é compreender como se pode pensar que um corpo humano pode trabalhar por 9 horas diárias sem se alimentar? De que forma é que os 30 minutos diários podem ser considerados suficientes para uma pessoa preparar as suas refeições sem abrir mão de dar a assistência e vigilância que deve prestar ao agregado familiar para o qual trabalha?

Joana é apenas um exemplo de vários outros casos de maus-tratos, desprotecção legal, laboral e social, de precariedade, de ausência de justiça social, solidariedade, de desigualdades estruturais vividos por muitas/os trabalhadoras/es de cuidados e/ou domésticas/os, em Moçambique. Estas injustiças desvelam a degradação social do humano, em particular das mulheres, a exclusão do sistema económico do trabalho histórico e socialmente considerado feminino,

a ausência do reconhecimento de que as mulheres são humanas e merecedoras de direitos. A desvalorização e a invisibilização das mulheres e dos trabalhos maioritariamente efectuados por elas são reproduzidas por uma elite negra de capitalistas nacionais moçambicanas/os (construída a partir dos privilégios coloniais e das políticas de distribuição desigual de recursos que caracterizam a sociedade moçambicana), que através dos seus comportamentos, formas de se apresentar na sociedade, da sua relação hostil com as/os empobrecidas/os mimetiza uma relação colonial caracterizada por exclusões sociais e económicas, que é reforçada e legitimada pelas leis, em particular, pelo decreto 40/2008.

As situações vividas por estas trabalhadoras de cuidados denunciam a colonialidade, isto é, a «continuidade das formas coloniais de dominação após o fim das administrações coloniais, produzidas pelas culturas coloniais e pelas estruturas do sistema-mundo capitalista moderno/colonial» (Grosfoguel, 2008, p. 126). Contudo, no contexto do trabalho de cuidados e do trabalho doméstico assalariado, em Moçambique, a colonialidade manifesta-se principalmente através do esvaziamento ontológico do humano-trabalhador/a-cuidador/a-doméstico/a. Não quer isto significar que o facto de a mulher trabalhadora de cuidados e do homem trabalhador de cuidados estarem sujeitos à situação de precariedade sintam o impacto na mesma intensidade, até porque mesmo entre as mulheres trabalhadoras assalariadas deste sector, o efeito das várias opressões é experienciado, sentido, vivido de formas diferentes. E, no caso destas mulheres, a situação agrava-se devido aos factores culturais, sociais, económicos, ao heteropatriarcado, a misoginia que as coloca sempre num lugar subalterno.

O esvaziamento ontológico da/o humana/o-trabalhador/a-cuidador/a-doméstico/a dá lugar a uma divisão entre seres humanos (empregadoras/es) e não-humanos (trabalhadoras/es) que vai justificar todas as violências e explorações que, muitas vezes, são aceites por falta de alternativas às condições que lhes são impostas no contrato de trabalho. É a isto que Boaventura de Sousa Santos (2018) designa «fascismo contratual», que é uma das formas de fascismo social. Segundo o autor, no domínio da acção estatal, o fascismo social dá lugar a um estado paralelo que se caracteriza com a «não-aplicação ou aplicação selectiva das leis, no adiamento da entrada em vigor de medidas já aprovadas por lei, na não punição da violação das leis, nos cortes nos orçamentos de funcionamento das instituições, etc.» (Santos, 1993, p. 31).

A partir da análise que tenho vindo a fazer neste texto, atrevo-me a assumir que as dificuldades que o estado democrático moçambicano tem para garantir a redistribuição dos recursos por todas/os cidadãs e cidadãos e garantir a produção e a manutenção da vida de lugar ao fascismo social. Este articula-se e reforça-se mutuamente com a colonialidade, produzindo relações sociais polarizadas e tóxicas, isto é, grupos de pessoas extremamente ricas, cujos direitos e o seu gozo em todas as esferas da vida estão plenamente garantidos, e outras empobrecidas, vulnerabilizadas e desprovidas de direitos.

Se, por um lado, a regulamentação não permite o reconhecimento legal e simbólico efectivo do trabalho de cuidados e doméstico assalariado como trabalho igual aos outros e, por outro, os direitos regulamentados das/os trabalhadoras/es domésticas/os são quase inacessíveis para algumas/alguns e totalmente para a maioria, é preciso olhar o problema além da questão legal e prestar atenção a factores culturais, sociais, históricos e económicos, que podem concorrer para a persistente desvalorização, exclusão, invisibilização, negação da igualdade de direitos a esta classe profissional, sem, portanto, minimizar o efeito dos discursos capitalistas neoliberais que consideram o trabalho doméstico e o de cuidado não produtivos. Essa última perspectiva é contestada por feministas que defendem que a existência do capitalismo e a sua manutenção depende do trabalho não pago e pago das mulheres (Cunha, 2017; Françoise, 2020). Ou seja, é o trabalho doméstico e de cuidado maioritariamente realizado de forma gratuita por mulheres que sustenta o capitalismo. Sendo assim, estes trabalhos merecem e devem ser reconhecidos como trabalho igual aos outros.

Considerando que a não discriminação por conta do sexo, raça, profissão, religião, etc. é um direito constitucional em Moçambique, o decreto não só viola o direito à igualdade de tratamento, como também compromete todas as iniciativas de luta pela igualdade de género e de combate à pobreza no País.

Ainda que pareça prematuro falar de uma crise de cuidados em Moçambique, a realidade mostra que caminhamos nesse sentido. O aumento cada vez maior de pessoas que entram para o trabalho remunerado ou desenvolvem alguma actividade fora de domicílio eleva o número de famílias que precisam de alguém que as auxilia na provisão de cuidados; o surgimento e aumento de doenças que colocam as pessoas dependentes da assistência de outras; o número de pessoas com perturbações mentais devido ao consumo de drogas (Rádio Moçambique, 2022) e ao *stress* social aponta que caminhamos, ainda que devagar, para uma sociedade onde a crise de cuidados será uma realidade.

NOTAS (IN)CONCLUSIVAS

No início deste texto, propus-me a analisar o paradigma económico neoliberal em Moçambique a partir do cuidado. Por outro, a analisar o impacto do conflito capital-vida no trabalho de cuidados domiciliários remunerado, tomando como base alguns depoimentos das cuidadoras. As análises mostram a existência de um conflito entre o capital e a vida, na medida em que o modelo neoliberal vigente no País destrói a vida humana e não humana, é violento, sem nenhuma preocupação em cuidar e proteger a vida, gerando, assim, vidas precarizadas, descartáveis, que só são úteis como instrumentos de acumulação, da qual nem as crianças escapam.

O desespero, o sentimento e percepção de desprotecção social, laboral e legal, a compreensão do impacto das diferenças socioeconómicas e de classe, a certeza de que se é descartável ou simplesmente é vista/o como tal são o resultado deste modelo.

Melhorar as condições de trabalho das/dos trabalhadoras/es domésticas/os e de cuidados, garantir-lhes o salário e a protecção social justos, embora não seja o suficiente para resolver os problemas existentes no trabalho doméstico e de cuidados assalariados, não só lhes conferiria dignidade social e financeira, mas também faria com que esta classe profissional se sentisse reconhecida como sendo trabalhadoras/es iguais às outras/aos outros.

O Estado ao deixar a responsabilidade pelos cuidados para as famílias intensifica a exploração do trabalho das mulheres, aumenta as possibilidades de desigualdades sociais, como também aumenta as possibilidades da domesticidade feminina. Além disso, as condições de trabalho, familiares, sociais precárias podem contribuir para o adoecimento físico e mental das mulheres. Por isso, termino apresentando os anseios das cuidadoras, conforme foram ditos:

Eu quero:

- Uma vida que não tem *stress*;
- Um trabalho sem sofrimento;
- Um trabalho de cuidados em que a vida é protegida contra qualquer ataque;
- Um trabalho que é reconhecida como importante;
- Tratem-me como deve ser. Eu trabalhar como deve ser e o patrão me tratar bem;
- Um País em que o dinheiro não está acima da vida das pessoas; você pode ter razão, vai perder porque não tem dinheiro;
- Só quero atenção e amor.

Todos esses anseios aqui expressos se resumem em: as mulheres querem mudar o rumo das coisas. É preciso transformar o actual modelo económico para um que valorize a vida.

REFERÊNCIAS

- Ali, A. M. (2014). *Empregadas domésticas em Moçambique: classe e trabalho numa sociedade pós-colonial*. Universidade de São Paulo.
- Bengoa, C. C. (2018). *A economia feminista: um panorama sobre o conceito de reprodução*. [https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2019/03/Dossi %c3 %aa-economia-feminista.pdf](https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2019/03/Dossi_%c3%aa-economia-feminista.pdf) (consultado a 02 de Março de 2022).
- Butler, J. (2018). *Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?* (5.ª ed.) Civilização Brasileira.
- Carrasco, C. (1991). *El trabajo doméstico: Un análisis económico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Castel-Branco, C. N. (2017 a). *Natureza da Crise Económica em Moçambique e Desafios para as Lutas Laborais*. https://www.researchgate.net/publication/319632624_Natureza_da_Crise_Economica_em_Mocambique_e_Desafios_para_as_Lutas_Laborais (consultado a 20 de Julho de 2022).
- Castel-Branco, C. N. (2017b). Lógica histórica do modelo de acumulação de capital em Moçambique. In L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, & A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017*. IESE.
- Castel-Branco, R. K. (2019). Trabalho doméstico em Moçambique: uma década após a sua formalização. <http://forumulher.org.mz/wp-content/uploads/2020/03/Pesquisa-sobre-o-trabalho-domestico.pdf> (consultado a 10 de Abril de 2022).
- Castel-Branco, R. K. (2013). A formalização do trabalho doméstico na cidade de Maputo: desafios para o estado e organizações laborais. In L. Brito, C. N. Castelo-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, A. Francisco (Eds.), *Desafios para Moçambique 2013*. IESE.
- Castel-Branco, R. K. (2012). *Legislating worker justice: the formalization of paid domestic work in Maputo, Mozambique*. Tese de Mestrado em Estudos de Desenvolvimento. Durban: Universidade de Kwazulu-Natal.
- Colectiva XXX & SOF (2021). *Juntas e misturadas: explorando territórios da economia feminista*. Disponível em <https://www.sof.org.br/juntas-e-misturadas/> (consultado a 10 de Julho de 2022).
- Cunha, T. (2022). *O cuidado para que nada fique como dantes*. Disponível em <https://www.esquerda.net/dossier/o-cuidado-para-que-nada-fique-como-dantes/78753> (consultado a 11 de Janeiro de 2022).
- Cunha, T. (2021). *O cuidado com o mundo*. Disponível em <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/59384> (consultado a 15 de Janeiro de 2022).

- Cunha, T. (2020). *Economias do cuidado com a vida*. <https://ces.uc.pt/publicacoes/palavras-pandemia/?lang=1&id=30111> (consultado a 15 de Janeiro de 2022).
- Cunha, T & Casimiro, I. (2019). *Epistemologias do Sul e Alternativas Feministas de Vida: as Cinderelas do nosso Moçambique querem falar*. Disponível em <https://territoriolab.org/wp-content/uploads/2019/12/Mod-2-POR.pdf> (consultado a 3 de Janeiro de 2022).
- Cunha, T. (2017). Todo o trabalho é produtivo: economias de abundância e da sobriedade. In X. Hermida (Ed.). *[Re]Pensar a Democracia*. Obencomún.
- Cunha, T. (2014). *Never Trust Sindarella: Feminismos, Pós-Colonialismos, Moçambique e Timor-Leste*. Almedina.
- Dalla Costa, M. & James, S. (1972). *The Power of Women & the Subversion of the Community*. Falling Wall Press.
- Decreto 14/2018 de 28 de Março (*Regulamento de Higiene e Segurança na Administração Pública*). Disponível <https://gazettes.africa/archive/mz/2018/mz-government-gazette-series-i-dated-2018-03-28-no-62.pdf> (consultado a 15 de Junho de 2022).
- Decreto 40/2008 de 26 de Novembro (*Regulamento do Trabalho Doméstico*). Disponível em <https://www.inss.gov.mz/publicacoes/decretos/viewdownload/4-decretos/10-decreto-40-2008-de-26-de-novembro-trabalho-domestico.html> (consultado a 5 de Janeiro de 2022).
- Dejours, C. (1991). *A loucura do trabalho*. Cortez Editora.
- Federici, S. (2019). *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*. Editora Elefante.
- Federici, S. (2004). *Calibã e a Bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. Editora Elefante.
- Françoise, V. (2020). *Um feminismo decolonial*. Ubu Editora.
- Fraser, N. (2007). *Reconhecimento sem ética?* Lua Nova. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/JwvFBqdKJnvndHhSH6C5ngr/?format=pdf&lang=pt> (consultado a 20 de Novembro de 2021).
- Foucault, M. (2009). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Vozes.
- Folbre, N. (2006). *Medindo Cuidados: Gênero, Empoderamento, e a Economia do Cuidado*. Disponível em <https://www.amherst.edu/media/view/92075/> (Consultado a 15 de Junho de 2022).
- Gironés, A. L. et al. (2018). *Desigualdades nos cuidados de saúde em Moçambique: necessidades, acesso, barreiras e qualidade do atendimento*. Relatório Técnico. Medicusmundi. Disponível em <https://www.medicusmundimozambique.org/files/2020/07/desigualdades-relatorio-tecnico-pt-4.pdf> (consultado a 25 de Julho de 2022).
- Grosfoguel, R. (2008). *Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global*. Disponível em <https://journals.openedition.org/rccs/697> (consultado a 16 de Abril de 2022).

- Machava, P. L. S. (2021). “*Estamos a reinventar-nos*”: *trabalhadoras domésticas assalariadas em Moçambique e a covid-19*. Disponível em <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/59391> (consultado a 20 de Março de 2022).
- Maquenzi, J. & Feijó, J. (2019). *Pobreza, Desigualdades e Conflitos no Norte de Cabo Delgado*. <https://clubofmozambique.com/wp-content/uploads/2019/07/OR-76-Conflitualidade-em-Cabo-Delgado.pdf> (consultado a 1 de Julho de 2022).
- Mbembe, A (2018). *Necropolítica*. Renata Santini (trad). N-1Edições.
- Mbembe, A. *A era do humanismo está terminando*. Disponível em <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/186-noticias-2017/564255-achille-mbembe-a-era-do-humanismo-esta-terminando> (consultado a 12 de Junho de 2022).
- MISAU (2021). *Moçambique registou cerca de 98.000 novas infeções do HIV em 2020*. Disponível em <https://www.misau.gov.mz/index.php/441-mocambique-registou-cerca-de-98-000-novas-infecoes-do-hiv-em-2020> (consultado a 29 de Julho de 2022).
- Mkandawire-Vallmu, L. *et al.* (2009). *Surviving life as a woman: a critical ethnography of violence in the lives of female domestic workers in Malawi*. Disponível em <https://doi.org/10.1080/07399330903066137> (consultado a 7 de Maio de 2022).
- Organização Internacional do Trabalho [OIT] (2019). *Prestação de cuidados: trabalho e profissões para o futuro do trabalho digno / Bureau Internacional do Trabalho*. OIT.
- OMS (2022). *OMS apoia a formação de futuros médicos em Moçambique*. Disponível em <https://www.afro.who.int/pt/countries/mozambique/news/oms-apoia-formacao-de-futuros-medicos-em-mocambique> (consultado a 28 de Julho de 2022).
- ONU News (2021). *1,3 bilhão de pessoas vivem na pobreza; grupos étnicos e mulheres são os mais afetados*. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1765812> (consultado a 10 de Junho de 2022)
- Orozco, A. P. (2022). *Cuidados? Uma palavra em disputa política*. Disponível em <https://capiremov.org/analises/cuidados-uma-palavra-em-disputa-politica/> (consultado a 7 de Julho de 2022).
- Orozco, A. (2015). *La sostenibilidad de la vida en el centro... ¿y eso qué significa?* Disponível em https://www.researchgate.net/publication/309669671_La_sostenibilidad_de_la_vida_en_el_centro_y_eso_que_significa (consultado a 12 de Dezembro de 2021).
- Orozco, A. P. (2012). Ameaça tormenta: a crise dos cuidados e a reorganização do sistema económico. In N. Faria & R. Moreno (Eds.). *Análises feministas: outro olhar sobre a economia*. SOF.
- Rádio Moçambique (2022). *Aumentam casos de perturbações mentais devido ao consumo de drogas, no País*. Disponível em <https://www.rm.co.mz/aumentam-casos-de-perturbacoes-mentais-devido-ao-consumo-de-drogas-no-pais/> (consultado a 10 de Setembro de 2022).

- Santana, M. & Dimenstein, M. (2005). *Trabalho doméstico de adolescentes e reprodução das desiguais relações de gênero*. Disponível em <https://www.scielo.br/j/pusf/a/rvVQDjckh3PdcxbbqJdb8gM/?format=pdf&lang=pt> (consultado a 22 de Maio de 2022).
- Santos, B.S. A crise do contrato social da modernidade e a emergência do fascismo social. In Santos, B. S. (2018). *Construindo as Epistemologias do Sul Para um pensamento alternativo de alternativas*. Volume II. CLACSO.
- Santos, B. S. (1993). O Estado, as Relações Salariais e o Bem-estar Social na Semiperiferia: O Caso Português? In Santos, B. S. (ed.). *Portugal: um retrato singular*. Afrontamento.
- Silva, M. B. (2013). *Patroa e empregadas domésticas em Campos dos Goytacazes: uma relação delicada*. Disponível em http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1373108588_ARQUIVO_ArtigodaMarusacorrigido.pdf (consultado a 22 de Maio de 2022).
- Soeiro, J.; Araújo, M. & Figueiredo, S. (2020). *Cuidar de quem cuida. Histórias e testemunhos de um trabalho invisível. Um manifesto para o futuro*. 1 ed. Lisboa: Objectiva.
- SOF (2018). *Práticas feministas de transformação da economia: autonomia das mulheres*. Disponível em <https://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Praticas-feministas-portugu%C3%AAs-web1.pdf> (consultado a 10 de Julho de 2022).
- Tavares, G. R. M. (2017). *O trabalho das babás: discutindo care de crianças no ambiente doméstico*. São Paulo: Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo para a obtenção de grau de Doutora em Psicologia Social.
- UNDP Mozambique & Ministério da Economia e Finanças (2021). *O impacto socioeconómico da CoVID-19 na economia informal urbana de Moçambique. Resultados de um inquérito painel de operadores do sector informal em Maputo*. Disponível em <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/mz/Impact-of-COVID-19-on-Informal-Sector-in-Maputo-PT.pdf> (consultado a 20 de Julho de 2022).

SUJEITOS SEM HISTÓRIA? CIDADANIA SEXUAL, TEMPORALIDADE E OS DESAFIOS DA PÓS-COLONIALIDADE EM MOÇAMBIQUE¹

Caio Simões de Araújo

O que é um evento histórico? A pergunta pode parecer óbvia ou auto-explanatória, mas não o é. A historiografia convencional tende a narrar eventos históricos importantes (tais como guerras, revoluções, crises, etc.) enquanto pontos críticos de condensação numa trajectória colectiva ao longo do tempo. Como defende Sewell (1996, p. 843), a «textura normal da temporalidade histórica [...] é granulosa, e não lisa». Para o autor, um evento é mais do que apenas «o culminar gradual e cumulativo» de processos sociais em andamento, e sim uma ruptura «que transforma estruturas e práticas de maneira durável» (*ibidem*). Um evento não é, portanto, claramente delimitado no tempo: é algo que permanece, que tem outras vidas, muitas vezes reemergindo e perpetuando-se na memória individual e colectiva. Em histórias nacionalistas, eventos de relevo unem a comunidade política - o povo, a nação - ao redor da ideia de um passado compartilhado. No caso moçambicano, muito se tem dito a respeito da história nacionalista como um instrumento do poder mobilizado pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) na construção da nação e na sua própria legitimação (Israel, 2013), um processo político em que o Estado se apropriou do passado para a produção de uma memória que lhe fosse favorável (Borges Coelho, 2010, p. 3). Mas ao fazê-lo, também criou fracturas e silêncios, ao marginalizar aqueles que não encontram espaço neste mesmo passado, ou que talvez não o partilhem da mesma forma (Meneses, 2020).

Hoje, atravessamos uma crise planetária, não como um evento no sentido restrito, mas sim como uma dinâmica estrutural, em que nos confrontamos com a possibilidade (ou a necessidade) de ruptura. Como argumenta Maria Paula Meneses, é uma crise «do presente repleto de amnésias, [...] uma crise da meta-narrativa da história, especificamente regimes de poder totalitários que buscaram controlar [a] memória de maneira centralizada» (2011, p. 118). Para Meneses (2011),

¹ A pesquisa para este artigo foi generosamente financiada pelo projecto *Governing Intimacies*, da Universidade do Witwatersrand, e pelo *GALA Queer Archive*, ambas as instituições com sede em Joanesburgo.

esta crise de representação (histórica) está intimamente ligada à crise da representatividade democrática e da cidadania moderna, em que alguns indivíduos e grupos parecem ser mais iguais e ter mais direitos do que outros. No caso moçambicano, a pluralização de narrativas históricas e memórias do passado pode ter um papel importante na consolidação de uma cultura política inclusiva e de uma cidadania activa (Meneses, 2011, 2020). Como argumentarei, isto é particularmente verdade para grupos sistematicamente excluídos da história oficial e da memória colectiva, tais como minorias sexuais e de género. Neste capítulo, exploro este problema a partir de dois eventos históricos ocorridos no País: a independência nacional e o momento revolucionário, entre meados e finais dos anos 1970; e a descriminalização da homossexualidade, em 2015. Separados por 40 anos, estes dois momentos demonstram que questões de história, memória, e temporalidade tornam-se importantes em lutas presentes por representação LGBTQIA+ e cidadania sexual. Antes de passar aos dois estudos de caso, apresentarei uma secção teórica, mostrando as relações entre história *queer*, temporalidade e cidadania.²

SUJEITOS SEM HISTÓRIA? TEMPORALIDADE, CIDADANIA SEXUAL E (PÓS-)COLONIALISMO

Em Julho de 2022, tive a oportunidade de visitar a exposição *Adeus Pátria e Família*, que fora recentemente inaugurada no *Museu do Aljube – R* minalização da homossexualidade em Portugal, ocorrida durante a alteração do Código Penal, em 1982. Problematizando o lema da educação nacional durante o regime Salazarista - *Deus, Pátria, e Família* - a exposição transporta-nos através do tempo, demonstrando como o moralismo, o controlo e a repressão sexual foram características constitutivas da ditadura, infiltrando-se na educação, no conhecimento e na censura. Como é comum em narrativas históricas desta natureza, a curadoria direcciona-nos através de um tempo progressivo que vai da repressão à liberdade: no pós-25 de Abril, vemos a constituição cumulativa de um regime de cidadania sexual que vai da descriminalização ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, permitido por lei desde 2010. A exposição termina com um mapa das leis sobre a orientação sexual pelo mundo, produzido periodicamente pela *International Lesbian, Gay, Trans and Intersex Association* (ILGA). O mapa em questão é de Dezembro de 2020, e ilustra o *status* legal de protecção ou criminalização de actos homossexuais consensuais entre pessoas adultas. Em azul, temos vários níveis de protecção, desde limitada à constitucional. Em vermelho, temos da criminalização de facto à pena de morte, passando pela prisão. O continente africano e o Médio Oriente são as regiões maioritariamente retractadas em tons de vermelho.

² A sigla LGBTQIA+ refere-se a lésbica, *gay*, bissexual, transgénero ou transsexual (trans), *queer*, intersexo e assexual. O sinal “+” inclui as diversas possibilidades de orientação sexual e identidade de género que existem. Neste texto, uso “*queer*” como um termo genérico para referir o acrónimo LGBTQIA+, sendo os dois termos intercambiáveis.

Embora o mapa em si não fosse de todo surpreendente, tendo em vista a constante cobertura jornalística global sobre a dita “homofobia africana”, o que me intrigou foi a sua inclusão numa narrativa que até então tinha tido Portugal como claro limite geográfico. O mapa, neste sentido, projectava esta história da repressão e libertação das minorias sexuais e de género mais além deste parâmetro inicial, aliando-a a processos globais e evolutivos: em azul, os países mais “avançados”; em vermelho, os mais “atrasados” em termos de políticas de protecção. Como já apontado por Rahul Rao (2020), o mapa da ILGA é uma representação tanto geográfica quanto temporal de uma narrativa bastante hegemónica sobre a evolução de direitos e regimes de cidadania, passando pelos direitos básicos (civis, políticos e sociais), e chegando aos direitos sexuais entendidos de maneira ampla, desde o direito ao exercício de práticas sexuais homoeróticas ao direito ao amor (isto é, ao casamento ou constituição de família entre pessoas do mesmo sexo) (Wintemute, 2005). Nas últimas duas décadas, académicos, activistas e movimentos sociais tem associado estes direitos a novos regimes de «cidadania sexual» (Richardson, 2015; Santos, 2005) ou «cidadania íntima» (Plummer, 2011; Reynolds, 2010). Numa definição do termo, o activista LGBTQIA+ Colin Robinson (2012, p. 3) esclarece que:

por cidadania sexual, eu refiro a como a autonomia sobre a sexualidade de uma pessoa se tornou parte central da dignidade prometida pelo estado a cada ser humano; como o prazer erótico consensual e relacionamentos, e a sua expressão em privado ou público, estão protegidos contra a violência e a interferência do estado ou de outras pessoas; e como a sociedade e o estado reconhecem que a sexualidade é uma parte preciosa da personalidade.³

O mapa da ILGA, portanto, visualmente representa a materialização (ou a completa negação) de tais direitos pelo mundo. No entanto, como argumenta Rao (2020), o problema desta forma de representação é que o mapa universaliza uma história hegemónica da consolidação de identidades sexuais não-normativas - e dos direitos e regimes de cidadania a elas associados - e, ao fazê-lo, cria uma hierarquia que é, simultaneamente, geográfica e temporal. A narrativa evolutiva que vai da repressão à liberdade sexual reflecte uma história baseada nas lutas LGBTQIA+ no Ocidente, e o mapa acaba por reproduzir uma fractura de origem colonial, na medida em que reactiva a diferenciação entre os ditos “civilizados” e os “selvagens” (Rao, 2020, p. 39). A crítica de Rao não é nova. Ainda nos anos 80 do século xx, o antropólogo Johannes Fabian (1983) argumentou que a modernidade Ocidental naturalizou a noção do “tempo”, da temporalidade, e da história, como sendo universais e evolutivos, produzindo assim um regime temporal em que todas as culturas e sociedades passaram a ser colocadas na mesma linha do progresso humano, umas mais à frente, outras mais atrás. Esta percepção de tempo

³ Para uma reflexão mais detalhada sobre os direitos sexuais em África, ver Chipenembe (2018).

evolutivo deu sustentação a discursos coloniais de “civilização”, sendo, mais tarde, reproduzido em teorias e políticas de modernização e desenvolvimento (Fabian, 1983, p. 17). Tendo em vista estes argumentos, não surpreende que, no mapa da ILGA, o continente africano continue a ser imaginado como um espaço de “atraso” que precisa progredir, ou que necessariamente progredirá, no caminho trilhado pelos estados mais “avançados”.

Claro está, ao apresentar estas críticas, este grupo de investigadores, que pretendem formular uma crítica pós-colonial à paisagem política LGBTQIA+ global (no qual me incluo), não deseja legitimar discursos conservadores em existência pelo mundo, segundo os quais a agenda política para a consolidação de direitos e da cidadania LGBTQIA+ deva ser travada ou rejeitada, por ser entendida como uma simples interferência de actores externos, com base no Ocidente. Antes, o que se quer apontar é que, ao dividir o mundo entre “progressistas” e “atrasados”, os discursos LGBTQIA+ hegemónicos podem acriticamente reproduzir estruturas coloniais de pensamento e acabar por invisibilizar os percursos históricos que conduziram às tensões contemporâneas sobre questões *queer*. Em particular, discursos sobre a chamada “homofobia africana” tendem a produzir um efeito duplo de silenciamento e esquecimento, pois, com frequência, não reconhecem o papel do colonialismo, do Cristianismo (e do Islão) na produção da heteronormatividade e dos sistemas binários de género que hoje definem a organização social e política em vários países do continente. Este ponto tem sido trabalhado exaustivamente por historiadores feministas e *queer*, que documentaram que em muitas das sociedades africanas pré-coloniais ou em fase inicial de colonização, normas e papéis de género eram muito mais fluídos do que no sistema binário moderno, bem como as práticas sexuais, cuja diversidade e possibilidades homoeróticas eram frequentemente condenadas por missionários e viajantes europeus (Epprecht, 2004, 2008; Morgan & Wieringa, 2005; Murray & Roscoe, 1998; Oyewunmi, 1997). Não se trata aqui de romantizar o passado pré-colonial como um espaço-tempo de completa liberdade, visto que essas sociedades, como qualquer outra, poderiam ter as suas próprias regras e práticas sociais de controlo do desejo e do sexo (Rao, 2020, p. 19). Trata-se, antes, de produzirmos uma análise mais complexa, que nos permita questionar as tensões existentes à volta de homossexualidade como um terreno movediço e em constante mudança ao longo da história (pós-)colonial, em que muitos actores, discursos e agendas se confrontam (Rao 2020). Segundo Rao (2020), navegar este terreno é precisamente um dos grandes desafios *queer* na pós-colonialidade, tanto para os Estados e para os movimentos sociais africanos, quanto para as próprias pessoas LGBTQIA+ que procuram direitos, cidadania e pertença.

O mapa da ILGA na exposição *Adeus, Pátria e Família*, em Lisboa, suscitou em mim alguns destes questionamentos. Enquanto historiador e antropólogo a trabalhar sobre dinâmicas de género e sexualidade em África - especialmente Moçambique e Angola -, incomodou-me que fosse esta a única menção feita ao continente, ainda que indirectamente. Sendo Portugal

também um país pós-colonial, a omissão do colonialismo numa narrativa sobre a história da repressão da homossexualidade pareceu-me de uma grande miopia, sobretudo porque foi a relação colonial que levou às ditas “províncias ultramarinas” leis que criminalizavam aqueles que praticavam os actos definidos como “vícios contra a natureza” (Cascais, 2016; Gomes da Costa, 2021). Muito embora a vigilância e a punição de tais “crimes” nunca tenham ocorrido de maneira sistemática ou rigorosa pelo Estado Colonial em Moçambique (Almeida, 2010; Gomes da Costa & Waites, 2019), é verdade que o regime introduziu um conjunto de leis, discursos (médicos, educacionais, morais, etc.), e práticas governativas - em suma, um regime de controlo dos desejos - que em muito constringia o exercício de práticas sexuais entendidas como não-normativas, tanto homo quanto heterossexuais (Gomes da Costa, 2021; Miguel, 2019).

A exposição que descrevo nunca pretendeu produzir uma narrativa da repressão sexual além das fronteiras portuguesas, e talvez a minha trajectória de investigação me tenha levado imediatamente a uma crítica que possa ser injusta. Ao olhar o mapa da ILGA, perguntava-me «será que as pessoas LGBTQIA+ africanas são sujeitos sem história?». Sabendo que a ideia de “povos sem história” foi uma invenção colonial que servia para desqualificar as narrativas vernáculas e as visões do mundo de povos colonizados, muitas vezes negando-lhes acesso a uma humanidade imaginada em termos europeus (Guha, 2002; Wolf, 1982), não podia deixar de pensar que a invisibilização do passado *queer* africano produz uma similar dinâmica de exclusão, em que os corpos e subjectividades LGBTQIA+ estão sempre «fora do tempo» (Rao, 2022). De um lado, não se inserem, ou inserem-se apenas marginalmente, em narrativas globais sobre a libertação sexual. De outro, não encontram espaço em histórias de libertação nacional, muitas vezes fugindo ao tempo da nação. Sendo este o caso, a pergunta que se coloca é a seguinte: como problematizar essa dessincronia de forma a alcançar o que o teórico *queer* Keguuro Macharia chamou de «“histórias usáveis” para “vidas viáveis”» (Macharia, 2019)? Poderá a história ajudar a viabilizar um projecto de direitos e cidadania LGBTQIA+ em Moçambique?

VIVENDO “ESSA VIDA”: DISSIDÊNCIA SEXUAL E SUJEITOS FORA DO TEMPO

A 11 de Maio de 2022, o poeta e jornalista moçambicano Gulamo Khan faria 70 anos. Como se sabe, enquanto adido de imprensa de Samora Machel, Khan faleceu no mesmo acidente de avião que tirou a vida à maioria da comitiva presidencial, incluindo Machel, a 19 de Outubro de 1986. Em torno deste facto, o jornal *O País* publicou, na sua edição *online*, um artigo assinado pelo também escritor e jornalista Nelson Saúte. No texto, Khan é descrito como «uma das mais esplendorosas vozes de Moçambique», além de ser um homem «afectuoso, acolhedor» (Saúte,

2022). Prossegue um elogio do seu inegável talento, enquanto um «exímio declamador» e um poeta «com timbre próprio», mas que nem por isso deixava de ser um «dos nossos grandes intérpretes», e por isso, «um tradutor do ser moçambicano e dos nossos anseios» (*ibid.*). Ainda assim, Saúte aponta, com algum desgosto, no momento actual, Gulamo Khan parece ter sido «exilado no território do esquecimento» num país onde é «fecunda [a] arte da desmemória» (*ibid.*). Meses depois, a 26 de Julho do mesmo ano, a Fundação Leite Couto, em Maputo, organizou o evento “Moçambicanto para Gulamo Khan x 70”, com a intervenção do professor de literatura Nataniel Ngomane. Como descrito na página de *Facebook* da Fundação, na abertura da sessão, Ngomane «perguntou aos presentes se conheciam e se tinham o Moçambicanto», um livro de publicação póstuma, editado após a morte de Khan. Demonstrou-se uma «ignorância quase generalizada», pois muitos dos presentes não conheciam a obra (Fundação Leite Couto, 2022).

Devo reconhecer, com algum pesar, que também eu apenas recentemente me deparei com a obra e a memória de Gulamo Khan. Durante a minha investigação sobre histórias *queer* em Moçambique, foi mencionado algumas vezes, como exemplo passado de um “homossexual assumido”. O escritor português Eduardo Pitta, que nasceu em Lourenço Marques (actual Maputo) e ali viveu até à independência, mencionou que Khan frequentava algumas das “festas gays” privadas, organizadas na primeira metade do decénio de 1970 por um grupo de amigos entre a população colona, quase exclusivamente branco. Como refere, na altura «nós nem imaginávamos que ele viria a ter um futuro político».⁴ Danilo da Silva, que na altura era director da *Lambda*, a primeira organização para defesa dos direitos das minorias sexuais formada em Moçambique, em 2006, também descreveu Khan como sendo «abertamente homossexual», tendo, ainda assim, ascendido na carreira política, pois «lidava directamente com o presidente da República».⁵ O mesmo tipo de afirmações foram ouvidas por Francisco Miguel, durante a sua pesquisa doutoral em Maputo: «Gulamo é reconhecido por diversas pessoas com quem conversei como alguém que era claramente homossexual» (2019, p. 104). Embora um dos seus interlocutores tenha reconhecido «o sofrimento que Gulamo teria sido submetido pela Revolução [Moçambicana] ao ter que abdicar de sua homossexualidade» (*ibidem*), nas minhas entrevistas, Khan era mencionado como prova do contrário, isto é, para demonstrar que, no pós-independência, a FRELIMO era relativamente tolerante com os homossexuais. Deparei-me com essa mesma argumentação numa entrada publicada sob o pseudónimo “Jekyll Hide”, no blogue *Moçambique para Todos*. O autor, que sugere ser ele próprio homossexual, alude ao respeito e reconhecimento que o poeta José Craveirinha teria demonstrado para com Khan, «não se importando que o tal indivíduo fosse homossexual assumido» (Hide, 2006). Mais adiante, escreve:

⁴ Entrevista com Eduardo Pitta, a 19 de Fevereiro de 2020, em Lisboa.

⁵ Entrevista com Danilo da Silva, a 04 de Fevereiro de 2020, em Maputo.

O que seria de nós, gays, se não fossem os Samoras Macheles ou [...] Craveirinhas da vida de cada um, esses nossos irmãos e hêteros ferrenhos (ferrenho aqui abrange irmão e hêtero), anjos da guarda que aparecem para nos proteger dos homófobos [sic], essa gente preconceituosa que não quer pensar que gays também são gente? Gays que são nossos irmãos, primos, tios ou amigos! (ibid.)

Ao reproduzir este texto, não pretendo elevar um *post* (uma publicação) anónimo ao estatuto de evidência no sentido historiográfico ou sociológico convencional. De facto, pesquisadores que trabalham com histórias de grupos subalternos e marginalizados argumentam que os protocolos de verdade e autenticidade históricas, incluindo a autoridade conferida a arquivos formalmente constituídos, frequentemente invisibiliza-os e silencia-os (Spivak, 1985). No caso das histórias *queer*, temos, muitas vezes, de recorrer a um arquivo fragmentário, efêmero, confuso e bagunçado (Manalansan, 2014; Muñoz, 2008), bem como a métodos interpretativos que são menos evidentes e mais imaginativos (Devun & Tortorici, 2018). Portanto, o que me interessa, nesta entrada, é menos a corroboração de uma verdade - que, de facto, o período pós-independência em Moçambique foi tolerante com os homossexuais graças aos «Macheles e Craveirinhas da vida de cada um» - e mais o significado afectivo que esta memória carrega, ao criar uma conexão entre o passado (de Khan) e o presente (do «nós, gays»). Isto sugere que, para pessoas *queer*, saber da aceitação de homossexuais no momento inicial da história de Moçambique independente pode carregar a promessa de pertença nacional. É assim que vejo a referência, nas minhas entrevistas, a “homossexuais assumidos” que, tal como Khan, teriam tido papéis de relevo na sociedade moçambicana pós-colonial. A questão que se coloca é, sendo esse o caso, porque é que as narrativas e memórias a seu respeito, como, por um lado, um «tradutor do ser moçambicano» (Saúte, 2022) e ícone nacional e, por outro, um “homossexual assumido” e ícone *queer*, não se encontram e se justapõem? Serão essas identidades incomensuráveis, isto é, mutualmente exclusivas?⁶ Estará o sujeito *queer* irrevogavelmente “fora do tempo” da nação? Ao levantar estas questões, o que pretendo não é oferecer uma resolução, mas sim tomar essa própria dessincronia como um objecto de crítica e estudo. Para Danilo da Silva, o que ocorre em torno de figuras como Khan, e outros “homossexuais assumidos” em situação similar, é um «pacto de silêncio», isto é, «nós sabemos que existe, mas ninguém toca no assunto».⁷ A questão que isso suscita é a de, então, percebermos como se constrói esse silêncio, na história e na memória pública.⁸

⁶ Como afirmou a antropóloga Naisargi Dave (2011) para o contexto indiano, ao questionarmos esta pretensa incomensurabilidade entre a identidade sexual e nacional, abrimos um espaço de crítica, disrupção, e possível reinterpretação de narrativas dominantes, tanto históricas quanto contemporâneas.

⁷ Entrevista com Danilo da Silva, a 04 de Fevereiro de 2020, em Maputo.

⁸ A questão do silêncio sobre a homossexualidade na história moçambicana ocupa lugar de relevo no trabalho de Francisco Miguel. Ver Miguel (2019, 2021a).

Claro está, a temática do silêncio não é particular ao caso da homossexualidade. Nos últimos anos, os historiadores têm argumentado que a consolidação de uma história oficial nacionalista e monolítica em Moçambique pós-colonial produziu o silenciamento de grupos e indivíduos marginalizados ou antagonizados pelo Partido-Estado (Igreja, 2008; Meneses, 2020). Este processo assumiu maiores proporções no imediato pós-independência, quando a FRELIMO investiu grandes esforços na luta contra o “inimigo interno” do projecto revolucionário, um grupo heterogéneo que incluía aqueles tidos como “reaccionários”, quer porque tivessem colaborado com o regime colonial, quer porque tivessem comportamentos ou incorressem em práticas desqualificadas ou proibidas pelo novo regime (Meneses, 2015). Como vários estudos demonstram, esta foi uma campanha travada através de instrumentos discursivos e embates ideológicos, mas também através de medidas repressivas e punitivas para a correcção e a reabilitação destas pessoas, tais como o julgamento dos considerados “comprometidos” com o regime colonial (Igreja, 2010; Meneses, 2016), ou o internamento, em “campos de reeducação”, de uma variedade de indivíduos tidos como “anti-sociais” (Machava, 2018). A FRELIMO nunca incluiu expressamente os homossexuais entre este grupo de pessoas que precisavam de “purificação” (Miguel, 2019) e, de facto, este momento histórico não aparece com grande destaque na memória de muitas pessoas LGBTQIA+. Como conta Danilo da Silva:

[O regime não foi] mais duro ou reprimi[u] a homossexualidade, como fez com outras categorias que julgou como desviantes, por exemplo, as mulheres trabalhadoras de sexo, as pessoas que usavam drogas. Estas sim. Estas foram apanhadas no arrastão da voga da moralização, da construção do “homem novo” como se dizia na altura. Mas os homossexuais, nunca ouvi.⁹

O final deste testemunho - «nunca ouvi» - é representativo do silêncio generalizado acerca das experiências de vida de pessoas homossexuais no pós-independência. Além dos poucos “gays assumidos” que, pela sua proeminência social, ficaram registados na memória colectiva,¹⁰ pouco sabemos sobre pessoas *queer* cujas vidas foram mais furtivas ou fragmentárias, e, portanto, mais susceptíveis de cair no anonimato, tais como indivíduos das classes trabalhadoras ou de baixo estatuto social. Na minha investigação, em Maputo, colectei algumas histórias de vida que nos ajudam a compreender os múltiplos percursos da homossexualidade neste momento. Entre elas, uma pareceu-me particularmente rica, a do António.¹¹ Nascido em 1956, em Lourenço Marques, de um pai ronga e uma mãe changana, passou a infância em vários bairros da

⁹ Entrevista com Danilo da Silva, a 04 de Fevereiro de 2020, em Maputo.

¹⁰ Os estudos subalternos indianos têm, há bastante tempo, desenvolvido uma crítica de histórias nacionalistas e de elite, a partir de perspectivas de grupos subalternos e marginalizados. Para esse debate, ver: Prakash (2011).

¹¹ Ao conduzir entrevistas de história de vida, dei sempre aos interlocutores a possibilidade de escolher um nome de preferência, que poderia ser o nome próprio ou um pseudónimo. Os nomes referidos neste artigo reflectem as escolhas feitas.

cidade, Mulhana, Mafalala, Maxaquene, até terminar na Malanga, onde a mãe vendia «bebida tradicional» e petiscos.¹² Na adolescência, conheceu um grupo de rapazes mais velhos, com os quais fez amizade. Vindos da província de Gaza, eles desafiavam normas sociais ao adotarem uma expressão de género feminina e se dedicarem ao trabalho sexual com pessoas do mesmo sexo. Como se lembra António, foram estes amigos que o introduziram «[n]essa vida», a expressão que ele ainda usa para se referir às experiências, práticas e afectos homossexuais. Nas suas próprias palavras:

Arranjei uns amigos que vinham da província de Gaza, em Chókwè [...]. Eram mais adultos que eu, muito até. Eu na altura tinha 16–17 anos. E eles tinham uns 20 e tal anos. Então, pronto. Estavam na vida, estavam nessa vida. Ali... nós brincávamos ali, no bairro Malanga. Eles, à noite, eles iam para a cidade. Eu ficava. [...] Eu gostei muito de brincar com eles, e como eles também são do meu ramo, então (Risos), eu fiquei assim! [No entanto] eu, na altura, tinha muita vergonha. Os homens, as senhoras, comentavam: “e aqueles ali, como podem? Vestir lenços? Trançar cabelo? E que-que-que-mais”. Mas como eram meus amigos, como eu era do mesmo grupo, não podia deixar eles. [...] Porque eu passo aquela vida, só que não visto a capulana. Mas essa é a minha vida, a mesma que eles passam. [...] Esses meus amigos [...] vestiam mesmo... como mulher. [...] Eles gostavam de vestir a mulher. Eles não escondiam. Eles vestiam as capulanas, lenços, trançavam o cabelo, [...] até mesmo vestidos eles usavam. [...] Naquela altura, não havia óleos para mudar [o cabelo] ... Eram garfos, que eles usavam, para esticar o cabelo. Pronto, e iam lá, à noite, na Rua Araújo, lá na baixa. [...] Iam lá fazer esse serviço [do sexo], porque ali havia os marinheiros, no porto, e eles gostavam muito dessa vida. [...] Conheci um, que era o Luís, mas o chamavam de Luisinha, que vivia no Alto-Maé, [...] Ele vestia sempre à mulher, embora vestisse calças. Mas a camisa, ele costumava amarrar, e deixar a barriga, esta parte [aponta para a região do abdómen], de fora. [...] No prédio, ele não tinha problema [...] Ele vivia sozinho, com umas senhoras, que iam com ele lá [para a Rua Araújo, fazer trabalho de sexo].¹³

António clarifica, em outros momentos da conversa, que os amigos apenas se vestiam «à mulher» quando estavam em casa, à vontade, e que se apresentavam «como homens» quando faziam o trabalho sexual na famosa Rua Araújo, na baixa da cidade.¹⁴ Como se sabe, no final do período colonial, esta zona de cabarés, bares e discotecas era o centro da vida nocturna e boémia da capital, para onde se dirigia uma clientela diversa, local e estrangeira, incluindo marinheiros e turistas sul-africanos (Havstad, 2019). Além de um espaço de lazer, este

¹² Entrevista com António, a 04 de Outubro de 2021, em Maputo.

¹³ Entrevista com António, a 04 de Outubro de 2021, em Maputo.

¹⁴ Esta distinção entre espaço público e privado é fundamental para o entendimento das tensões acerca das sexualidades e identidades de género não normativas em Moçambique. Ver Gomes da Costa & Waites (2022).

ambiente da noite era também marcado pelo comércio do sexo (Sheldon, 2013), tal como visualmente documentado pelo brilhante olhar de Ricardo Rangel (2004). A história contada por António permite-nos perceber como sujeitos *queer* navegavam este mundo urbano em mudança, encontrando nele meios, ainda que precários, para viver a sua sexualidade e as suas expressões de género não-normativas. O caso de “Luisinha” e outros cujos nomes não foram mencionados, requer que repensemos a categoria “prostituição” em Moçambique (pós-) colonial, uma vez que, tanto na historiografia quanto na memória colectiva, a prostituta é necessariamente mulher (Jones, 2016).¹⁵ Também redirecciona o nosso olhar, no sentido de pensar sobre as trajectórias pós-coloniais da dissidência sexual e de género do ponto de vista daqueles mais vulneráveis ao projecto revolucionário de limpeza moral e reeducação.¹⁶ Em 1974, António mudou-se para a Naamacha, onde trabalhava como auxiliar de cozinha num colégio. Embora às vezes ainda visitasse os amigos, apenas voltou a Maputo permanentemente em 1976. Na altura, com espanto, inteirou-se de que haviam sido presos, e enviados para o Norte:

Quando eu viajava da Naamacha para cá, eu sempre ia lá [para Malanga], ter com eles. Então, num certo dia, quando chego [me dizem]: “Os teus amigos foram presos! Foram presos!” Isso na casa dos familiares [deles], então me contaram a fita toda. [...] A FRELIMO era contra, era muito contra! Não queria saber de nada disso. Mesmo aquelas senhoras, as prostitutas... É por isso que chegaram a carregar [os meus amigos] para o campo de reeducação. [...] Foram os soldados lá, na Rua Araújo, então chegaram de carregar essa gente toda. Então foram mandar para Niassa [...] Prenderam porque estavam nesta vida. [O Governo sabia] que lá, [na Rua Araújo], tinha... esse escândalo.¹⁷

António insiste que, neste período, a FRELIMO antagonizava tanto as trabalhadoras do sexo quanto os homossexuais. Quando sugeri que talvez os seus amigos tivessem sido presos por estarem na Rua Araújo, e não necessariamente pela sexualidade, ele discordou, e voltou a afirmar que o partido «não gostava de homossexuais». Ainda assim, também referiu que não tinha receios pela própria liberdade, explicando que «eu era fechado, ninguém podia saber

¹⁵ Barata (2015), na sua análise das representações do Xiconhoca, um personagem fictício que, na propaganda oficial, encarnava todos os vícios associados ao “inimigo interno”, encontra uma imagem, datada de 1976, em que o Xiconhoca é descrito como um “corrupto” e um “prostituto.” É difícil concluir se o último termo é usado no sentido literal ou metafórico, para significar alguém que se teria “vendido” às forças contra-revolucionárias (Barata, 2015, pp. 71–72).

¹⁶ Na sua pesquisa, Judite Chipenembe (2018) também menciona um “rumor” de alguém que teria sido levado a um campo de reeducação pela sua dissidência de género, por ser um “travesti”.

¹⁷ Entrevista com António, a 04 de Outubro de 2021, em Maputo.

de mim».18 A sua aparente masculinidade e o seu *status* de cidadão “produtivo” - na altura, trabalhava na cozinha de um restaurante, em Maputo - o protegiam contra o moralismo revolucionário. Com a onda de prisões, no entanto, António perdeu o contacto com a maioria dos seus amigos, com a excepção de um, que voltou a viver em Gaza depois de retornar de um campo de reeducação. Através dele, António tomou conhecimento, em primeira mão, do que se passava no Norte:

[O meu amigo] dizia que lá [no campo de reeducação] só mobilizava [sic]. Diziam que “vocês têm que deixar essa vida, não podem mais andar nesta vida, têm que trabalhar, têm que casar, têm que não sei quê...”. Quer dizer, [havia] muita mobilização, para ele se esquecer dessa vida. Mas acho que foi em vão. Porque não chegou a esquecer. [...] Quando eu fui para Gaza, ele ainda estava a fazer, mas escondido.

Relatos como este, ouvidos dos amigos ou dos seus familiares, provavelmente é o que inspira António a insistir na sua convicção de que a FRELIMO «não gostava de homossexuais», uma afirmação que não pretendo validar ou negar. A existência de narrativas contrastantes, de um lado, o “não gostar” (no caso de António), e de outro, a relativa “tolerância” (no caso de Danilo), apenas ilustra a complexidade do tema, e que por certo requer mais estudos detalhados. Embora, como já dito, as campanhas de limpeza moral da FRELIMO nunca tenham explicitamente identificado o “homossexual” como um inimigo interno do regime (Miguel, 2019), o projecto revolucionário imaginava e procurava impor uma nova normatividade sexual e de género, que rechaçava a licenciosidade sexual associada ao colonialismo (incluindo os “vícios” da prostituição e da promiscuidade atribuídos à vida urbana e burguesa), e celebrava o sexo entre o homem e a mulher, binariamente definidos, em união monogâmica protocolada pelo Estado (Chipenembe, 2018; Gomes da Costa & Waites, 2022; Katto, 2020; Machava, 2018; Meneses, 2015; Miguel, 2019).19 Este regime marginalizava ou penalizava dissidentes sexuais, tanto homo quanto heterossexuais, e aqueles que não se adequavam às normas de género convencionais. Claro, isto não significa que os amigos de João tenham sido presos pela sua sexualidade especificamente, mas sim pelo seu viver “essa vida”, uma expressão que, pela sua própria indeterminação, talvez seja mais apropriada para descrever a complexidade das tensões morais, sociais, e políticas em torno do género e da sexualidade no pós-independência.

¹⁸ Entrevista com António, a 04 de Outubro de 2021, em Maputo. Um outro interlocutor, Abdul, narrou acontecimentos muito parecidos: tinha amigos homossexuais que foram presos e levados para um campo de reeducação. Neste caso, no entanto, Abdul preferiu não falar sobre eles ou sobre a sua experiência porque, nas suas palavras: «esta não é a minha história para contar.» Abdul também não se preocupava pela própria liberdade, pois acreditava que a sua “discrção” o protegia. Entrevista com Abdul, a 28 de Outubro de 2021, em Maputo.

¹⁹ Neste sentido, o “moralismo” da FRELIMO reproduzia discursos sobre género e sexualidade da modernidade ocidental, constituídos pelo colonialismo e pelo Cristianismo. A respeito da perspectiva colonial, ver: Gomes da Costa (2021). Sobre a influência do puritanismo protestante na ideologia revolucionária, ver: Machava (2018).

“Essa vida” podia incluir uma séria de transgressões que, embora não directamente ligados ao sexo ou à homossexualidade, indexavam uma subjectividade dissidente.

Ao apresentar o testemunho de António, proponho que seja lido menos como uma fonte histórica no sentido convencional, e sim como o fragmento de uma memória, isto é, como «uma história sobre o passado que as pessoas já contam a si mesmas» (Rao, 2020, p. 23). O acto (político) de contar histórias torna-se importante porque os sujeitos que viviam “essa vida” resistem à incorporação no arquivo oficial, sendo muitas vezes ausentes deste. Dependem, pois, de outras estratégias de transmissibilidade do seu viver histórico, através de casos pessoais, memórias fragmentadas, e rumores transmitidos socialmente. Neste sentido, mais do que contribuir para uma revisão da história oficial, estas narrativas orais, em primeira ou terceira pessoa, demandam uma pluralização de perspectivas e de modos de fazer história. Ao activamente inserirem as experiências de sujeitos *queer* nas dinâmicas do pós-independência, António, e outros interlocutores como ele, inserem a si mesmos no espaço-tempo moçambicano, criando a possibilidade crítica de reinterpretação do passado, um passado no qual existam. Demandam, portanto, um lugar no tempo.

DESCRIMINALIZAÇÃO SEM REGISTO: ACTIVISMO LGBTQIA+ PERANTE O ESTADO MOÇAMBICANO

No dia 1 de Julho de 2015, entrou em vigor o novo *Código Penal* moçambicano. Ao rever o *Código Penal* que estivera em vigência desde 1886, o diploma intencionava trazer a lei para a contemporaneidade, considerando vários factores de mudança social desde os mais de cem anos da sua inicial promulgação. Entre as alterações várias, revogaram-se os artigos 70 e 71, que criminalizavam indivíduos que praticassem «vícios contra a natureza» (artigo 71), e ainda previam uma pena de até três anos de internamento em manicómio criminal, casas de trabalho, ou colónia agrícola (artigo 70).²⁰ Embora a lei não criminalizasse explicitamente os homossexuais - sendo a categoria “vícios contra a natureza” vaga e aberta à interpretação - e não obstante o facto de não haver registo de qualquer indivíduo condenado nestes termos no período pós-colonial, a revogação dos artigos foi celebrada como a “descriminalização da homossexualidade”. Sendo assim, não é de surpreender que este acontecimento tenha sido noticiado ao redor do mundo, descrito como uma vitória na luta pelos direitos LGBTQIA+ em Moçambique. Além disso, tem também atraído a atenção de investigadores interessados em perceber o significado da alteração legal em termos de mudanças sociais e históricas (Aantjes *et al.*, 2022; Gomes da Costa & Waites, 2022). Em Moçambique, a associação Lambda também celebrou a mudança. Num texto publicado no jornal *Notícias*, a 3 de Julho de 2015, escreve-se:

²⁰ Para uma história da criminalização da homossexualidade durante o período colonial, ver: Cascais (2016), Gomes da Costa (2021).

É verdade que na nossa história recente como Estado-Nação não se conhecem casos em que tenham sido aplicadas sanções criminais a indivíduos por conta da sua orientação homossexual, tal como previa a Lei. Mas também é verdade que a existência destes artigos constituía um factor de incerteza para as pessoas LGBT, embora os tribunais não aplicassem tais sanções criminais. Acusados de estarem à margem da Lei, inúmeros LGBT eram vítimas de maus-tratos e até tentativas de extorsão. Ao revogar os artigos, Moçambique começa a posicionar-se do lado certo da história da humanidade. Inauguramos uma Nova Era, a Era do respeito pela igualdade, o que significa aceitar as diferenças, respeitando-as e protegendo-as. O nosso recente “edifício democrático” precisa de homens e mulheres de todas as raças, idades, condições físicas e financeiras e de todas as orientações sexuais. Queremos felicitar Moçambique, a nossa pátria amada, pelos 40 anos de Independência, queremos lembrar que os precursores desta Nação “sonharam-na” como um lugar livre de discriminação, e foi por esse sonho que lutaram. Todas as formas de discriminação são repudiáveis e atentam contra a Liberdade - o grande mote que influenciou a nossa revolução (Lambda, 2015a).

Apresento este texto como uma porta de entrada que nos dá acesso às múltiplas, e por vezes contrastantes, temporalidades deste momento. Primeiramente, há uma alusão ao tempo da própria lei, um resquício colonial que, na sua permanência no edifício jurídico do estado independente, tornara-se obsoleto, fora do tempo presente, porquanto se constituía como “letra morta”. Não como um corpo inanimado, e sim um fantasma que ainda pairava sobre a vida das pessoas *queer*, abrindo a possibilidade de abusos, maus-tratos e extorsão. Depois, menciona-se a temporalidade do próprio acto abolicionista, entendido como ruptura com o passado criminalizador, e como a inauguração de um novo tempo, uma “Nova Era”, imbuída nos princípios democráticos associados à abertura política e económica do País, no período pós-guerra, a partir dos anos 90. Além disso, este era um texto comemorativo, escrito a propósito tanto do Dia Internacional do Orgulho *Gay*, celebrado por todo o mundo a 28 de Junho, quanto da independência de Moçambique, que em 2015 completava 40 anos. Neste sentido, cria-se um duplo vínculo temporal. De um lado, o texto argumenta que a descriminalização situa Moçambique numa história universal, de direitos humanos e de cidadania LGBTQIA+. ²¹ De outro, faz-se uma conexão directa entre o passado da libertação nacional e o projecto contemporâneo de libertação sexual, em que o último funciona como a progressão natural do primeiro. Diferentemente do lugar precário atribuído às sexualidades e géneros não-normativos no período socialista, aqui a cidadania sexual - ou a promessa da sua efectivação futura - é perfeitamente enquadrada no tempo da nação democrática. Tal como imaginado neste texto comemorativo, o momento da descriminalização situava-se numa densa malha temporal, navegando o passado e o presente, e projectando-se no futuro. Claro está, esta

²¹ O texto é aberto com uma menção à Revolta de Stonewall, de 1969, um momento marcante nas lutas LGBTQ+ nos Estados Unidos.

narrativa mobiliza estrategicamente uma cronologia linear, evolutiva, para marcar a mudança jurídica como um evento histórico e triunfante, tanto para o País quanto para os cidadãos contemplados por ela.

Ao alargarmos o campo de análise, no entanto, este imaginário celebratório da descriminalização claramente se dissipa, fracturada por uma profunda ambivalência. Noutros textos que circulavam na altura, encontramos uma abordagem mais moderada: «em termos práticos, o novo Código Penal não traz muitas diferenças. [...] Para nós, essa medida é apenas simbólica, e, por isso, continuamos concentrados na nossa batalha para o registo da nossa organização» (Sapo Notícias, 2015). Enquanto o “nós” neste testemunho possa ser interpretado na sua acepção ampla, abrangendo toda a comunidade LGBTQIA+ moçambicana, também carrega um sentido mais restrito, referindo-se então a um grupo de activistas política e institucionalmente organizados em torno da defesa dos direitos das minorias sexuais, mais propriamente, através da Lambda. Formada em 2006, no rescaldo do momento de abertura política e da transição democrática no País, a Lambda veio a catalisar a crescente efervescência social entre indivíduos que se identificavam como homossexuais - que na altura se reuniam para socialização em bares, festas, e outros espaços privados -, no sentido de canalizarem as suas aspirações colectivas num movimento social LGBTQIA+ mais estruturado (Miguel, 2019, 2021b). Dois anos após a sua formação, em Janeiro de 2008, a Lambda submeteu um pedido de registo de acordo com a *Lei das Associações*, de 1991, que possibilita a livre associação e regula as formas de diálogo e interacção entre o Estado e os grupos de cidadãos organizados. Desde a submissão inicial, a organização não recebera qualquer resposta ou posicionamento oficial, não obstante vários pedidos formais de esclarecimento. A frustração com a demora no registo explica o motivo por que, para muitos activistas, a descriminalização não indicava uma mudança necessariamente significativa no posicionamento do Estado. Em 2014, portanto, na altura em que o novo *Código Penal* estava a ser debatido e aprovado, a Lambda iniciou uma campanha de advocacia e pressão pelo seu registo, com o *slogan* “Registe a Lambda, Registe a Igualdade!”. Num panfleto informativo que foi amplamente divulgado pela imprensa, o impasse é descrito da seguinte forma:

Em 2008 um grupo de cidadãos submeteu o pedido de sua associação que preconizava a promoção dos direitos humanos e sexuais dos cidadãos, especialmente os relativos à orientação sexual e identidade de género. Volvidos 7 anos, e depois de várias vezes tentar ultrapassar o impasse por via do diálogo, o Estado moçambicano mantém-se em silêncio. [Este silêncio] legitima a discriminação e reforça o estigma a que os LGBT estão sujeitos nas comunidades, no local de trabalho, nos serviços de saúde, na escola, etc. Acima de tudo, perpetua a ideia de que os cidadãos LGBT são menos importantes que todos os outros moçambicanos, colocando-os assim em situação de inferioridade, desvantagem e desigualdade (LAMBDA, 2015b).

Como argumentou Miguel (2021b), a questão do registo levanta um princípio político de reconhecimento e afirmação pública dos direitos do grupo minoritário, mas também um problema prático, relativo ao funcionamento burocrático e logístico da organização no seu dia a dia, incluindo certos constrangimentos quanto à captação e gerenciamento de fundos. Além disso, pretendo destacar a dimensão temporal desta política de reconhecimento, ou melhor, de recusa em reconhecer. O texto da campanha “Registe a Lambda” critica o que podemos conceptualizar como o carácter diacrónico da governança pós-colonial, que parece oferecer diferentes regimes temporais para o que define como diferentes tipos de cidadãos e direitos. O tempo era, no sentido prático e metafórico, um elemento crucial da campanha. Sobretudo porque a lei das Associações estabelece que a avaliação de um pedido de registo legal leve até 45 dias, a demora na resolução deste caso parecia particularmente vexatória, além de despida de qualquer embasamento jurídico. Um dos slogans da campanha era justamente uma demanda de contemporização, ou seja, de trazer o pedido para o tempo da burocracia usual: “7 anos de espera é tempo demais!” foi um protesto colocado em cartazes produzidos pela Lambda e partilhado por indivíduos nas redes sociais durante o andamento da campanha, entre 2014 e 2015. A recepção do novo Código Penal por parte do movimento LGBTQIA+, portanto, deve ser pensada neste contexto mais amplo, em que outras demandas avançavam em paralelo, e mais à frente, do desejo por uma descriminalização “simbólica”.

Além destas temporalidades múltiplas, uma análise profunda deste momento deve também considerar as ramificações transnacionais do panorama LGBTQIA+ em África, em meados da década de 2010, um período de crises sem precedentes. No início de 2014, legislações draconianas de cariz marcadamente anti-homossexual foram aprovadas na Nigéria e no Uganda. Como demonstrou Rahul Rao (2019), o aumento exponencial da retórica e de políticas *queer*-fóbicas em vários países africanos de língua inglesa resultou de um processo transnacional complexo, em que igrejas protestantes norte-americanas operaram como porta-vozes de uma agenda anti-homossexual, a qual foi activamente acolhida por líderes e grupos conversadores africanos. O efeito cascata das mudanças introduzidas na Nigéria e no Uganda faziam-se sentir em países vizinhos, como no Gana e no Quênia, onde, na mesma altura, emergia um ambiente de crescente preconceito anti *queer*.²² Embora a língua portuguesa e a falta de contacto directo com igrejas protestantes norte-americanas tenha protegido Moçambique destes efeitos negativos (Gomes da Costa & Waites, 2022), a imprensa nacional constantemente reportava sobre a onda *queer*-fóbica que se alastrava em outros países. Isto contribuía para um clima de ansiedade entre alguns activistas LGBTQIA+, em Moçambique, que passaram a reconsiderar a necessidade de alteração do *Código Penal* neste contexto. Como lembra Dário de Souza, activista na área de direitos humanos, na Lambda:

²² Entrevista com Frankie Edozien, a 3 de Dezembro de 2020, via *zoom*. Entrevista com Jim Chuchu, Njoki Ngumi, e Akati Khasiani, a 30 de Novembro de 2020, via *zoom*.

O que acontece é que embora nós tivéssemos esse artigo, no Código de 1886, não há registo no período pós-colonial, [...] de que pessoa tenha sido presa por conta desse artigo, portanto o artigo era letra morta. [...] No entanto, vários países africanos mantêm artigos semelhantes, e já encontramos na região situações em que artigos como esses, que eram considerados letra morta, [...] e de repente, por uma mudança de regime, alguém se lembrou deles e fez disso uma bandeira, e começou a fazer da vida das pessoas um inferno. Então, embora estivessem adormecidos em termos legais, [os artigos] existiam, porque não tinham sido revogados. Então, a experiência que a gente tinha na região, de vários países, de vários regimes, é estarem de alguma forma a ir buscar essas leis anti sodomia, que estavam lá adormecidas. [Isto] de alguma forma nos deixava assustados e preocupados. Então, era importante para nós garantir que essa nuvem deixasse de pairar nas cabeças das pessoas LGBT [em Moçambique].²³

O testemunho de Dário lembra-nos que as fricções políticas, sociais e históricas acerca da homossexualidade em África são de natureza simultaneamente temporal e transnacional (Rao, 2019). Neste caso, as experiências do Uganda, da Nigéria, e de outros países serviam de parâmetro comparativo a partir dos quais activistas moçambicanos pensavam as suas próprias lutas e demandas.²⁴ O momento da descriminalização, portanto, estava também inserido nesta política do presente, em que as reviravoltas sobre o *status* legal da homossexualidade em África davam um sentido de urgência e actualidade ao tema. Podemos especular que talvez a centralidade que a questão assumia em espaços de diplomacia e cooperação internacionais na altura possa ter influenciado, ainda que apenas marginalmente, a decisão por parte do Governo moçambicano de revogar os artigos em causa.

No entanto, analisar o ponto de vista do Estado impõe um desafio metodológico, tendo em vista a escassez de pronunciamentos públicos sobre o tema, a maioria dos quais feitos de forma rápida e fragmentária. Em 2011, por exemplo, ao receber o pedido do Conselho de Direitos Humanos da ONU no sentido de alargar os direitos de pessoas LGBTQIA+ em Moçambique, a comitiva nacional, como reportado pelo jornal *O País*, respondeu: «muitos [desses direitos] chocam com os costumes dos moçambicanos, [e] também seria necessária uma reforma na legislação em vigor no país, que considera apenas relações entre homem e mulher» (Mandlate, 2011). Na mesma ocasião, a Ministra da Justiça também afirmou que «o homossexualismo [sic] não é proibido em Moçambique, tando mais que o Governo reconhece a associação [Lambda], mas adotar leis que alarguem mais o espaço para esta prática não pode ser de um dia para o outro» (*idem*). Estas afirmações apenas exemplificam a confusão discursiva existente acerca do *status* legal da homossexualidade no País, tendo acarretado um comunicado de

²³ Entrevista com Dário de Souza, a 26 de Agosto de 2019.

²⁴ Miguel (2019) também argumentou como fazer comparações com outros países africanos é fundamental para a ideia de uma suposta “tolerância” moçambicana à homossexualidade.

imprensa por parte da Lambda, em que se enfatizava a necessidade de esclarecimento oficial sobre a (i)legalidade da homossexualidade (tendo em vista a apenas vaga referência a “vícios contra a natureza” no *Código Penal*), bem como o reconhecimento formal da organização (Lambda, s. d.). Alguns anos mais tarde, em 2015, Ângelo Paunde, o representante permanente do Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, afirmou a respeito da questão: «em devida altura vamos nos pronunciar [sobre o pedido de registo da Lambda]. Não é um caso ignorado e o ministério está ciente disso apesar de ainda não poder responder» (Manhice, 2015).

Ao ler estes pronunciamentos, proponho que entendamos a inacção por parte do Estado menos como um silêncio e mais como uma expressão do modo de poder que o antropólogo Euclides Gonçalves (2012) chamou de “crono-política”. No seu estudo acerca da burocracia estatal e eventos públicos em Moçambique pós-colonial, Gonçalves (2012) argumenta que o tempo e as diversas formas de temporalidade são fundamentais para o exercício e a reprodução do poder do Estado. Este quadro teórico, a meu ver, ajuda-nos a perceber como as respostas do Estado moçambicano às demandas do movimento LGBTQIA+ são, também, embasadas em argumentos e práticas governativas temporais. Ao afirmar que certos direitos sexuais não se coadunam aos “costumes dos moçambicanos”, está apenas a legitimar-se uma diacronia entre aquilo que “já é” - isto é, as normatividades já existentes, já enraizadas, e constantemente reproduzidas por normas sociais, pela religião, e pelo próprio Estado - e aquilo que “ainda não é”, e que talvez não deva ainda emergir. Da mesma forma, a conclusão de que ampliar os direitos sexuais não pode ocorrer “de um dia para o outro” instaura um arranjo temporal linear, em que a materialização da cidadania sexual não pode ocorrer no presente, mas é relegada ao futuro, pertencendo, portanto, ao tempo liminar do “ainda não”. A vaga promessa de que um pronunciamento virá na “devida altura” indica que o reconhecimento explícito das minorias sexuais e dos seus direitos existe no que podemos conceptualizar como uma *temporalidade de adiamento* (que neste caso concreto, se arrasta desde 2008). Embora, em 2015, o Estado tenha renunciado ao seu direito de punição, não se comprometeu a cumprir a sua promessa de reconhecimento formal do grupo minoritário. Isto não quer dizer, como apontou Miguel (2021b), que não haja reconhecimento “de facto”, uma vez que a Lambda é incluída em momentos de auscultação da sociedade civil, e mesmo na condução de políticas públicas nas áreas do HIV/SIDA. Ainda assim, ao insistir em adiar o registo da organização, o Estado está a autorizar uma versão cis-hétero-normativa da nação, e de si mesmo, que funciona para continuamente produzir os cidadãos LGBTQIA+ enquanto “minorias permanentes”, para usar um termo de Mahmood Mandani (2020).

Não obstante o debate público sobre a descriminalização da homossexualidade que se desenrolava em círculos políticos, mediáticos, e activistas, este tema pouco se reflectiu na experiência quotidiana das pessoas LGBTQIA+, em Moçambique. Como referiu Dário de

Souza: «Se perguntarmos para as pessoas [...] que realmente são da comunidade [LGBTQIA+], muitas delas vão dizer que nem sabiam que a lei existia. Então, por isso eu digo [que o impacto da descriminalização] foi simbólico.»²⁵ De facto, em várias das minhas entrevistas em Maputo, deparei-me com pessoas que confessaram não saber que a homossexualidade havia um dia sido crime, e também não se lembravam da mudança. Outros mostraram-se indiferentes, como Jatu, um homem *gay*, que disse: «O facto de nós termos legalizado [...], não [me fez diferença], e nem vai me fazer. [...] Só conseguimos dizer que ‘já não é crime.’ *Come on...!* Estamos a dormir ou o que?»²⁶ Outros ainda admitiram a sua confusão perante a notícia. Becky, lésbica, afirmou: «[Fiquei] a pensar que ‘agora que eu vou casar’ (*Rísos*). [...] Depois me explicaram que não estamos registados, não podemos casar, mas também dizem que não há nenhum problema em vivermos em paz.»²⁷ Zeca, um jovem *gay*, explicou ter confundido a notícia da mudança da lei com «a aceitação da Lambda [pelo Estado] como organização», o que logo descobriu que não se verificara. De facto, ele se lembra com mais detalhes da campanha “Registe a Lambda”, admitindo que o ano de 2015 foi um período de muitas actividades, «um ano histórico. Mas quando alcançarmos o registo será mais histórico ainda.»²⁸ Estes testemunhos ilustram a variedade de perspectivas existentes no terreno, mas tem em comum um desejo reconhecimento activo, além da simples revogação penal. A descriminalização em Moçambique ocorreu sem registo. Sem registo formal do movimento LGBTQIA+, mas também sem deixar uma marca significativa na memória das pessoas *queer*.

CONCLUSÃO

O que faz um evento ser “histórico”? O que e quem lhe confere esta historicidade? Na maioria das entrevistas realizadas em Maputo, pedi aos meus interlocutores que identificassem um evento histórico que os tenha marcado ou ficado na memória, mesmo que não o tivessem vivido ou presenciado em primeira mão. O objectivo da pergunta era perceber como é que as pessoas LGBTQIA+ em Moçambique se relacionavam com a história do País e do mundo. Para minha surpresa, apenas uma pessoa respondeu de maneira convencional, ao mencionar a independência como um momento «muito importante, [...] um pontapé de saída para muitas coisas que estão a acontecer».²⁹ Outros interlocutores escolheram uma grande variedade de eventos, incluindo a sua “saída do armário” para amigos ou familiares, a primeira vez que estiveram numa festa LGBTQIA+, a ida a uma festa *gay* de “nudismo” (na África do Sul), a vinda do Papa a Moçambique, ou quando se realizou a “Parada Gay” de São Paulo, com

²⁵ Entrevista com Dário de Souza, a 26 de Agosto de 2019, em Maputo.

²⁶ Entrevista com Jatu, a 19 de Agosto de 2019, em Maputo.

²⁷ Entrevista com Becky, a 12 de Novembro de 2019, em Maputo.

²⁸ Entrevista com Zeca, a 26 de Agosto de 2019, em Maputo.

²⁹ Entrevista com Lisa, a 16 de Agosto de 2019, em Maputo.

2 milhões de pessoas. Alguns também referiram eventos traumáticos, como os ciclones que assolaram o País em 2019, ou a perseguição de pessoas LGBTQIA+ no Zimbábue. Embora a variedade de respostas possa ter resultado da ambiguidade da expressão “evento histórico” entre estes interlocutores, a meu ver, também nos conduz a uma tão óbvia quanto importante conclusão: o que é historicamente significativo para uma pessoa, pode não ser para outra. Demonstram, então, uma pluralidade de perspectivas e imaginações temporais, em que as pessoas LGBTQIA+ não se coadunam necessariamente com a temporalidade da nação, mas vivem em constante fricção e negociação com ela, por vezes, insistindo na sua inclusão na história oficial, por vezes, criando a sua própria história.

Neste artigo, propus-me analisar a complexa relação entre histórias *queer*, direitos sexuais e a promessa de cidadania num contexto pós-colonial. Demonstrei que, embora muitas vezes imaginados como “sujeitos sem história”, fora do tempo, as pessoas LGBTQIA+ encontram estratégias de inclusão no tempo da nação, reivindicando um lugar de pertença e formulando, ao mesmo tempo, uma crítica da sua marginalização na sociedade e na política moçambicanas, onde não conseguem exercer a sua cidadania plena. Argumentei, também, que regimes temporais são cruciais nas dinâmicas de exclusão e inclusão LGBTQIA+ no País, particularmente nas práticas governativas temporais - na crono-política - utilizadas pelo estado no constante adiamento da efectivação dos direitos deste grupo minoritário. Ao situar, neste debate contemporâneo, as questões da produção da história e da possibilidade (e talvez a necessidade) de uma memória *queer* plural, pretendi explorar o que Maria Paula Meneses identificou como «a vida pública [da história]», sobretudo «numa situação em que as memórias do passado presente são matéria de contestação na vida quotidiana» (2020, p. 15). Neste sentido, mais do que procurar uma versão mais rigorosa, porque inclusiva, de uma história oficial, o meu objectivo foi o de abrir um caminho para «uma história construída num diálogo entre o passado, o presente, e o futuro» (*ibidem*). Um futuro pelo qual muitos dos sujeitos LGBTQIA+ esperam, e trabalham activamente para construir. Como afirmou Liloca, uma activista trans: «a mensagem que eu deixo: vamos continuar a trabalhar, a lutar pelo nosso Moçambique, pelo nosso reconhecimento [como] comunidade LGBT.»³⁰

³⁰ Entrevista com Liloca, a 4 de Agosto de 2019, em Maputo.

REFERÊNCIAS

- Almeida, S. J. (2010). *Homossexuais no Estado Novo*. Sextante Editora.
- Antjes, C. et al. (2022). Why Doesn't the Decriminalisation of Same-Sex Sexuality and Sex Work Ensure Rights? The Legality and Social Acceptance of Transgressive Sexualities in Urban Mozambique. *Sexuality Research and Social Policy*, 19, 416–431.
- Barata, J. M. R. M. (2015). *Xiconhoca, o Inimigo: a denúncia de todos os males sociais à revolução moçambicana por meio do cartum*. (Dissertação de Mestrado em Comunicação, Universidade de Londrina, Brasil).
- Borges Coelho, J. P. (2010). *Memory, History, Fiction: A Note on the Politics of the Past in Mozambique*. https://www.ces.uc.pt/estilacos_do_imperio/comprometidos/media/jp%20borges%20coelho%20text.pdf (acessado a 7 de Agosto de 2022).
- Cascais, A. F. (2016). A Homossexualidade nas malhas da lei no Portugal dos séculos XIX e XX. *International Journal of Iberian Studies*, 29(2), 95–112.
- Chipenembe, J. (2018). *Sexual rights activism in Mozambique: a qualitative case study of civil society organisations and experiences of lesbian, bisexual, and transgender persons*. (Tese de Doutoramento em *Gender and Diversity Studies*, Vrije Universiteit Brussel e Ghent University, Bélgica).
- Dave, N. (2011). Indian and Lesbian and what came next: Affect, commensuration, and queer emergences. *American Ethnologist*, 38(4), 650–665.
- Devun, L., & Tortorici, Z. (2018). Trans, Time, and History. *TSQ: Transgender Studies Quarterly*, 5, 518–539.
- Epprecht, M. (2004). *Hungochani: the history of a dissident sexuality in southern Africa*. McGill-Queen's University Press.
- Epprecht, M. (2008). *Heterosexual Africa? The History of an Idea from the Age of Exploration to the Age of AIDS*. Ohio University Press.
- Fabian, J. (2002). *Time and the Other: How Anthropology Makes Its Others*. Columbia University Press.
- Fundação Leite Couto (2022). *Facebook*. Disponível em: <https://www.facebook.com/FernandoLeiteCouto> (Consultado a 10 de Agosto de 2022).
- Gomes da Costa, G. (2021) Reflexões sobre o legado colonial português na regulação das práticas sexuais entre pessoas do mesmo sexo em Moçambique. *Anuário Antropológico*, 46(2), 152–170.
- Gomes da Costa, G., & Waites, M. (2019). Comparative colonialisms for queer analysis: comparing British and Portuguese colonial legacies for same-sex sexualities and gender diversity in Africa – setting a transnational research agenda. *International Review of Sociology*, 29(2), 297–326.

- Gomes da Costa, G., & Waites, M. (2022). Analysing African Advances Against Homophobia in Mozambique: how decriminalisation and anti-discrimination reforms proceed without LGBT identities. *Sexuality & Culture*, 26, 548–567.
- Gonçalves, E. (2012). *Chronopolitics: Public events and the temporalities of state power in Mozambique*. (Tese de Doutoramento em Antropologia, Universidade do Witwatersrand, África do Sul)
- Guha, R. (2002). *History at the Limit of World History*. Columbia University Press.
- Havstad, L. 2019. “To Live a Better Life”: the Making of a Mozambican Middle Class. (Tese de Doutoramento em História, Boston University, EUA).
- Hide, J. (2010). *Moçambique para Todos*. Disponível em: https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2010/11/uma-achega-sobre-wiriamu-a-participação-de-gulamo-khan.html (Consultado a 5 de Agosto de 2022).
- Igreja, V. (2008). Memories as Weapons: the Politics of Peace and Silence in Post-Civil War Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 34(3), 539–556.
- Israel, P. (2013). A loosening grip: the liberation script in Mozambican history. *Kronos*, 39(1), 11–19.
- Jones, E. (2016). Discipline, Disease, Dissent: The Pathologized Body in Mozambican Post-Independence Discourse. *Journal of Lusophone Studies*, 1(2), 205–221.
- Katto, J. (2020). *Women’s Lived Landscapes of War and Liberation in Mozambique: Bodily Memory and the Gendered Aesthetics of Belonging*. Routledge.
- Lambda (2015a). Declaração Alusiva ao Dia Internacional do Orgulho LGBT 2015. *Notícias*. Edição de 3 de Julho de 2015.
- Lambda (2015b). Registe Lambda Igualdade. *Semanário Savana*. Edição de 16 de Janeiro de 2015.
- Lambda (s.d.). Comunicado de Imprensa. Documento CI02AL-032011. Arquivo pessoal do autor, colectado junto à Lambda.
- Macharia, K. (2019). *Frottage: Frictions of Intimacy Across the Black Diaspora*. New York University Press.
- Machava, B. (2018). *The Morality of Revolution: Urban Cleanup Campaigns, Reeducation Camps, and Citizenship in Socialist Mozambique (1974–1988)*. (Tese de Doutoramento em História, University of Michigan, EUA).
- Mamdani, M. (2020). *Neither Settler nor Native: the Making and Unmaking of Permanent Minorities*. Harvard University Press.
- Manalansan, M. M. (2014). The “Stuff” of Archives: Mess, Migration, and Queer Lives. *Radical History Review*, 120, 94–107.
- Mandlate, F. (2011). Moçambique não aceita recomendações para alargar direitos a homossexuais. *O País*. Edição de 9 de Fevereiro de 2011.

- Manhice, C. (2015). Não existe impedimento legal para a não oficialização da Lambda. *Semanário Savana*. Edição de 27 de Novembro de 2015.
- Meneses, M. P. (2011). Images Outside the Mirror? Mozambique and Portugal in World History. *Human Architecture*, IX, 121–137.
- Meneses, M. P. (2015). Xiconhoca, o inimigo: narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 106, 9–52.
- Meneses, M. P. (2016). Hidden Processes of Reconciliation in Mozambique: the Entangled Histories of Truth-seeking Commissions held between 1975 and 1982. *Africa Development*, XLI(4), 153–180.
- Meneses, M. P. (2020). Moçambique: entre a narrativa histórica oficial e as memórias plurais. *Nômadias*, 53, 13–31.
- Miguel, F. (2019). *Mariyarápáxjis: Silêncio, exoginia e tolerância nos processos de institucionalização das homossexualidades masculinas no sul de Moçambique*. (Tese de Doutorado em Antropologia, Universidade de Brasília, Brasil).
- Miguel, F. (2021a). Séculos de silêncio: contribuições de um antropólogo para uma história da “homossexualidade” no sul de Moçambique (séc. XVI-XX). *Revista Brasileira de História*, 41(86), 111–134.
- Miguel, F. (2021b). Uma História do Movimento LGBT em Maputo. *Afro-Ásia*, 64, 320–362.
- Morgan, R., & Wierenga, S. (2005). *Tommy Boys, Lesbian men, and Ancestral Wives: Female Same-Sex Practices in Africa*. Jacana Press.
- Muñoz, E. (2008). Ephemera as Evidence: Introductory Notes to Queer Acts. *Women & Performance*, 8(2), 5–16.
- Murray, S., & Roscoe, W. (1998) (Eds.). *Boy-wives and Female Husbands: Studies of African Homosexuality*. Palgrave MacMillan.
- Oyewunmi, O. (1999). *The Invention of Women: Making an African Sense of Western Gender Discourses*. University of Minnesota Press.
- Plummer, K. (2011). *Intimate Citizenship: Private Decisions and Public Dialogues*. University of Washington Press.
- Prakash, G. (2011). Postcolonial Criticism and History: Subaltern Studies. In A. Schneider e D. Woolf (Eds.). *The Oxford History of Historical Writing, Vol. 5* (pp. 74–92). Oxford University Press.
- Rangel, R. (2004). *Pão Nosso de Cada Dia. Our Nightly Bread*. Marimbuque.
- Rao, R. (2020). *Out of Time: The Queer Politics of Postcoloniality*. Oxford University Press.
- República de Moçambique (2012). *Projecto de Revisão do Código Penal*. Disponível em: <https://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/CODIGO%20Penal.pdf> (Acessado em 7 de Agosto de 2022).

- Reynolds, P. (2010). Disentangling Privacy and Intimacy: Intimate Citizenship, Private Boundaries and Public Transgressions. *Human Affairs*, 20(33), 33–42.
- Richardson, D. (2015). Rethinking Sexual Citizenship. *Sociology*, 51(2), 208–224.
- Robinson, C. (2012). *Decolonising Sexual Citizenship: who will effect change in the South of the Commonwealth?*. Commonwealth Advisory Bureau.
- Santos, A. C. (2005). *A Lei do Desejo: Direitos Humanos e Minorias Sexuais em Portugal*. Afrontamento.
- Sapo Notícias (2015). *Minorias sexuais moçambicanas consideram novo Código Penal “meramente simbólico”*, 2 Julho.
- Saúte, N. (2022). *Gulamo Khan, 70 anos*. Disponível em: <https://opais.co.mz/gulamo-khan-70-anos/> (Consultado em 5 de Agosto de 2022).
- Sewell, W. (1996). Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille. *Theory and Society*, 25(6), 841–881.
- Sheldon, K. (2013). Markets and Gardens: Placing Women in the History of Urban Mozambique. *Canadian of Journal of African Studies*, 37(2-3), 358–395.
- Spivak, G. (1985). The Rani of Sirmur: an Essay in Reading the Archives. *History and Theory*, 24(3), 247–272.
- Wintemute, R. (2005). From “Sex Rights” to “Love Rights”: Partnership Rights as Human Rights. In N. Bamforth (ed.). *Sex Rights: The Oxford Amnesty Lectures 2002* (pp. 186–224). Oxford University Press.
- Wolf, E. (1982). *Europe and the People Without History*. University of California Press.

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO

A ACELERAÇÃO DA FINANCEIRIZAÇÃO: RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS À PANDEMIA DA COVID-19 EM MOÇAMBIQUE

Edgar Barroso, Ruth Castel-Branco, Boaventura Monjane¹

INTRODUÇÃO

Os momentos de crise criam janelas de oportunidade, amiúde, agravando a expropriação, a exploração e a exclusão; permitindo a emergência de alternativas emancipatórias ocasionalmente. A pandemia da covid-19 foi um desses momentos. Só em África, milhões de pessoas contraíram o coronavírus e centenas de milhar sucumbiram. Além da perda humana, as medidas de confinamento que os governos impuseram para travar a disseminação do vírus tiveram custos socioeconómicos incomensuráveis, entre os quais: a disrupção das cadeias de abastecimento globais, o encerramento das empresas, uma vaga maciça de des/subemprego, inflação de preços, aumento da fome, da pobreza e da violência relacionada com o género. Para responder às sequelas socioeconómicas das medidas de confinamento, os países adoptaram medidas de apoio ao rendimento de emergência inéditas. As nações que conseguiram desembolsar rapidamente apoio e outras formas de aprovisionamento social saíram-se muito melhor do que as suas contrapartes, ilustrando, assim, a importância de um forte estado de desenvolvimento (Ahadu, 2020).

No início da pandemia, Moçambique já estava a braços com uma prolongada crise económica, ecológica e política. A crise económica atingiu o seu auge com a descoberta de mais de dois mil milhões de dólares de empréstimos ilícitos garantidos pelo Governo, em 2016. Em resposta, o Fundo Monetário Internacional (FMI) suspendeu a facilidade de crédito e os doadores retiraram-se do orçamento geral e do apoio sectorial. Isso, por sua vez, gerou uma contracção do orçamento nacional e forçou o Governo a impor uma série de medidas de austeridade, incluindo o congelamento da contratação de funcionários públicos. Além disso, as grandes agências de notação de risco *major* reduziu a avaliação de crédito de Moçambique, o que levou a uma desvalorização do metical e a uma inflação vertiginosa. A subida em flecha

¹ Os autores gostariam de agradecer à Women and Mining (WoMin) por ter apoiado o trabalho de investigação.

do custo de vida agravou a incidência da pobreza de 46,1% para cerca de 60%, afectando desproporcionadamente as zonas rurais (Mambo *et al.*, 2018). A ocorrência de diversas catástrofes naturais viria intensificar a crise económica de Moçambique, entre as quais, as secas de 2016 e os ciclones de 2019, que assolaram os dois terços dos moçambicanos que subsistem sobretudo da agricultura de sequeiro. Nesse mesmo período, o Governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) enfrentava duas frentes de insurgência que fragmentavam ainda mais o poder político, uma liderada pela Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), no centro do País, e pelo chamado Al-Shabaab, em Cabo Delgado.

Em Moçambique, a pandemia da covid-19 apertou o jugo das instituições financeiras internacionais (IFI), que tinham a possibilidade de proporcionar, sob determinadas condições, empréstimos bonificados e subvenções para responder às repercussões socioeconómicas das medidas de confinamento. Este capítulo analisa as respostas das IFI à covid-19, centrando-se em dois estudos de caso interligados. O primeiro estudo de caso centra-se nas protecções laborais e sociais; o segundo, na política da terra e agrária. O objectivo não é proporcionar uma análise exaustiva de todas as respostas das IFI (a análise exclui o sector da saúde, por exemplo), mas antes identificar a estratégia da elaboração de políticas numa guerra global de posição sobre os termos do aprovisionamento social. O estudo conclui que as IFI aproveitaram este momento de crise para acelerar a financeirização do desenvolvimento; porém, também ilustra a resistência tanto do Estado como da sociedade civil. Se essas formas de resistência podem ou não contribuir para a construção de um Estado desenvolvido robusto depende do poder dos movimentos sociais globalizados para reaver o controlo e sacá-lo das garras do capitalismo financeiro.

A primeira secção situa as respostas políticas do FMI e do Banco Mundial à pandemia da covid-19, numa análise histórica. Em 1987, Moçambique embarcou no seu primeiro programa de ajustamento estrutural, liberalizando a economia e eliminando impostos e tarifas; privatizando serviços públicos, empresas e activos; e desregulando as protecções sobre o consumidor e o trabalho. Essas medidas resultaram em cortes maciços na despesa, austeridade e dívida pública. A dívida de Moçambique foi subsequentemente cancelada, mas o FMI continuou a controlar a sua economia através do Instrumento de Apoio às Políticas. Actualmente, o Banco Mundial financia projectos que rondam os 3,7 mil milhões de dólares, ou o equivalente ao orçamento anual de Moçambique. O sector agrícola representa 14% do investimento e a protecção social, 9%.

A segunda secção demonstra como o Banco Mundial utilizou a pandemia da covid-19 para impor a sua agenda de protecção social de duas formas importantes. Em primeiro lugar, substituindo a ideia de direitos universais por concessões altamente selectivas, de curto prazo e residuais ao arrepio das causas na raiz da pobreza e da desigualdade. Segundo argumentavam, as necessidades de longo prazo poderiam ser abordadas mais eficazmente pela diversificação

dos meios de subsistência e a incorporação dos agregados familiares em situação de pobreza nos mercados financeiros através do crédito e da dívida. Em segundo lugar, tentando financiar as transferências monetárias pela externalização de sistemas de pagamento a prestadores de serviços financeiros. Embora esses condicionalismos se tenham revelado impossíveis de implementar e o Governo tenha acabado por ter de internalizar o programa, todo esse fiasco teve um custo material e humano considerável para os Moçambicanos.

A terceira secção explora a abordagem do Banco Mundial à agricultura. Apesar de reconhecer que Moçambique tem uma lei da terra progressista, há muito que o Banco Mundial faz pressão pela colateralização da terra, a incorporação dos agricultores em cadeias produtos de base globais e a expansão da agricultura de grande escala, orientada para o mercado. Contudo, como ilustra a destruição da indústria do caju, os resultados são muitas vezes contraditórios. Recentemente, o Banco Mundial reorientou o seu apoio para a agricultura de pequena escala, adoptando o projecto *Sustenta*. O apoio aos pequenos proprietários e agricultores camponeses tem-se articulado com a privatização e a colateralização da terra. Com efeito, o lançamento do *Sustenta* coincide com a revisão da própria lei da terra que tinham elogiado como sendo progressista.

Como conclui o capítulo, a pandemia criou uma oportunidade para o Banco Mundial acelerar a financeirização pela instrumentalização de empréstimos e subvenções. Isto levou à tentativa de expropriação do Estado moçambicano e da sua população através da externalização das funções do Estado e da privatização dos activos do Estado. Não obstante, os momentos de crise criam janelas de oportunidade para reorientar a política e a acção no sentido da construção de um estado desenvolvido. O capítulo insta a uma maior articulação entre os movimentos sociais - sejam eles sedeados no lar, no campo, na esquina, ou na fábrica - para unir forças contra a onda de expropriações, exploração e neoliberalismo tardio. Além disso, apela a que se reanime o movimento da justiça global para que seja possível responsabilizar as instituições financeiras internacionais.

O PAPEL HISTÓRICO DAS IFIS EM MOÇAMBIQUE

As instituições financeiras internacionais (IFI) englobam uma vasta gama de organizações, entre as quais, bancos de desenvolvimento multilaterais, bancos de desenvolvimento regionais, bancos de desenvolvimento bilaterais e as instituições *Bretton Woods*. Este capítulo centra-se no FMI e no Banco Mundial, que continuam a ser as IFI mais influentes em Moçambique. Fundados na conferência de *Bretton Woods* de 1944, tinham como mandato original garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional e apoiar a reconstrução da Europa no período pós-guerra. Na década de 1970, alargaram o seu mandato a estados recém-independentes, expandindo os empréstimos a projectos de desenvolvimento de grande escala.

Tudo isso coincidiu com a ascensão do *Consenso de Washington* e o avanço de um projecto político neoliberal. A crise da dívida da década de 1980 cimentou o papel do FMI e do Banco Mundial como protectores da economia global, pela imposição de rígidos condicionalismos sobre as nações em dívida, através de uma combinação de coerção e «assistência técnica». Os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) impunham a liberalização da economia e a eliminação das taxas e tarifas; a privatização dos serviços públicos, infra-estrutura e empresas; e a desregulação das protecções ao consumidor e laborais. Seguindo um caminho nunca adoptado pelas economias mais ricas do mundo, o massacre neoliberal de persuasão neocolonial teve como resultado a intensificação do subdesenvolvimento, bem como a fragmentação do Estado e a corrosão da soberania nacional. No entanto, os directores executivos das instituições, quase todos oriundos da Europa e dos Estados Unidos, insistiam em que esses condicionalismos eram essenciais para que os países em vias de desenvolvimento pudessem alcançar níveis de desenvolvimento comparáveis as do Ocidente (Bazbauers, 2018).

Moçambique juntou-se ao FMI, em 1985, entre uma arrastada guerra civil, uma profunda crise financeira e o apoio minguante do Bloco de Leste. Em 1987, embarcou no Programa de Reconstrução Económica (PRE), fazendo a transição para uma economia de mercado. Sob o PRE, o Governo privatizou quase 1500 empresas públicas, naquilo a que o Banco Mundial chamaria o programa de privatização de maior êxito na África. Venderam-se as grandes empresas a investidores estrangeiros e as mais pequenas a aspirantes a empreendedores com ligações políticas para fomentar uma classe capitalista nacional (Castel-Branco & Cramer, 2003). Todavia, quase metade das empresas recém-privatizadas foram à falência no espaço de cinco anos, devido à falta de apoio estatal, o que se traduziu na perda de meio milhão de empregos (Artur, 2004). O Banco Mundial condicionou a assistência contínua na eliminação das protecções, incluindo na indústria do caju, grande empregadora das mulheres (Hanlon, 2000). Entretanto, o alargado sistema de subsídio de alimentação foi abolido e substituído por uma transferência monetária residual para um punhado de pessoas nos centros urbanos (Castel-Branco, 2021b). Muitíssimo dependente de ajuda externa, Moçambique era especialmente vulnerável aos condicionalismos impostos pelo cartel de credores liderado pelo FMI e o Banco Mundial. Como Plank (1993) descreve na época, «Os líderes moçambicanos viram-se forçados a ceder às agências externas uma influência substancial sobre as escolhas e disposições políticas internas para manter o fluxo de ajuda e evitar o colapso económico» (p. 407).

Nos anos 90, o FMI e o Banco Mundial foram alvo de duras críticas pelos seus conselhos duvidosos no que concerne às políticas, sendo altamente responsabilizados por espoletar a crise financeira asiática e por encurralar os países em vias de desenvolvimento numa espiral descendente de dívida atroz. Em resposta, o FMI criou a iniciativa *País(es) Pobre(s) Altamente Endividado(s)* (PPAE), que prometia alívio da dívida para um pequeno grupo de nações, de entre os quais, Moçambique, sob a condição de se introduzirem mais reformas políticas ao

abrigo do que passara a chamar-se *Documento de Estratégia de Redução da Pobreza* (DERP). Então, em 2005, a meio de um crescente movimento de justiça global, os países mais ricos do mundo anunciaram que pagariam a dívida dos 18 países PPAAE ao FMI e ao Banco Mundial. Com receio de perder influência política, o FMI introduziu o *Instrumento de Apoio às Políticas* (IAP) para manter a vigilância sobre as economias nacionais dos ex-países PPAAE (*50 Years is Enough*, 2006). Através do processo de análise do IAP, o FMI reteve a sua influência sobre as prioridades políticas e orçamentais de Moçambique, além de manter um poder significativo sobre os termos da ajuda dos doadores. Dada essa influência, a suspensão da facilidade de crédito do FMI desencadeou a retirada do orçamento financiado por doadores e do apoio sectorial em 2016.

O Banco Mundial afirma que a sua missão é acabar com a pobreza extrema e promover uma prosperidade partilhada de uma forma sustentada através da provisão de produtos financeiros e assistência técnica numa vasta gama de áreas, incluindo a política económica, o desenvolvimento do sector privado, a gestão do sector público, o desenvolvimento e a protecção social, o género e o desenvolvimento humano, bem como a gestão dos recursos naturais e ambiente (Banco Mundial, 2021). Actualmente, o Banco Mundial financia 53 projectos, em Moçambique, através do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), no valor de 3,7 mil milhões de dólares, ou o equivalente ao orçamento nacional anual. Com a pandemia da covid-19, o Governo da FRELIMO mobilizou mais de mil milhões de dólares de financiamento adicional sob a forma de empréstimos e subvenções (Figura 1). O sector agrícola representa 14% do investimento, enquanto o da protecção social corresponde a 9% (Banco Mundial, 2021). Outros sectores proeminentes incluem os da educação, administração pública, transportes e água e saneamento (Figura 2). Além disso, a Sociedade Financeira Internacional (SFI) do Banco Mundial financia vários projectos privados nos sectores do agronegócio, petróleo e gás (SFI, 2021).

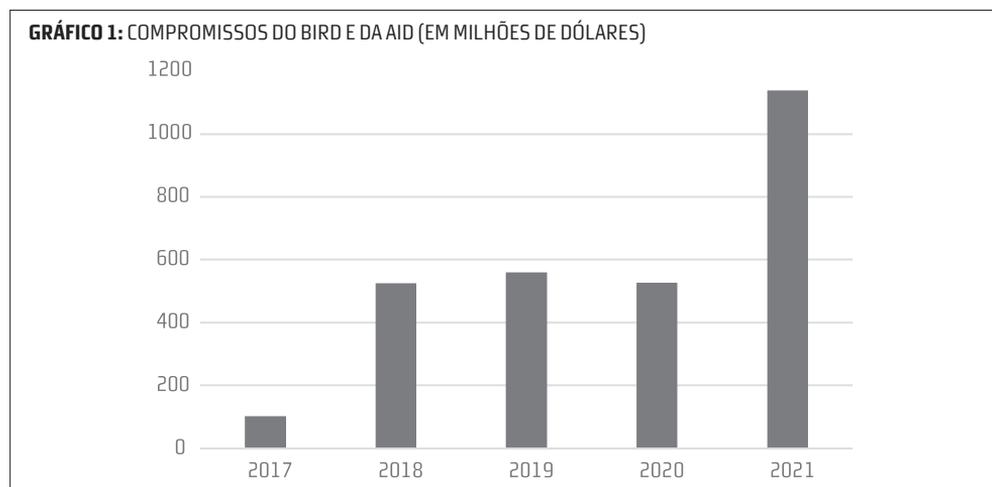
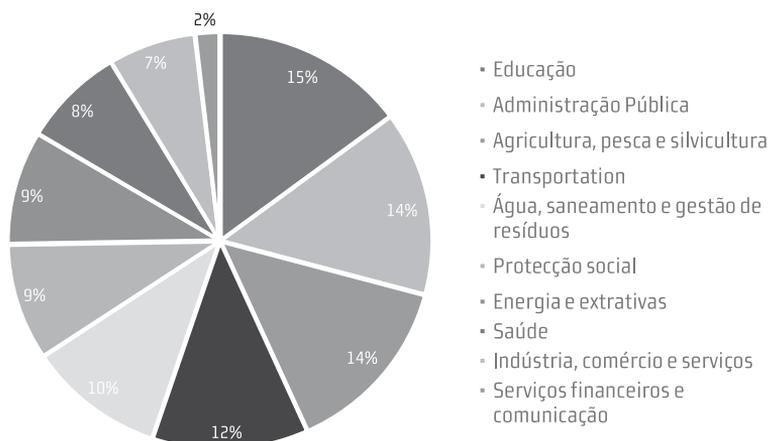


GRÁFICO 2: COMPROMISSOS DO BIRD E DA AID POR SECTOR (EM MILHÕES DE DÓLARES)



Fonte: Banco Mundial (2021)

A persistente utilização das condicionantes pelo FMI e o Banco Mundial para dar forma à política ao nível nacional, uma tática igualmente empregada pelas agências internacionais aliadas, permanece altamente controversa, pois asfixia os processos políticos democráticos e impede a formação de alternativas de desenvolvimento emancipatórias. Preocupado em assegurar a continuidade dos fluxos de ajuda, o Governo moçambicano parece ter acomodado políticas assentes numa espécie de fundamentalismo de mercado caracterizada por austeridade fiscal, comércio livre, privatização, desregulação e uma redução na despesa pública. No entanto, como este capítulo argumentará, a acomodação não é predeterminada. Com efeito, surge muitas vezes de mãos dadas com a resistência, a apropriação e a evasão. Os termos deste “jogo de cintura”, como os oficiais do Governo tantas vezes lhe chamam, reflecte o equilíbrio de poder entre as forças sociais concorrentes ao nível nacional. É evidente que a pandemia da covid-19 veio exacerbar as relações de poder desiguais entre as IFI e os Governos moçambicanos presos ao dinheiro. A sua queda económica foi agravada pelos atrasos intencionais na distribuição da vacina, derivantes dos constrangimentos na produção que resultaram do Acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (TRIPS), no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em última análise, os movimentos sociais progressistas são fundamentais para impor uma forma de desafio que beneficie as vidas dos trabalhadores, e hoje, mais do que nunca, precisamos de um movimento de justiça globalizado. A próxima secção explora o papel das IFI na formação da política de protecção social e do trabalho, através da expansão do financiamento condicional em resposta à pandemia da covid-19.

A INFLUÊNCIA CONTESTADA DAS IFI SOBRE A POLÍTICA DE PROTECÇÃO SOCIAL E DO TRABALHO

Nas últimas décadas, a protecção social foi ganhando uma crescente tracção nos círculos da política global, entre o que Harris e Scully (2015) descrevem como contramovimento contra o neoliberalismo. Contudo, as implicações da protecção social ainda são tema de debate entre ideologias e conceitos de estado opostos. Em 2012, os estados-membros da Organização Internacional do Trabalho (OMT) aprovaram a Recomendação 202 sobre Níveis Mínimos de Protecção Social Nacionais, que propõe uma estratégia com duas vertentes no sentido da protecção social universal (ILO, 2012). A primeira vertente é a expansão das garantias de financiamento público durante o ciclo de vida, incluindo serviços de cuidados de saúde e segurança de rendimento para as crianças, os desempregados, os idosos e as pessoas com deficiência. A segunda é a extensão de segurança social a grupos anteriormente excluídos, como, por exemplo, os trabalhadores informais, para assegurar níveis progressivamente superiores de cobertura de protecção social. Essa abordagem foi reafirmada pelos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

Além disso, em 2012, o Banco Mundial lançou a sua Estratégia de Protecção Social e do Trabalho, que defendia um modelo de gestão de risco residual baseado em redes de segurança com alvos bem definidos, juntamente com oportunidades de emprego produtivo através da introdução de programas de obras públicas de mão-de-obra intensiva para adultos fisicamente capazes em idade activa (Banco Mundial, 2012). Embora, desde então, o Banco Mundial tenha apoiado a protecção social universal, o seu apoio efectivo aos Níveis Mínimos de Protecção Social Nacionais permanece questionável (Banco Mundial & ILO, 2016). Com efeito, a sua mais recente inovação, a Protecção Social Adaptativa, reduz eficazmente os direitos universais a programas de resposta ao choque de curto prazo. Tal como sugere o Banco Mundial, as necessidades de longo prazo podem ser abordadas de forma mais eficaz pela diversificação dos meios de subsistência e a integração das famílias carenciadas nos mercados financeiros através do crédito e da dívida (Banco Mundial, 2020). É claro que, como bem demonstraram as evidências por todo o continente, a financeirização da protecção social pelo empacotamento de transferências monetárias com serviços financeiros disfarçado de inclusão financeira, trouxe consequências negativas ao desenvolvimento social (Torkelson, 2020). Não obstante, o Banco Mundial continuou a impor a sua agenda com a ajuda do poder que tem sobre o acesso dos países ao financiamento bonificado (Castel-Branco, 2021b).

Na presidência do Fundo Fiduciário de Multi-Doadores para o Fortalecimento do Sistema de Protecção Social, o Banco Mundial estava numa posição particularmente favorável para influenciar a concepção e a execução de respostas de emergência à pandemia da covid-19, em Moçambique. Contudo, a sua tentativa de conceder empréstimos e subvenções para

impulsionar a sua agenda de política global foi contestada, ainda que indirectamente, pelo Estado e a sociedade civil.

Esta secção começa por proporcionar um panorama do sistema de protecção social de Moçambique antes da pandemia da covid-19, e passa a explorar a política da legislação relativamente ao *Programa de Acção Social Directa – Pós Emergência* (PASD-PE) *Direct Social Action Program-Post Emergency*.

Em seguida, a secção desconstrói o impacto dos condicionalismos do Banco Mundial sobre as vidas dos trabalhadores, antes de reflectir acerca das emergentes contradições na área da protecção social e do trabalho. Fundamenta-se numa combinação de análise quantitativa de dados oficiais do Governo e estudos qualitativos conduzidos na segunda metade de 2021. As fontes quantitativas incluíram o *Censo da População Geral*, notas orçamentais anuais sobre protecção social e o boletim estatístico da protecção social (INE, 2019, 2020; UNICEF & ILO, 2021). Entretanto, os estudos qualitativos basearam-se em provas documentais, observações dos participantes e entrevistas semiestruturadas com representantes do Estado, do sector privado e de organizações de trabalhadores.

O SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE MOÇAMBIQUE

Os cidadãos têm direito à Protecção Social, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais ou profissão.
(RdM, 2007, art.º 6)

Em Moçambique, a protecção social é um direito, ainda que um direito raramente exercido (PMSC-PS, 2016). A estrutura do sistema de protecção social reflecte quer o legado histórico do colonialismo, quer a transição da economia socialista para a economia de mercado que se deu no período pós-colonial. O primeiro pilar é o seguro social para os trabalhadores do sector formal, financiado pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores e administrado pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), sob a tutela do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS). O segundo é a assistência social às famílias carenciadas e vulneráveis, financiada pelo erário público e administrada pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS), sob a tutela do Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS). O terceiro, o da segurança social complementar, é composto por fundos de seguros privados e regulado pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF) (RdM, 2007).

O esquema da segurança social para os trabalhadores do sector privado foi criado pelo INSS antes da privatização das empresas públicas, nos anos 1980 (BOM, 1988). Os trabalhadores contribuem com 3% das suas remunerações mensais e os empregadores com 4%. Os benefícios incluem subsídios de curto prazo para maternidade, doença, hospitalização e despesas fúnebres;

e pensões por incapacidade a longo prazo, idade avançada e sobrevivência (BOM, 1990). Contudo, apenas 12% da população economicamente activa são trabalhadores remunerados na economia formal, o que limita o âmbito da segurança social (INE, 2019). Além disso, dada a divisão de género no mundo laboral e a discriminação de género no local de trabalho, menos de um quarto desses beneficiários são mulheres. Embora o INSS tenha alargado recentemente a cobertura aos trabalhadores informais ao nível informal, apenas 0,25% dos trabalhadores por conta própria contribuem regularmente para o fundo da segurança social. Os impedimentos são, entre outros, a falta de informação, a complexidade dos processos administrativos, a precariedade dos rendimentos, a inadequação dos benefícios e a rigidez dos critérios de elegibilidade (Castel-Branco & Sambo, 2020).

O esquema da assistência social foi introduzido pelo Banco Mundial para agilizar o ajustamento estrutural. Na época, cerca de 8 353 500 pessoas dependiam de uma qualquer forma de subsídios alimentares do Estado. Com receio das ramificações políticas de eliminar o sistema de distribuição alimentar, o Banco Mundial propôs o programa *Subsídio de Alimentos* para os residentes carenciados das áreas urbanas financiado pelo FMI (Banco Mundial, 1989). Apesar do arranque demorado, o programa alcançou 92 300 habitantes, em 1996, até uma auditoria interna ter descoberto que dois terços dos destinatários das transferências monetárias não existiam. No seguimento do novo registo dos destinatários, a cobertura caiu dois terços. Não obstante, o Programa continuou a contar com um orçamento sustentado por doadores e a ser monitorizado de acordo com os indicadores do *Documento de Estratégia de Redução da Pobreza* (Castel-Branco, 2021a). Após a adopção da Lei da Protecção Social e da Estratégia Nacional de Protecção Social Básica, o espaço fiscal para a assistência social expandiu-se e a cobertura aumentou cinco vezes. Optimista, o Governo aprovou ainda a expansão da assistência social a um milhão de moçambicanos até 2019, e 3,3 até 2024 (RdM, 2016). Além disso, previu a expansão da burocracia estatal para ir ao encontro da crescente procura e melhorou a qualidade dos serviços. No entanto, com a chegada da crise económica e a imposição das medidas de austeridade, em 2016, a cobertura estagnou e os programas passaram a depender cada vez mais nos financiamentos das instituições financeiras e organizações de desenvolvimento internacionais (UNICEF & ILO, 2021).

GRÁFICO 3. A EVOLUÇÃO DA COBERTURA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MOÇAMBIQUE 1990-2020

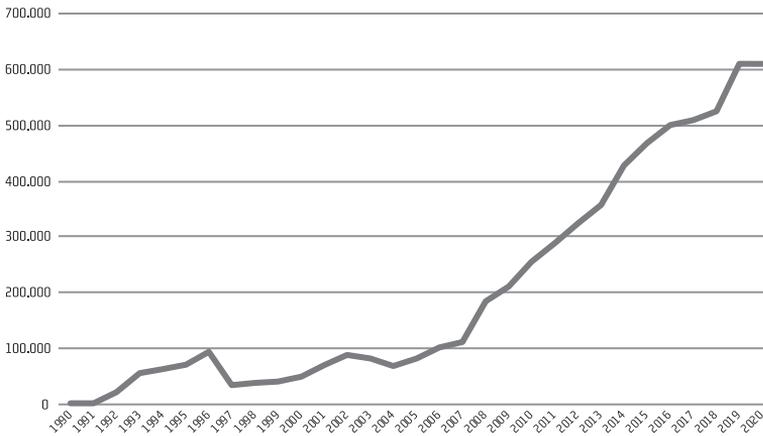
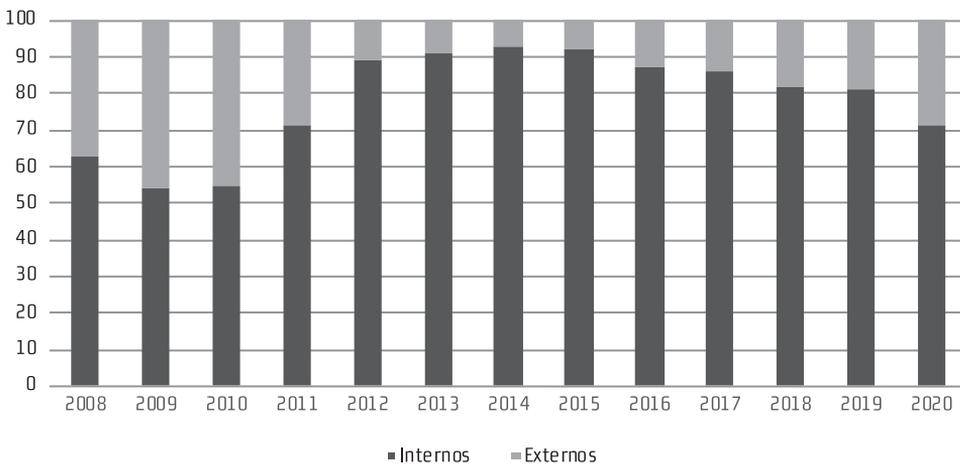


GRÁFICO 4: RECURSOS NACIONAIS VS. INTERNACIONAIS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL (%), 2020



No auge da pandemia da covid-19, Moçambique tinha três programas de assistência social a cobrir pouco mais de 600 000 agregados. O primeiro era o *Programa Subsídio Social Básico* (PSSB), que proporcionava transferências monetárias incondicionais a agregados carenciados e impedidos de trabalhar. Esta categoria incluía agregados com chefes de família idosos, portadores de deficiência ou doença crónica e crianças. O valor da transferência mensal variava entre os 540 MZN e os 1000 MZN, consoante o tamanho do agregado. O segundo era o *Programa de Acção Social Produtiva* (PASP), que oferecia transferências monetárias sazonais a agregados carenciados com adultos aptos em idade activa, com a condição de os mesmos participarem em obras públicas de trabalho intensivo. Se trabalhassem quatro horas por dia, quatro dias por semana, esses agregados receberiam 1050 MZN por mês. O terceiro era o

Programa de Apoio Social Directo (PASD), que proporcionava transferências monetárias ou em género a curto prazo a agregados carenciados e vulneráveis, temporariamente impossibilitados de trabalhar. Este programa serviu de base para a distribuição de uma nova transferência monetária em resposta à pandemia da covid-19 (UNICEF & ILO, 2021).

A RESPOSTA DA PROTECÇÃO SOCIAL À PANDEMIA DA COVID-19

Em resposta à pandemia da covid-19, o Governo moçambicano adoptou uma estratégia com duas vertentes para apoiar financeiramente os agregados carenciados e vulneráveis. A primeira foi um pagamento adicional de três meses aos já beneficiários da bolsa de acção social. A segunda foi a disponibilização de uma transferência mensal incondicional de 1500 MZN a 1 102 825 novos agregados a viver nas regiões (peri)urbanas e fronteiriças, durante seis meses (RdM, 2020). Dadas as medidas de austeridade em vigor, decidiu-se que ambas as intervenções seriam pagas pelas instituições financeiras e organizações de desenvolvimento internacionais. Porém, mais de um ano após o início da pandemia, apenas 378 717 novos agregados receberam a primeira prestação dos três meses e não há uma data prevista para a segunda (MGCAS/ILO, 2021). Tal como esta subsecção explica, os condicionalismos do Banco Mundial foram a principal razão dos prolongados atrasos na realização do PASD-PE, muito em particular, a sua insistência em que as transferências monetárias sejam processadas por um sistema de pagamentos electrónico gerido por um prestador privado.

Em Moçambique, as transferências monetárias sempre foram feitas manualmente pelos funcionários do INAS, que passam cerca de 15 dias por mês a percorrer grandes distâncias para chegar a zonas remotas. Contudo, uma vez que a agência sofre de uma lastimável falta de pessoal, os pagamentos são muito irregulares, o que prejudica o impacto da assistência social. Além disso, se, por um lado, os pagamentos manuais implicam riscos de segurança tanto para os funcionários do INAS como para os beneficiários, por outro, retiram muito tempo ao pessoal para executar outros deveres importantes como a prestação de serviços sociais. Todas as avaliações salientam a necessidade de melhorar o sistema de pagamento, mas a forma de o fazer permanece tema de debate. Com a chegada da covid-19, o Banco Mundial aliou-se a multimilionários da tecnologia para lançar a iniciativa G2Px, supostamente com o objectivo de criar um novo “ecossistema de pagamento”, em que os clientes têm liberdade para escolher entre uma vasta gama de diferentes prestadores privados. Contrariamente ao que dita o bom-senso no que respeita à eficácia dos custos do *outsourcing*, a G2Px admitiu que a digitalização e o *outsourcing* das transferências monetárias implicariam um investimento significativo dos recursos públicos a curto prazo, mas argumentou que se traduziriam em grandes poupanças a longo prazo (Gelb & Mukherjee, 2020).

O Banco Mundial já tinha tentado fazer o *outsourcing* das transferências monetárias, em Moçambique, mas a falta de literacia digital e a conectividade limitada inviabilizavam os

pagamentos electrónicos, enquanto a má qualidade da infra-estrutura tornava os pagamentos manuais pouco ou nada lucrativos. Consequentemente, os prestadores de serviços financeiros não quiseram aventurar-se e, em resposta, o Banco Mundial propôs um modelo híbrido que aliava os pagamentos electrónicos dos centros urbanos aos pagamentos manuais das zonas rurais. Como recorda um ex-coordenador de concursos, convencer os prestadores privados a candidatar-se não era fácil, porque tinham medo de se queimar. O INAS iniciou um modelo piloto, em 2017, contratando a empresa de tecnologia financeira sul-africana *Paycode* para encabeçar as operações. A *Paycode*, por sua vez, fez parceria com a organização sem fins lucrativos *FSDMoç* para proporcionar literacia financeira, e com a *MozSecurity* para fazer os pagamentos manuais (Paycode, 2021). Apesar das promessas de que seriam capazes de prestar serviços até nos lugares mais remotos usando tecnologias inovadoras, a *Paycode* levou mais de dois anos a registar e pagar a 18 500 agregados na resposta às secas prolongadas (Faite Izidine, 2020). Um ex-coordenador de concursos atribui o fracasso do processo de *outsourcing* à falta de apoio do Governo. Em última análise, o *outsourcing* aumentou o fardo que o Estado carrega e prejudicou o regime de distribuição.²

Em resposta à pandemia da covid-19, o Banco Mundial instituiu um Grupo de Trabalho para os Sistemas de Pagamento que se sobrepôs ao Grupo de Trabalho para a Protecção Social Adaptativa Social. Após prolongadas negociações, a *Vodacom* foi seleccionada para gerir os pagamentos do PASD-PE. Para facilitar as transferências electrónicas, a maioria dos beneficiários recebeu um telemóvel e uma conta *Mpesa*, mas muito à semelhança da *Paycode-MozSecurity*, a *Vodacom* teve dificuldade em implementar um sistema de pagamento digital. Entre grandes atrasos e a crescente agitação política, o INAS acabou por reinstaurar o seu sistema de pagamento interno. Por ora, grande parte dos beneficiários continuará a ser pago manualmente pela aplicação de pagamento *offline* do INA, enquanto o *Programa Alimentar Mundial* testa pagamentos com carteira electrónica em 94 000 agregados urbanos (MGCAS/ILO, 2021). O Banco Mundial atribui o fracasso do processo de *outsourcing* a um ambiente regulatório restritivo para os serviços financeiros, apesar de o Governo indicar vários outros desafios, entre os quais: o número limitado de prestadores de serviços com a cobertura de rede e a infra-estrutura necessária para responder às necessidades do programa à escala nacional; a falta de experiência a trabalhar com pessoas cuja literacia (digital) é limitada; e os prolongados atrasos no desembolso de fundos pelo Banco Mundial, que levaram a péssimas taxas de execução orçamental.³

O custo das experiências de *outsourcing* do Banco Mundial foi astronómico. De acordo com o mais recente boletim estatístico, os custos administrativos associados ao PASD-PE, que é inteiramente financiado pelo Banco Mundial, perfazem 51,16% do orçamento total atribuído

² Entrevista a um ex-coordenador de concursos por Ruth Castel-Branco, em Maputo, a 12 de Outubro de 2021.

³ Entrevista a um representante do Estado por Ruth Castel-Branco, em Maputo, a 13 de Outubro de 2021.

ao programa, o que deixa apenas 49% para o financiamento das transferências monetárias em si. Em contrapartida, os custos administrativos do PSSB, que é principalmente financiado pelo orçamento nacional e manualmente pago pelos funcionários do INAS, constituem apenas 12% do orçamento total destinado ao programa. Por outras palavras, os pagamentos manuais feitos pelos funcionários do Governo revelaram ser significativamente mais eficazes e eficientes em termos de custos do que as tentativas de pagamento electrónico de prestadores privados, mas o Banco Mundial continua a insistir na necessidade de fazer o *outsourcing* do processo de pagamento. Além disso, uma vez que a disponibilização do PASD-PE dependia do *outsourcing* do sistema de pagamento, os recursos públicos foram desviados da infra-estrutura pessoal dos serviços públicos para os bolsos dos prestadores privados multinacionais, prejudicando a capacidade do Estado com o acréscimo da carga de trabalho. Mais preocupante ainda, os custos astronómicos do *outsourcing* são cada vez mais absorvidos pela dívida pública, que acabará por ter de ser paga pelos contribuintes moçambicanos (INE, 2021; UNICEF & ILO, 2021). A próxima secção explora as implicações para as vidas dos trabalhadores.

O IMPACTO DO PASD-PE NAS VIDAS DOS TRABALHADORES

Apesar dos atrasos no desembolso dos fundos, um número inédito de agregados recebeu o primeiro pagamento do PASD-PE. Um estudo recente, realizado pela Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social, concluiu que o PASD-PE proporcionou, efectivamente, algum alívio, pois não só permitiu aos beneficiários despenderem os fundos em alimentos, bens essenciais e para pagar dívidas acumuladas, como também deu ao INSS e ao INAS a oportunidade de colaborar para identificar os agregados carenciados e vulneráveis. O estudo, porém, também assinalou diversos problemas operacionais que reduziram o impacto do PASD-PE e as possibilidades de reivindicação (PMSC-PS, 2020).

O primeiro desafio foi a falta de informação acerca do programa, o valor da transferência, a regularidade dos pagamentos e o período de implementação. Do inquérito, apenas dois terços dos beneficiários sabiam que estavam registados no PASD-PE, menos de metade sabiam quanto iriam receber e um quarto não fazia ideia de quantos meses o programa iria supostamente durar (PMSC-PS, 2020). Como explica o *Sindicato Nacional de Empregados Domésticos* (SINED), as listas com os seus membros foram enviadas ao INAS em Abril de 2020 e os registos foram feitos em Julho de 2020, mas só em Abril de 2021 é que alguns receberam o primeiro pagamento e outros ainda estão à espera dele:

Quando fizemos o registo, disseram-nos que eles receberiam o primeiro pagamento de 4500 MZN pelo serviço Mpesa em Setembro, mas isso não aconteceu. Neste mês de Abril, começámos a ouvir rumores de que algumas pessoas estavam a ser pagas, apesar de os nossos membros não terem sido informados de nada. Alguns, abordaram imediatamente o partido [FRELIMO], onde apenas

lhes disseram que os nomes deles já tinham sido chamados e que teriam de aguardar pelo ciclo de pagamento seguinte, mas ninguém sabe quando será [...] Se tivessem contactado as pessoas ou pagado a transferência pelo Mpesa, como fora prometido, não teria havido qualquer problema. Com tanta desorganização, as coisas acabaram por acontecer.⁴

Em última análise, os grandes atrasos no pagamento da transferência reduziram-lhe o impacto. Na ausência de apoio do Estado, o SINED distribuiu cabazes alimentares aos seus membros e disponibilizou-lhes programas de formação para os ensinar a fazer equipamento de protecção pessoal para vender. Esse apoio foi fundamental para os trabalhadores domésticos nas primeiras fases da pandemia. Afinal, cerca de um quarto dos membros do SINED perdeu o emprego, enquanto outro quarto sofreu cortes significativos nos rendimentos (Castel-Branco & Acciari, 2021).

Um segundo desafio relacionado para os beneficiários foi lidar com o fracasso do processo de digitalização. Apesar do, ou talvez devido ao, *outsourcing* das transferências monetárias, ocorreram muitos erros na recolha de informação, que tiveram de ser corrigidos à custa dos beneficiários. Além disso, embora os pagamentos electrónicos fossem teoricamente mais seguros, muitos beneficiários foram roubados após a distribuição dos telefones da *Vodacom*, cujos códigos de início de sessão eram «0000», o que facilitava muito o acesso dos ladrões às contas *Mpesa*, tal como explica um membro do SINED:

Quando começaram a ver as pessoas a reunir-se, os ladrões prepararam-se para as roubar. O INAS deveria ter enviado uma mensagem na semana anterior a informar-nos da data, hora e local do pagamento para evitar tanta confusão. Em vez disso, delegaram no secretário da comunidade, mas este nem sempre conseguia comunicar com toda a gente.

Além disso, nem todos os beneficiários viviam num raio de cinco quilómetros de um agente *Mpesa* e nem todos os agentes dispunham de liquidez para pagar as transferências em numerário. Envidaram-se alguns esforços no sentido de mobilizar os comerciantes locais para se registar no serviço *Mpesa*, mas nem todos tinham a documentação necessária para o fazer. Assim, os beneficiários ficavam à mercê dos caprichos dos agentes, que, sendo efectivamente trabalhadores por conta própria, têm autoridade para decidir onde e como trabalhar, estando fora da alçada do INAS ou da *Vodacom* (PMSC-PS, 2020).

O desafio final era a falta de apoio do INAS e a falta de um mecanismo de reclamações eficaz. Segundo o inquérito, um quarto dos inquiridos declarou que teve de pagar uma “taxa de êxito” aos vigilantes para se registar no PASD-PE. Enquanto a maioria dos beneficiários sabia que

⁴ Entrevista a um representante do Estado por Ruth Castel-Branco, em Maputo, a 14 de Outubro de 2021.

existia um mecanismo de reclamações a funcionar, quase metade não fazia ideia de aonde se dirigir para apresentar queixa ou reportar o roubo de um telefone (PMSC-PS, 2020).

O Governo tentou criar uma linha directa com assistentes do *Programa Alimentar Mundial* (WFP), mas como descreve um representante do SINED, esta não foi eficazmente implementada: «As pessoas só podiam esperar. Não havia uma linha directa em que pudessem consultar calendários ou apresentar queixas.» Historicamente, o INAS tem dependido de milhares de quase voluntários ao nível local, os chamados “permanentes”, para disseminar a informação, identificar os potenciais beneficiários e resolver os problemas. Em troca do seu trabalho, os “permanentes” recebem um subsídio equivalente a uma transferência monetária que, embora insignificante, incentiva à colaboração, compensando-os pelo tempo que despendem. Contudo, sob o pretexto da transparência, os “permanentes” foram excluídos do PASD-PE, precisamente na altura em que o seu volume de trabalho estava a sofrer um aumento exponencial, gerando assim uma contracção na qualidade do apoio prestado aos destinatários.

Em última análise, o *outsourcing* do processo de pagamento fragmentou ainda mais a relação entre o INAS e os destinatários das transferências monetárias. Embora tenha assumido a responsabilidade por fazer os pagamentos pelo *Mpesa*, que acabaria por fazer a custo, a *Vodacom* não foi responsável pela série de outras interacções que normalmente ocorrem entre os representantes e os beneficiários do INAS. De qualquer forma, com os recursos desviados para prestadores privados, o INAS não tinha recursos suficientes para dar uma resposta sólida no terreno. A Estratégia Nacional de Segurança Social Básica sempre considerou o PASD-PE como um programa periférico. Afinal, o principal objectivo da protecção social tem sido responder às causas estruturais da vulnerabilidade ao longo do ciclo de vida e não a choques idiossincráticos. Não obstante, a intensificação dos choques (secas, inundações e a covid-19) transformou a protecção social em programas de resposta ao choque de curto prazo e com objectivos muito específicos. Sob a capa da Protecção Social Adaptativa, os debates em torno do papel redistributivo do Estado são simplesmente desviados para o agregado e o sector privado através de ideias abstractas como diversificação dos meios de subsistência e inclusão financeira.

O dilema que o Governo moçambicano enfrenta é o de saber reconciliar estas visões contraditórias. Como sintetizou um oficial, «Podemos ter a certeza de que, ao fim de seis meses, os beneficiários do PASD-PE voltarão para a pobreza e nós perderemos o que tivermos ganhado. Temos de continuar a trabalhar para alargar o espaço fiscal e expandir a cobertura. Não podemos andar para trás». É claro que há muitas formas de financiar a assistência social, incluindo: realocar a despesa pública para sectores com maior impacto socioeconómico; aumentos na receita fiscal e impostos específicos sobre os recursos naturais; e reduzir os fluxos financeiros ilícitos. No entanto, o modelo de desenvolvimento extractivo de Moçambique apresenta um paradoxo. Por um lado, aumenta a necessidade de assistência social, através

da expropriação, exploração e exclusão; por outro, debilita o papel redistributivo do Estado devido às isenções fiscais associadas, fluxos financeiros (i)lícitos e a aquisição de dívida pública. A curto prazo, a ajuda ao desenvolvimento talvez seja a fonte de financiamento mais realista, mas como este caso demonstrou, o financiamento externo tende a estar sujeito aos caprichos do desenvolvimento internacional e das instituições financeiras. A longo prazo, os condicionalismos podem enfraquecer a capacidade redistributiva do Estado, tanto no âmbito do espaço fiscal, com um aumento da dívida pública, como da sua capacidade administrativa, com o *outsourcing* das suas funções. Em última análise, é essencial democratizar os debates acerca da protecção social e forjar alianças entre organizações formadas por membros, incluindo a Plataforma Moçambicana da Sociedade Civil para a Protecção Social (PMSC-PS), a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM) e a União Nacional de Agricultores (UNAC).

A INFLUÊNCIA CONTESTADA DAS IFI SOBRE AS POLÍTICAS AGRÁRIAS E DA TERRA

A protecção social e a agricultura estão intimamente ligadas, embora pouca atenção se tenha dado à interacção entre ambas (Tirivayi *et al.*, 2016). De acordo com as estatísticas nacionais, 67% da população moçambicana depende sobretudo da agricultura para sobreviver (INE, 2019), pelo que a terra é muito importante para a subsistência, especialmente nas zonas rurais. Esta secção analisa não só a influência histórica e actual exercida pelo Banco Mundial sobre as políticas agrárias, mas também o seu apoio mais recente aos programas agrícolas que visam integrar a produção camponesa nas cadeias de valor globais. A secção também salienta a dinâmica da resistência da sociedade civil a estas políticas para explorar alternativas às abordagens das IFI.

A *Constituição de Moçambique* define a agricultura como a base para o desenvolvimento e um dos sectores prioritários da economia. Embora a actual lei da terra de Moçambique seja genericamente considerada progressiva por conceder aos pequenos produtores uma certa medida de acesso à terra e controlo sobre a sua gestão, desde inícios da década de 1990 que as políticas agrárias do Governo da FRELIMO dão prioridade à agricultura intensiva de mercado em grande escala. A adopção, ainda que nem sempre sem critério, de políticas informadas por novas abordagens institucionalistas e neoclássicas promovidas pelas IFI e interesses privados leva a que as políticas agrárias sejam orientadas pela bússola neoliberal (Abbas *et al.*, 2021). A pandemia da covid-19 veio consolidar o neoliberalismo agrário (Monjane, 2021, 2022) como evidenciam a revisão da política nacional da terra, que visa colateralizar a terra, e a criação de um programa agrícola orientado para o agronegócio financiado pelo Banco Mundial chamado *Sustenta*, que discutiremos abaixo.

CONTEXTO HISTÓRICO: A FRELIMO, AS IFI E A POLÍTICA AGRÁRIA

A política agrária socialista da FRELIMO do período pós-independência passou por várias transições. Essas transições foram, em parte, uma resposta às contradições resultantes na nacionalização da terra e da tentativa de colectivização das zonas rurais. De acordo com Wuyts (2001), o Governo da FRELIMO mostrou-se sempre incapaz de perceber a natureza da questão agrária, assumindo uma posição dualista, subestimando a extensão da diferenciação rural e ignorando a importância da agricultura comercial para a subsistência das classes rurais. Foi, por isso, uma surpresa para a FRELIMO, quando essas mesmas classes, que tinham sido tão fulcrais para o movimento de libertação, resistiram à socialização das zonas rurais. A resistência rural resultou no declínio da produção e da produtividade agrícola e culminou numa vaga de fome, no início da década de 1980. Em resposta, o Governo da FRELIMO introduziu uma série de reformas que combinavam planeamento central com a promoção da agricultura comercial sob uma espécie de socialismo de mercado. As reformas incluíam a distribuição de terras estatais a empresas multinacionais e a transformação de herdades estatais em cooperativas para estimular a produção comercial de pequena escala (O’Laughlin, 1996, p. 5). Com a adopção do PRE, nos finais dos anos 80, a reorientação das políticas agrárias e da terra para os mercados globais acelerou, na tentativa de atrair investimento estrangeiro directo. Uma das intervenções mais devastadoras do Banco Mundial em Moçambique foi a destruição da indústria do caju, que era um sector dinâmico nas décadas de 1960 e 1970. No seu auge, Moçambique era o maior produtor de noz caju do mundo, produzindo cerca de metade da produção global. Com a independência iminente, muitos dos proprietários dos meios de produção mudaram as suas posses para o estrangeiro, o que levou a um célere processo de descapitalização. Para proteger a produção e a produtividade, o Governo interino da FRELIMO interveio, passando para a alçada do Estado as fábricas que tinham sido abandonadas ou cujos proprietários fossem suspeitos de sabotagem. No entanto, nem todas as empresas foram nacionalizadas e muitas continuaram a operar durante a guerra civil, apesar do declínio no investimento e da crescente crise fiscal (Pitcher, 2002). Com o fim da guerra civil, o Governo da FRELIMO lançou-se no processo da reconstrução, mas deparou-se com a tarefa impossível de reconstruir a economia sob as condições do ajustamento estrutural. Em 1995, o Banco Mundial exigiu que Moçambique levantasse as protecções ao sector do caju para poder aceder ao financiamento de 400 milhões de dólares, argumentando que a sua eliminação reduziria as taxas de exportação para o fruto cru, estimulando a procura e encorajando a concorrência entre os exportadores (Abbas, 2014; McMillan *et al.*, 2002). Essa medida fez com que 10 000 pessoas ficassem desempregadas e com que muitos camponeses perdessem os seus rendimentos. O Governo de Moçambique teve de trabalhar em segredo para reconstruir a indústria (Hanlon, 2016). Por toda a África Austral, o Banco Mundial e as agências de desenvolvimento aliadas, nomeadamente a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)

e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), insistiram na introdução de políticas neoliberais semelhantes, na reorientação da produção agrícola para os mercados internacionais e na colateralização da terra através da reforma agrária (Adalima, 2016). Tal como se discutiu acima, o Banco Mundial utilizou empréstimos e subvenções como armas para exercer influência política e fazer avançar políticas de desenvolvimento específicas alinhadas com o seu programa ideológico e político (Gibbon *et al.*, 1993). Embora o investimento na agricultura africana tenha aumentado nos últimos 15 anos, após a adopção do Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), o grosso dos fundos proveio de fontes privadas, entre as quais, organizações filantrópicas como as fundações *Rockefeller* e *Bill and Melinda Gates* (BMGF), instituições financeiras internacionais e agências de desenvolvimento. O resultado foi uma rápida aceleração da privatização dos sistemas agrícolas do continente em detrimento dos pequenos agricultores (Monjane *et al.*, *forthcoming*).

Apesar de muitos dos esforços do Banco Mundial para promover e comercializar a produção agrícola terem fracassado, mesmo nos seus próprios termos (Bernards, 2021), os seus projectos acabaram por absorver recursos preciosos que poderiam ter revertido para a subsistência dos pequenos produtores. A secção que se segue analisa as intervenções do Banco Mundial no sector agrícola nos anos mais recentes, centrando-se no quadro de parceria do Banco Mundial com Moçambique para 2017–21. O Banco Mundial defende que a pobreza rural em Moçambique se deve ao sistema de propriedade fundiária, que proíbe a detenção privada de terra. Isso significa que a terra não pode ser vendida, hipotecada nem alienada, o que restringe o acesso dos pequenos produtores ao crédito. As limitações de crédito, por sua vez, restringem o acesso aos insumos à tecnologia e aos insumos agrícolas, com efeitos negativos na produção. Tal como conclui o Banco Mundial, se tivessem direito a deter terra, os pequenos agricultores poderiam colateralizá-la e aceder ao investimento para aumentar a produtividade e concorrer nas cadeias de mercadorias internacionais (Banco Mundial, 2007, 2017). Contudo, como ilustra a secção seguinte, a colateralização da terra também ameaça acelerar os actuais processos de expropriação, lançar os expropriados para as fileiras de desempregados e exacerbar a necessidade de protecção social.

A TERRA E A AGRICULTURA NOS TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19: O PAPEL DAS IFI

Como já constatámos, as instituições financeiras internacionais foram muito importantes para o sector agrícola de Moçambique durante mais de quatro décadas. Embora não tenha feito intervenções específicas em resposta à pandemia, o Banco Mundial lançou efectivamente uma série de projectos agrícolas nesse mesmo período. Em Junho de 2021, o Banco Mundial aprovou um empréstimo de 150 milhões de dólares para gerar oportunidades de subsistência

na agricultura destinado aos agricultores do Norte do País, no âmbito do quadro de parceria com Moçambique para 2017–21, que visa promover «soluções socialmente aceitáveis e climaticamente inteligentes em todos os sectores e actividades de intervenção, desde a infraestrutura à agricultura, pescas e silvicultura, para criar resiliência e mecanismos de preparação que nos permitam enfrentar o próximo conjunto de choques» (Banco Mundial, 2021).

Numa reviravolta irónica, o Banco Mundial argumenta que o actual sistema de propriedade fundiária coloca as comunidades em risco de expropriação derivante da expansão de projectos extractivos em grande escala. Embora reconheça que Moçambique tem «algumas leis da terra progressistas» (Banco Mundial, 2017, p. 17), o Banco insiste que a ausência de títulos de detenção privada da terra representa um risco para o desenvolvimento do sector privado, o investimento público e a segurança da propriedade fundiária. Além disso, defende a criação de estratégias que promovam a participação de organizações comunitárias, reforcem os direitos sobre a terra e a gestão dos recursos naturais através da demarcação dos terrenos comunitários e facilitem parcerias com terceiros de modo a gerar rendimento para as comunidades rurais através de negócios locais (Banco Mundial, 2017, p. 16).

Com 70% dos moçambicanos a depender da agricultura, a ausência de protecção na lei dos direitos de utilização deixa as comunidades vulneráveis ao risco de perder direitos sobre a terra que trabalham, sobretudo, perante investidores de grande escala em busca de oportunidades. Em várias ocasiões, indivíduos ou comunidades venderam os seus bens fundiários em condições precárias, gerando tensões e confrontos (Banco Mundial, 2017, p. 13).

A controvérsia, porém, é que o Banco Mundial inclui empresas multinacionais na sua estratégia de financiamento, como a portuguesa Portucel, que esteve implicada na expropriação de terras de agricultores locais no centro de Moçambique (Bruna, 2017). Com efeito, o plano a cinco anos do Banco Mundial para Moçambique previa financiamento para a Portucel, através da SFI.

A SFI contribuiu para a consolidação dos sectores da agricultura e do agronegócio através de uma série de operações. O apoio de investimento e consultoria da SFI à Portucel, uma destacada produtora de polpa e papel, para plantar eucaliptais nas províncias da Zambézia e de Manica, tem por finalidade criar um programa de investimento no valor de três mil milhões de dólares num modelo sustentável. O investimento visa alcançar 130 000 habitantes rurais carenciados e melhorar a segurança alimentar de 24 000 agregados, desenvolvendo, em paralelo, 270 000 ha de eucaliptais sustentáveis e capturando 7,5 milhões de toneladas de CO2 por ano (Banco Mundial, 2017, p. 59).

A REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DA TERRA E AS SUAS IMPLICAÇÕES

Ao longo do tempo, as políticas agrárias em Moçambique, que tinham contornos pouco democráticos, foram sendo aplicadas em diferentes graus de autoritarismo de populismo (Monjane & Bruna, 2020; Monjane, 2022). As sucessivas administrações da FRELIMO optaram por dar prioridade ao capital, em detrimento da grande maioria do campesinato. Foi nesse contexto que, em Julho de 2020, o Presidente de Moçambique, Filipe Jacinto Nyusi, lançou oficialmente o processo de audição pública da *Revisão da Política Nacional de Terras*, que visava emendar a Lei da Terra de 1997 (Lei n.º 19/97) e outras normas que regem a gestão fundiária no País. A *Revisão da Política Nacional de Terras* foi iniciada para tratar das políticas e leis descritas como “rígidas” que travaram os investimentos na terra, tornando-a mais transaccionável (Ntauazi *et al.*, 2020).

Muito embora o Estado continue a deter a terra, como assegurou o Presidente no dia em que o processo foi lançado, a Revisão da Política Nacional de Terras assinala uma mudança significativa na gestão da terra em Moçambique para um quadro político mais orientado para o mercado, que permitirá uma transferência mais flexível dos direitos de utilização da terra, conhecidos como *Direito do Uso e Aproveitamento da Terra* (DUAT). Este processo reduzirá o poder das comunidades sobre a terra e dará ao Estado o poder supremo de decidir o que lhe fazer. Desta forma, as comunidades deixarão de poder exercer e defender a sua actividade (Monjane, 2021, 22). O lançamento da Revisão da Política Nacional de Terras coincidiu com a aprovação pelo Banco Mundial de um projecto financiado de Gestão de Paisagens de Recursos Naturais e Agrícolas. Em 2016, o Governo moçambicano adoptou o *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável*, agora conhecido como *Sustenta*, que é implementado pelo *Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (FNDS), um fundo de coordenação e investimento multisectorial. O Banco Mundial está a financiar a implementação do *Sustenta*, principalmente, através da Gestão Integrada de Paisagens e Florestas, agora o Portfólio de Gestão Integrada de Paisagens (GIP), uma carteira de quase 500 milhões de dólares de diversas intervenções no âmbito da gestão dos recursos naturais e do desenvolvimento rural sustentável, que combina investimentos no terreno, assistência técnica, trabalho de análise e financiamento com base nos resultados para melhorar as vidas das comunidades rurais, promovendo as pequenas e médias empresas ligadas à agricultura e aos recursos naturais (TA, 2019). Apesar de a GIP ter feito movimentações para retirar orçamento e apoio ao sector em resposta à divulgação de empréstimos ilícitos garantidos pelo Governo, o *Sustenta* recebeu milhões de dólares do Banco Mundial.

Uma parte do campesinato celebrou o lançamento deste programa, porque o Governo o apresentou como uma iniciativa que beneficiaria os pequenos agricultores, mas muitos defendem que o *Sustenta* não se destina realmente ao campesinato.

*Seleccionam os chamados agricultores emergentes, a quem dão fundos e tractores. Alguns são oficiais do governo e líderes partidários que se tornam beneficiários, mas sabemos que não são camponeses.*⁵

O objectivo do *Sustenta* é promover a integração dos pequenos agricultores e camponeses nas cadeias de valor comerciais, através do registo individual das terras, para criar uma classe de agricultores capitalistas moçambicanos (Ntauazi *et al.*, 2020). Os agricultores elegíveis para o apoio do *Sustenta* têm de trabalhar um número mínimo de hectares, de poder contratar mão-de-obra e de ter comprovada capacidade de reembolsar os fundos. Grande parte do campesinato moçambicano, que cultiva entre 0,9 e 1,5 hectares de terra, não parece ser elegível para este programa. A única forma que estes camponeses têm de participar é indirectamente como mão-de-obra ou fazendo o “*leasing*” das suas terras a agricultores em maior escala. Essa abordagem alinha-se com as ideologias e políticas das IFI discutidas acima, segundo as quais, para responder aos actuais desafios da pobreza e da insegurança alimentar, a agricultura do século XXI tem de produzir mais alimentos e fibra para sustentar a crescente população mundial (FAO, 2009). Assim sendo, na sua óptica, os sistemas “tradicionais” da propriedade fundiária que sobreviveram ao colonialismo têm de ser desmantelados e substituídos por sistemas capitalistas de detenção e utilização da terra. Ainda se sabe a percentagem de juros que os beneficiários terão de pagar, mas o Estado será obrigado a pagar a dívida ao Banco Mundial. À semelhança do *ProSavana*, o *Sustenta* também foi contestado por um forte segmento da sociedade civil agrária de Moçambique, que o considera uma intervenção topo-base e que só foi convidada a comentar após o facto consumado. Mas nem todas as organizações da sociedade civil (OSC) se lhe opõem. Num acontecimento público para debater o programa, em Agosto de 2020, o desacordo entre importantes OSC foi notório. A União Nacional de Camponeses (UNAC) e o Observatório do Meio Rural (OMR) defendiam a necessidade de influenciar o programa no seu seio, enquanto a *Ação Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais* (ADECRU), preferia boicotar o *Sustenta* e o processo de *Revisão da Política Nacional de Terras*. O *Fórum Mulher*, uma organização feminista que trabalha com mulheres rurais, denunciou a abordagem de topo-base hierárquica do *Sustenta* e do processo da *Revisão da Política Nacional de Terras*, que descrevia como inerentemente patriarcais. Sob a liderança da Associação Moçambicana de Desenvolvimento Rural Sustentável (AMDER), está em curso um processo da sociedade civil para influenciar a redacção de uma lei agrária que não existe em Moçambique e que visa impedir que programas topo-base “experimentais”, como o *Sustenta*, abram as portas às instituições financeiras internacionais e a outros actores, permitindo-lhes exercer poder persuasivo ou coercivo no sector agrícola. Segundo um líder da AMDER, programas como o *Sustenta* nada têm que ver com a realidade e complexidade

⁵ Entrevista a um camponês da província de Nampula, por Boaventura Monjane, em Setembro de 2021.

da questão agrária moçambicana, e a existência de uma lei dará espaço para o debate público, pelo menos, no âmbito parlamentar, democratizando, assim, a política agrícola.

FIGURA 1: FOTO PUBLICADA NA PÁGINA DO FACEBOOK DO MINISTRO DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL, CELSO CORREIA, A 15 DE DEZEMBRO DE 2020, COM O TÍTULO «CAMPOS DO SUSTENTA/SUSTENTA FIELDS».



Moçambique foi um dos países visados na corrida para liberalizar a terra devido à localização geográfica, à terra fértil e aos esforços do Governo para atrair investimento estrangeiro nos sectores da agricultura e da mineração. Nos últimos anos, foram propostos e/ou implementados no País vários projectos de investimento na agricultura, que geraram conflitos em torno da terra e o deslocamento de comunidades de camponeses (Wise, 2016). No âmbito do processo de *Revisão da Política Nacional de Terras*, encomendou-se um estudo com o objectivo de avaliar no quadro jurídico de Moçambique, a viabilidade, do ponto de vista da oferta e da procura, da possibilidade de instituir um programa de empréstimos mediante a concessão de uma garantia, o DUAT (Hamela, Macaringue & Rose, I. (2021). Como extensão da *Revisão da Política Nacional de Terras*, as OSC encaram as perspectivas da colateralização da terra com cepticismo. Como se expressa no próprio estudo, teme-se que a colateralização desses títulos possa ser um mecanismo para criar um mercado de terras e, conseqüentemente, um mecanismo que resulte numa vaga de pessoas sem terra em Moçambique (Hamela, Macaringue & Rose, I., 2021 p. 24), e o facto de a USAID e o DFID insistirem na colateralização da terra só vem acentuar os temores. Nesta visão neoliberal, a terra é uma mercadoria em que se investe, um recurso por explorar que deve ser liberalizado e absorvido pelo mercado capitalista, ostensivamente, para reduzir os altos níveis de subnutrição e pobreza rural em África (Banco Mundial, 2003).

AS EXIGÊNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL NOS TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19 (E DEPOIS)

As políticas neoliberais introduzidas em Moçambique enfrentaram alguma contestação, sobretudo, nos sectores organizados da sociedade civil. A criação do maior e mais importante movimento agrícola moçambicano, a UNAC, foi uma resposta à viragem neoliberal de Moçambique nos finais da década de 1980 com a abertura da economia de mercado.

Quando Moçambique fez a transição para uma economia de mercado, adoptando os programas do FMI e do Banco Mundial, camponeses de várias zonas do país temeram o possível desaparecimento das cooperativas de camponeses que já existiam. Foi assim que nasceu o movimento nacional para defender os interesses do campesinato.⁶

A UNAC tem feito um trabalho fundamental a influenciar a política da terra em Moçambique. Tal como no passado, a UNAC e outras organizações agrárias da sociedade civil estão envolvidas no actual processo de Revisão da Política Nacional de Terras. O grande receio é que, se não se fizer nada, a política da terra possa tornar-se hostil para o campesinato e os pequenos produtores do ramo alimentar. Com efeito, a sociedade civil suspeita que as IFI possam estar a influenciar o processo para que se façam reformas agrárias ainda mais neoliberais. Segue-se o que diz um líder de uma organização agrária da sociedade civil.

Tal como a entendemos, esta agenda [de rever a política nacional de terras] está a ser avançada pelo Banco Mundial, o FMI e a USAID para impor reformas profundas no sector agrário e impulsionar as actividades agrícolas orientadas para o comércio. Isso galvanizará a emergência da classe dos latifúndios em Moçambique. Esta agenda é apoiada por um segmento do sector privado local que tem acesso ao comité de revisão da política nacional de terras. Recomendar tal estudo sobre a colateralização da terra indica que há forças a favor da colateralização no comité.⁷

A UNAC também participou numa iniciativa da sociedade civil que surgiu no início da década de 2020, quando o Governo de Moçambique declarou o estado de emergência e adoptou medidas para controlar a disseminação da covid-19. Intitulada *Aliança das Organizações da Sociedade Civil C19* e formada por mais de 50 organizações de diferentes sectores, a iniciativa desenvolveu um conjunto de exigências e lançou uma campanha para ajudar a desenvolver uma cidadania activa e inclusiva face à pandemia da covid-19 e ao estado de emergência declarado em Moçambique. Esta aliança da sociedade civil receava que o Governo moçambicano

⁶ Entrevista a Ismael Ossemane, na cidade de Maputo, por Boaventura Monjane, em Março de 2017, citado também em Monjane & Bruna, 2019, p. 14.

⁷ Entrevista a Abel Sainda da ORAM na cidade de Maputo, por Boaventura Monjane, em Março de 2021.

pudesse utilizar o estado de emergência para fazer mudanças tácitas e introduzir políticas. Em relação à agricultura, a aliança apelava ao seguinte:

proibir a liberalização das sementes geneticamente modificadas com o pretexto de combater a fome e a escassez de produtos, uma vez que tal representa uma grave ameaça à nossa biodiversidade e soberania alimentar e económica, tanto em tempos normais como em tempos de crise, tal como a instituição de programas de apoio à agricultura baseados na promoção de fertilizantes e fertilizantes químicos, que poriam em causa a fertilidade do solo, a biodiversidade e a agricultura camponesa (Aliança C-19, 2020).

Dada a incapacidade de o Estado assegurar a soberania alimentar, a Aliança apela ao apoio e empoderamento dos pequenos agricultores que compõem o maior segmento da população moçambicana para aumentar a produtividade, através de métodos e práticas que não ameaçam a saúde pública, o ambiente e a biodiversidade. Isto vai completamente ao encontro dos desígnios das instituições financeiras internacionais, cujas prioridades são a mercantilização e a financeirização a todo o custo.

Estas posições e exigências são avançadas com mais veemência pela sociedade civil agrária neste momento de crise pandémica, podendo, como se refere acima, criar espaço para a investida de agendas regressivas que visam consolidar o neoliberalismo e acelerar a financeirização. Contudo, não são exigências e posições novas, mas fazem parte de uma luta de longa data, talvez expressa mais recentemente no que foi a resistência ao ProSAVANA, um programa agrário em grande escala que foi travado após quase uma década de campanhas pelas organizações da sociedade civil, muitas das quais se insurgem agora contra as instituições financeiras internacionais que exploram a crise e a fragilidade do Estado moçambicano para fazer avançar a financeirização e o neoliberalismo, através da protecção social e dos programas agrários.

CONCLUSÃO

Qual lupa, a pandemia da covid-19 expôs e ampliou as desigualdades entre os países e no seu seio. Uma fonte de desigualdade foi o acesso ao financiamento para responder ao declínio socioeconómico provocado pela pandemia. O FMI e o Banco Mundial proporcionaram o tão necessário financiamento a Moçambique, através de empréstimos e subvenções. O Governo da FRELIMO aproveitou a pandemia para mobilizar mil milhões de dólares de fundos adicionais e, embora alguns tenham realmente revertido para os esforços de ajuda de emergência, como o PASD-PE, o grosso do investimento foi canalizado para iniciativas de prazo mais alargado como o *Sustenta*. Nos dois casos, porém, o financiamento estava sujeito a condições. Através

dos empréstimos e subvenções, o Banco Mundial tentou influenciar a política nacional e impor os seus interesses numa guerra global pela posição sobre os termos do desenvolvimento. Tomando o exemplo dos casos da protecção social e da terra e agricultura, este capítulo defende que o Banco Mundial utilizou o momento da covid-19 para fazer passar mais rapidamente a financeirização. Embora este processo não seja linear nem predeterminado, a financeirização do desenvolvimento ameaça minar a construção de um estado de desenvolvimento e reforçar o subdesenvolvimento (Itaman, 2017).

No campo da protecção social, o Banco Mundial serviu-se da pandemia da covid-19 para avançar com a sua agenda de duas formas importantes. A primeira, substituindo a ideia dos direitos universais com subvenções residuais, altamente específicas e de curto prazo, que se abstraíam das causas na raiz da pobreza e da desigualdade. A segunda, tentando financeirizar as transferências monetárias através do *outsourcing* dos sistemas de pagamento a prestadores de serviços financeiros. Embora nada disso se tenha chegado a concretizar, as tentativas tiveram custos materiais e humanos consideráveis. Entretanto, o financiamento do desenvolvimento agrícola centrou-se na privatização e colateralização da terra pela revisão da lei da terra e a disponibilização do programa *Sustenta*. Ainda é muito cedo para saber o resultado deste processo. Muitas organizações da sociedade civil receiam que só beneficie uma pequena elite e degenerem numa vaga generalizada de expropriações, apesar de existir alguma esperança de que daqui também venha o tão necessário acesso ao crédito. Enquanto algumas organizações da sociedade civil boicotaram toda a iniciativa, outras há que conseguiram influenciar os programas no seu seio.

É importante reconhecer que o Governo moçambicano não foi simplesmente um sujeito passivo dos condicionalismos do Banco Mundial. Em diferentes momentos, adoptou condicionalismos, resistiu-lhes, apropriou-se deles e até os ignorou. A sua capacidade para o fazer dependia no seu poder relativo e nos seus interesses políticos; nomeadamente o Governo da FRELIMO, que há muito instrumentaliza empréstimos e subvenções para apoiar o seu regime de distribuição ao nível local e garantir a sua sobrevivência política. Fundos como o *Sustenta* permitem ao Governo pagar aos seus leais apoiantes antes das eleições locais e gerais. É claro que a aquisição da dívida pública pode revelar-se insustentável se os recursos forem simplesmente canalizados para actividades pouco produtivas, como foi o caso dos empréstimos ilícitos garantidos pelo Governo. E, com efeito, o *stock* da dívida de Moçambique deverá continuar a aumentar com o País empenhado na resposta à pandemia. Em última análise, a covid-19 fortaleceu a mão das IFI, que tão cedo não perderão a sua relevância.

Ambos os estudos de caso apontam para a necessidade de uma maior articulação entre os movimentos sociais, venha ela de casa, das zonas rurais, da esquina da rua, ou do piso fabril, para moldar os termos do financiamento. As instituições financeiras internacionais têm de ser responsabilizadas, não só com base na relação de custo e eficiência e na eficácia,

como as avaliações de projectos fazem frequentemente, mas também com base na ética e nos imaginários politicamente progressistas que colocam as pessoas acima do lucro. Muitos projectos do Banco Mundial falharam tanto para eles como para aqueles que dizem estar a ajudar. Contudo, os países em vias de desenvolvimento acabam por ter de pagar a conta, enquanto as instituições financeiras internacionais lavam as mãos. Tal como defende Raffer (2004), «as agências financeiras externas nunca partilharam as consequências financeiras dos [seus] verdadeiros erros e infortúnios» (p. 64) e «todas as IFI reclamam o privilégio da absoluta imunidade contra qualquer responsabilidade financeira pelas suas próprias acções, decisões e omissões» (p. 65). As instituições financeiras internacionais têm de partilhar a responsabilidade financeira pelas intervenções ineficazes e ineficientes.

É evidente que o FMI e o Banco Mundial não são as únicas instituições financeiras aqui do bairro. Com efeito, a China torna-se cada vez mais um importante actor devido aos seus pacotes de empréstimos mais flexíveis (Ryder & Fu, 2021), mas embora tendam a impor menos condicionalismos, não deixam de se centrar sobretudo na promoção de um desenvolvimento com base nos recursos. No entanto, foi precisamente esse modelo assente nos recursos e marcado por uma base económica cada vez mais reduzida e uma crescente hegemonia da economia extractiva que, desde logo, tornou os países africanos tão vulneráveis à pandemia da covid-19. Em último caso, Moçambique precisa de um modelo de desenvolvimento centrado nas pessoas. Os condicionalismos impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial prejudicaram, sem dúvida, os processos de desenvolvimento nacionais. Como Plank (1993) salientou há quase 30 anos, «o fardo das reformas recaiu desproporcionadamente sobre os pobres, devido às reduções nos subsídios, no emprego do sector público e na despesa pública que as mudanças estruturais exigem» (p. 416); mas desafiá-las requer tanto um forte movimento de justiça global como fontes de financiamento alternativas que dêem prioridade ao desenvolvimento humano sobre os interesses do mercado.

REFERÊNCIAS

- Abbas, M. (2014). Competitividade do subsector do caju em Moçambique (Documento de trabalho). *Observador Rural*, 17.
- Ahadu, E. (2020). Novel Corona Virus Covid-19: Impact on Economic Development and Mitigating Solution for Developing Countries. *Humanities and Social Sciences*, 8(3), 86–91.
- Artur, M.J. (2004). *Trade Unions in Mozambique*. Friederich Ebert Stiftung.
- Bazbauers, A. (2018). *The World Bank and Transferring Development: Policy Movement through Technical Assistance*. Palgrave Macmillan.
- Bernards, N. (2021). The World Bank, Agricultural Credit, and the Rise of Neoliberalism in Global Development. *New Political Economy*, 27(1), 116–131. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1926955>
- BOM (1990) *Decreto 4/2019 de 13 de Abril, sobre a taxa global de contribuição para os sistemas de segurança social*. República de Moçambique.
- Bruna, N. (2017). Plantações florestais e a instrumentalização do Estado em Moçambique. *Observador Rural*, 53. <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Observador-Rural-53.pdf> on November 1.
- Castel-Branco, C. N., & Cramer, C. (2003). Privatization and Economic Strategy in Mozambique. *From Conflict to Recovery in Africa*. OUP Oxford.
- Castel-Branco, R. (2021a). *A radical politics of distribution? Work, welfare and public works programmes in rural Mozambique*. University of the Witwatersrand.
- Castel-Branco, R. (2021b). Improvising an E-state: The Struggle for Cash Transfer Digitalization in Mozambique. *Development and Change*. <http://doi.org/10.1111/dech.12665> [Accessed: 19 July 2021].
- Castel-Branco, R., & Acciari, L. (2021). *The impact of Covid-19 on domestic workers in Africa*. International Domestic Workers' Federation.
- Castel-Branco, R., & Sambo, L. da G. (2020). *Ultrapassando as barreiras no acesso à segurança social contributiva*. International Labour Organization.
- Faite Izidine, O. (2020). *Dilemmas of social protection in Mozambique in the digital era*. Southern Centre for Inequality Studies.
- Gelb, A. & Mukherjee, A. (2020). *COVID-19: How Countries Can Use Digital Payments for Better, Quicker Cash Transfers*. [Online]. 2020. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/covid-19-how-countries-can-use-digital-payments-better-quicker-cash-transfers> [Accessed: 8 August 2020].
- Gibbon, P, Havnevik, Kjell J., & Hermele, K. (1993). *A Blighted Harvest. The World Bank and African Agriculture in the 1980s*. Africa World Press.

- Hamela, H., Macaringue, J., & Rose, I. (2021). Colateralização dos títulos de terra em Moçambique: Bases para sua viabilização. Maputo. https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Estudo%20da%20Viabilidade%20da%20Colateraliza%20do%20DUAT%20em%20Moçambique_Relatório%20Preliminar.pdf
- Hanlon, J. (2000). Power without responsibility: the World Bank & Mozambican cashew nuts. *Review of African Political Economy*, 27(83), 29–45. <http://doi.org/10.1080/03056240008704431>
- Hanlon, J. (2016). Declaring victory in the 20-year war with the World Bank over cashew. *News reports & clippings*. <https://clubofmozambique.com/news/declaring-victory-20-year-war-world-bank-cashew-hanlon/> [November 1].
- Harris, K., & Scully, B. (2015). A hidden counter-movement? Precarity, politics, and social protection before and beyond the neoliberal era. *Theory and Society*, 44(5), 415–444. <http://doi.org/10.1007/s11186-015-9256-5>
- Hunter, D., & Bradlow, D. (2010). *International Financial Institutions and International Law*. Aspen Publishers.
- ILO (2012). *Recommendation R202 – Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202 [Accessed: 11 June 2019].
- Itaman, R. (2017). *The Financialization of Africa's Development*. <https://developingeconomics.org/2017/04/07/the-financialization-of-africas-development/> [22 September 2021].
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2021). *3.º Boletim Estatístico Sobre Protecção Social*. Instituto Nacional de Estatística.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2019). *IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique*. Instituto Nacional de Estatística.
- McMillan, M., Rodrik, D., & Welch, K. (2002). When economic reform goes wrong: cashews in Mozambique. *NBER Working Paper Series*, 9117. <http://www.nber.org/papers/w9117>
- MGCAS/ILO. (2021). *Apresentação dos resultados preliminares sobre a avaliação intermédia da ENSSB 2016–2024*.
- Monjane, B., Nyambura, R., & Rosset, P. (forthcoming), *Peasant farmers' perspectives and practices towards food sovereignty and climate justice through agroecology in Southern and East Africa*, La Via Campesina-SEAf.
- Monjane, B. (2022). Resisting agrarian neoliberalism and authoritarianism: Struggles towards a progressive rural future in Mozambique. *Journal of Agrarian Change*, 1– 19. <https://doi.org/10.1111/joac.12525>

- Monjane, B (2021). Uma leitura céptica do processo da revisão da política nacional de terras. *Destaque Rural*, 143.
- Monjane, B., & Bruna, N. (2020). Confronting Agrarian Authoritarianism: Dynamics of Resistance to PROSAVANA in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 47(1–2), 69–94.
- O’Laughlin, B. (1996). Through a Divided Glass: Dualism, Class and the Agrarian Question in Mozambique. *The Journal of Peasant Studies*, 23(4), 1–39.
- Paycode. (2021). Social Grant Distribution INAS. *Paycode*. <https://paycode.com/our-impact/social-grant-distribution-inas/> [Accessed: 27 February 2021].
- Pitcher, M. A (2002). *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975-2000*. Cambridge University Press.
- Plank, D. (1993). Aid, Debt, and the End of Sovereignty: Mozambique and Its Donors. *The Journal of Modern African Studies*, 31(3), 407–430.
- PMSC-PS (2016). *Estudo de Impacto das Políticas e Programas de Protecção Social para os Grupos Vulneráveis, Moçambique – 2016*. Plataforma Moçambicanas da Sociedade Civil para a Protecção Social.
- PMSC-PS (2020). *Monitoria Comunitária Independente ao PASD-PE*. Plataforma Moçambicanas da Sociedade Civil para a Protecção Social.
- Raffer, K. (2004). International Financial Institutions and Financial Accountability. *Ethics & International Affairs*, 18(2), 61–77. https://www.researchgate.net/publication/227718745_International_Financial_Institutions_and_Financial_Accountability [Accessed: 24 September 2021].
- RdM (2016). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024: aprovada na 5.ª sessão ordinária do Conselho de Ministros*. República de Moçambique.
- RdM (2007). *Lei da Protecção Social*. República de Moçambique.
- RdM (2020). *Plano de Resposta Do Sector do Género, Criança e Acção Social à Covid-19*. República de Mozambique.
- Ryder, H., & Fu, Y. (2021). Africa’s “too little debt” crisis: why finance from China to African countries is more crucial than ever in the wake of COVID-19. *China International Strategy Review*. <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00083-x> [27 September 2021].
- TA (2019) *Progress Review Report: Status Update and Key Accomplishments, Challenges and Way Forward*.
- Thier, H. (2020). *A Peoples Guide to Capitalism: An Introduction to Marxist Economics*. Haymarket Books.
- Tirivayi, N., Knowles, M., & Davis, B. (2016). The interaction between social protection and agriculture: A review of evidence. *Global Food Security*, 10, 52–62.

- Torkelson, E. (2020). Collateral damages: Cash transfer and debt transfer in South Africa. *World Development*, 126, 104711. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104711>
- UN (2015). *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- WHO (2020). *Global spending on health 2020: weathering the storm*. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240017788> [21 September 2021].
- Banco Mundial. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research*.
- Banco Mundial (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2017). Country partnership framework for the Republic of Mozambique for the period FY17-FY21. *Report No. 104733-MZ*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/761131588557691907/pdf/Mozambique-Performance-and-Learning-Review-of-the-Country-Partnership-Strategy-for-the-Period-FY17-FY21.pdf>

ALTERNATIVAS AFRICANAS AO DESENVOLVIMENTO E AO IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO – NOTAS CRÍTICAS SOLTAS¹

Carlos Nuno Castel-Branco

QUESTIONANDO CONCEITOS

UMA ÁFRICA

Na literatura e debates sobre o nosso continente, África e as sociedades africanas ainda são muito frequentemente tratadas como regiões homogêneas com características comuns: pobres, rurais, dualistas, com abundância de força de trabalho desqualificada e barata e de terra com condições agrícolas, em transição permanente entre modos de produção, dominadas por estados patriarcais, etc. As abordagens neoliberais, nas últimas décadas, diferenciam entre países com e sem sucesso na prossecução de reformas económicas e políticas de índole monetarista e neoliberal. Outras abordagens diferenciam por regiões agro-ecológicas, por característica demográfico-económica, por sub-região ou por razão de um colonialismo comum a que geralmente corresponde uma língua oficial comum (daí supor-se existir África anglófona, África francófona e África lusófona). O que é que estas caracterizações nos dizem sobre as dinâmicas de acumulação económica e reprodução social no Continente e, por consequência, sobre opções e desafios de desenvolvimento hoje? Nada.

Pior ainda, é que este conceito de *uma* África (ou Áfricas diferenciadas por características físicas ou pelo nome do colonizador) é sublimemente utilizado na esgrima política africana. Conceitos como “genuinamente africano”, “empoderamento (*empowerment*) africano”, “renascimento africano”, “cultura africana” fazem parte da retórica ideológica do programa *Nova Parceria para o Desenvolvimento de África* (NEPAD) e do nacionalismo das classes dominantes, tal como outrora fizeram parte da manipulação ideológica de regimes totalitários, reaccionários e corruptos, como o de Mobutu, no ex-Zaire. Por detrás do *genuinamente africano* escondem-se, com frequência, as ambições das classes dominantes e a sua luta pela construção cultural e nacionalista de uma legitimidade que política e economicamente não têm.

¹ Este texto é o desenvolvimento da apresentação feita na mesa-redonda “Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao Impacto da Globalização”, que teve lugar durante o 1.º Encontro Académico Espanha-Moçambique sob o lema “Estudos Africanos: Perspectivas Actuais”, a 14–15 de Novembro de 2007, organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo.

Uma África serve tanto para impor modelos ignorantes e irresponsáveis de “pacificação”, “estabilização”, “democratização”, “globalização” e “desenvolvimento” vindos do exterior, como para procurar legitimar o poder desacreditado e debilitado das burguesias nacionais, frequentemente encostadas aos ombros do grande capital internacional ao qual se dizem constituir a alternativa genuína e, claro, Africana.

Se o conceito *uma África* é questionável, também a procura de *uma* alternativa africana o é. Estamos à procura de uma *alternativa para quem, onde e em que contexto histórico e social* em África?

DESENVOLVIMENTO

Outro conceito importante neste debate é “desenvolvimento”. Existem uma série de preconceitos acerca da questão de “desenvolvimento”. Um deles é que desenvolvimento é um processo cumulativo – mais estradas, ou indústrias, ou escolas, ou centros de saúde, ou consumo, ou oferta, ou exportações, ou importações, ou tamanho da economia, ou número de partidos e de eleições, dependendo daquilo a que cada modelo específico presta mais atenção. Num certo sentido, todos os países e economias estão no trilho de desenvolvimento; a questão é como acelerar o percurso desse trilho – isto é, como ter mais daquilo que se considera importante para o desenvolvimento.

Outro dos preconceitos comuns resulta do pressuposto de que as economias mais poderosas e ricas são desenvolvidas por causa de políticas, instituições e outros factores que podem ser replicados. Logo, desenvolvimento consiste em fazer o que essas economias fizeram e fazem e seguir os seus trilhos – por exemplo, “construir instituições de desenvolvimento”, frase que é tão comumente utilizada hoje nas discussões sobre desenvolvimento.

O terceiro preconceito, ligado com os dois anteriores, assume que desenvolvimento é inquestionavelmente unidireccional (vai sempre para frente e para melhor), observável e mensurável – quer dizer, existe um nível a que se chama desenvolvido (por exemplo, dado pelos padrões de consumo dos Estados Unidos da América ou da Europa) e uma série de outros níveis, abaixo desses, que estão em desenvolvimento. Quanto mais abaixo, menos desenvolvido se é. Conceptualmente, podemos considerar uma escada que liga o ponto mais baixo (o menos desenvolvido) ao mais alto (o mais desenvolvido), e desenvolvimento é o processo de perceber para que serve tal escada e subi-la a uma velocidade significativamente mais rápida do que a que os que estão no topo continuam a progredir (deste modo, algures no futuro, os mais atrasados e os mais avançados de hoje convergirão para o mesmo degrau da escada).

Há, claro, outras perspectivas sobre o tema “desenvolvimento” muito mais complexas e que envolvem um leque muito mais vasto de factores, desde “liberdade política” a “bem-estar económico”, desde “política económica e social” à “participação comunitária”.

Há três aspectos comuns a todas estas abordagens. Primeiro, “desenvolvimento”, independentemente de como é definido, é entendido como um passo em frente para um

estágio mais positivo do que o anterior. Segundo, “desenvolvimento” é sempre positivo para todos. Terceiro, e tautologicamente, desenvolvimento só é aceite como tal se for positivo, para a frente e benéfico para todos.

Daqui segue que o processo de desenvolvimento se transforma num exercício de procurar e identificar o que está em falta – mais ou menos mercados? Mais ou menos Estado? Mais ou menos investimento directo estrangeiro? Mais ou menos globalização? Mais ou menos eleições? Mais ou menos descentralização? Mais ou menos escolas, centros de saúde, estradas, poços de água, etc.? – e garantir que esses insumos e peças em falta sejam colocados nos devidos lugares, para que a máquina do desenvolvimento funcione bem.

Portanto, a discussão sobre opções e direcções de desenvolvimento deixa de se preocupar com o entender das dinâmicas, tendências e padrões existentes, as suas motivações e implicações, para se tornar num exercício normativo de identificar o que “é bom” ou “é mau” para atingir essa terra prometida a que se chama mundo desenvolvido.

Noutras palavras, apesar de ser um conceito ligado com *transformação/mudança* social, económica e política, desenvolvimento, como foi descrito anteriormente, não tem carácter social ou histórico, nem tão pouco é um campo de conflito e contestação social. No entanto, os conflitos sobre o tema “desenvolvimento” são óbvios e inevitáveis.

Uma das áreas de conflito é relacionada com abordagens. Além dos diferentes preconceitos e perspectivas atrás mencionados, há conflitos de abordagens mais complexos, como, por exemplo, o conflito sobre se o enfoque da análise, medição e política de desenvolvimento deve incidir sobre indicadores monetários (preços macroeconómicos, níveis e variação da inflação, etc.) analisados independentemente da economia real (padrões de crescimento, investimento e emprego); ou sobre indicadores da economia real em relação uns com os outros e com a base social da economia (formas sociais de organização e interacção na produção, comércio e distribuição). As análises da economia de Moçambique são um bom exemplo deste problema. Do ponto de vista monetarista e neoliberal, foi possível falar de grandes progressos relacionados com a estabilidade macroeconómica, a liberalização dos mercados, a privatização e o investimento directo estrangeiro (embora seja questionável se mesmo estes indicadores, e nos termos neoliberais, de facto, indicam desenvolvimento, uma vez que são tão exageradamente dependentes de recurso externos, sobretudo de ajuda internacional e dos influxos de capitais privados). De pontos de vista heterodoxos, são evidentes as grandes preocupações e inquietações criadas por padrões de crescimento e investimento determinados por fluxos de ajuda externa (utilizada para financiar consumo social) e investimento directo estrangeiro (concentrado num pequeno leque de megaprojectos relacionados com o complexo mineral e energético), e o impacto de tais padrões quer na formação de uma base muito limitada e vulnerável de progresso, quer no aprofundamento da dependência externa. Qual destas visões de Moçambique é a mais correcta?

A outra área de conflito é relacionada com contestação social sobre as opções e direcções de desenvolvimento. Voltando a Moçambique, não há dúvida de que nas últimas duas décadas se desenvolveu uma pequena burguesia nacional consumista e urbana, assim como os respectivos padrões de consumo e desenvolvimento: facilidades de educação e saúde privadas, multiplicação e variedade de viaturas privadas e postos de combustível, concentração da actividade e da diversidade de serviços bancários, comerciais, de comunicações e outros nas principais zonas urbanas, acesso privado aos recursos públicos e sociais (como a terra e recursos minerais), expansão da propriedade privada de meios de produção (ainda que raramente produtivos e utilizados de forma eficiente e eficaz do ponto de vista económico), etc. Entretanto, o que é que aconteceu com o serviço nacional de saúde e com o sistema público de educação? Como é que a utilização da terra e recursos minerais, propriedades do Estado e, portanto, do povo, são usados para o reforço da capacidade financeiro e institucional do Estado e, por essa via, promoverem uma base ampla de desenvolvimento? Quanto é que o re-desenvolvimento da indústria do caju custa do ponto de vista da saúde dos trabalhadores? Ou quanto é que custa, do ponto de vista ambiental e de opções de desenvolvimento, a alocação crescente de recursos públicos (como a terra, recursos minerais e hídricos) a grandes empreendimentos multinacionais que pouco contribuem para as receitas do Estado e para a diversificação das capacidades e oportunidades de desenvolvimento? Quando os recursos naturais de Moçambique são usados para promover capitalistas nacionais em relação de dependência e subordinação ao capital multinacional que se torna proprietário monopolista de tais recursos, no quadro de um conceito semelhante ao *black economic empowerment* sul-africano, quem beneficia e quem perde? Será esta opção (de classe) partilhada por todos como ideologia e como benefício material? Em qualquer um destes exemplos, é possível observar que, do ponto de vista social, as opções de desenvolvimento não só diferem como podem até ser antagónicas. Mas será possível dizer que qualquer uma delas não é desenvolvimento? É, portanto, possível dizer que qualquer transformação ou mudança substancial de natureza social, económica e política que afecte os sistemas de produção, distribuição e relações sociais é desenvolvimento. Logo, desenvolvimento não é nem um caminho único e pré-definido nem o processo de alcançar um patamar pré-definido de actividade económica social. Daqui segue uma conclusão fundamental: a grande pergunta sobre desenvolvimento não é se há ou não há desenvolvimento, mas quais são os padrões existentes, o que os explica, que implicações têm e como mudá-los, e a quem servem. Se juntarmos esta conclusão com a discussão anterior sobre uma África, podemos concluir que a pergunta sobre alternativas *africanas* ao *desenvolvimento* não tem resposta geral.

O QUE É PARTICULARMENTE AFRICANO ACERCA DE DEBATES SOBRE ALTERNATIVAS AFRICANAS?

Os pontos mencionados anteriormente podem ser ilustrados com três pequenos apontamentos. Em Fevereiro de 2003, teve lugar em Nacala, província de Nampula, a *Conferência Internacional de Investidores do Corredor de Nacala*. Dois presidentes e um vice-presidente (de Moçambique, Zâmbia e Malawi) discursaram sobre laços históricos, renascimento africano, potencial de desenvolvimento, externalidades, parcerias público-privadas, boa governação, etc. Em representação do governo sul-africano, esteve o então Ministro do Comércio e Indústria, Alex Erwin. Em pouco mais de dez minutos, explicou porque é que a República Sul-Africana (RSA) estava interessada e envolvida num corredor que dista dois mil quilómetros da fronteira sul-africana. Primeiro, a África do Sul é o centro industrial da região. Este centro está a crescer rapidamente e é competitivo em todo o mundo. O seu rápido crescimento coloca pressões sobre a disponibilidade de matérias-primas, especialmente fibras naturais e madeiras, que os países da região produzem em abundância e não processam. Logo, a África do Sul está interessada em projectos de investimento que facilitem o transporte e reduzam o custo de comercializar essas matérias-primas dos países menos desenvolvidos da região para o centro industrial sul-africano. Segundo, a África do Sul está interessada em grandes projectos de investimento em infra-estruturas na região que envolvam as grandes empresas de engenharia privada e atraiam o sector privado para o investimento e gestão de infra-estruturas. Terceiro, a África do Sul está interessada em grandes projectos de infra-estruturas que potenciem o desenvolvimento de ainda maiores (mega) projectos privados em domínios como energia e minerais. Finalmente, o ministro sul-africano mencionou que esta divisão de trabalho entre a África do Sul e os países da região é uma base de referência para melhor integração regional das economias e para garantir a partilha, por todos, dos ganhos industriais realizados na África do Sul. Em que é que esta abordagem difere, substancialmente, dos termos clássicos da divisão internacional de trabalho do colonialismo, do neocolonialismo e das abordagens neoclássicas de especialização das economias em torno das vantagens comparativas de que são dotadas “pela natureza” (por exemplo, Moçambique é “dotado” de uma costa com o Índico e de um porto de águas profundas, enquanto a África do Sul é dotada de... “competências industriais”)? *O que é que há de particularmente africano acerca desta abordagem tão explícita e claramente apresentada por Alex Erwin, em representação do governo sul-africano?*

Em Outubro de 2007, em Johannesburg, realizou-se uma conferência académica com o objectivo de lançar o processo de 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, então secretário-executivo do Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais em África (CODESRIA), apresentou uma contribuição

intelectual 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 do continente. Um dos pontos marcantes da sua intervenção foi a análise do debate sobre a expansão rápida do grande capital sul-africano pelos outros países africanos, e o impacto dessa expansão nos interesses de acumulação e reprodução do capital nacional em cada um desses outros países. Entre outras, duas questões ressaltaram desta 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 levanta uma interrogação central: até que ponto este capital sul-africano é *africano*? Se fosse africano, até que ponto se comportaria melhor? Será que a origem racial ou nacional do capital é o determinante principal do seu impacto e comportamento, ou estes dependem do enquadramento político e estratégico desse capital e das condições em que se trava a luta de classes e a luta (entre fracções do capital) pelo controlo da mais-valia? Segunda, os países africanos com burguesias nacionais mais fortes e articuladas têm resistido com mais sucesso à penetração desenfreada do grande capital sul-africano (caso do Quênia). Logo, nos países onde essa burguesia não é tão forte nem articulada, a penetração e dominação do capital sul-africano é muito mais fácil e devastadora (casos de Moçambique e Tanzânia). Deriva daqui que a capacidade de resistir à penetração de capital de natureza *imperialista* e manter abertas opções alternativas de desenvolvimento favoráveis à acumulação privada doméstica está associada com a capacidade de promover o desenvolvimento da burguesia capitalista nacional. Assim, uma alternativa *africana* ao capital *não africano* sul-africano consiste na promoção do capitalismo industrial nacional, isto é, africano, o que entra em conflito com os programas de liberalização promovidos pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e comunidade internacional ocidental. Se esta alternativa “africana” entra ou não em conflito com a visão neoliberal (liberalização do comércio) da integração regional e da globalização depende de se estar a falar do forte capital nacional sul-africano ou do mais fraco de outros países vizinhos. Em que é que esta abordagem difere dos debates na América Latina e Ásia ou, mesmo, entre os pequenos países da União Europeia? O que é que estas alternativas têm de particularmente *africano*? Será que a promoção da burguesia nacional para *manter opções nacionais de desenvolvimento abertas* é consensual como estratégia de desenvolvimento em África? Será que, na perspectiva das classes trabalhadoras africanas, é melhor ser explorado pelo capital nacional do que pelo capital internacional, apenas por causa da nacionalidade desse capital, a tal ponto que os desprovidos de propriedade e vendedores de força de trabalho apoiam a estratégia nacional de promover a burguesia nacional? Ou será que o uso do conceito *capital africano* é fundamental para legitimar uma estratégia de desenvolvimento que é, obviamente, o resultado da articulação de interesses de classe que se autopromovem como representantes da vontade *africana*? *O que é que há de particularmente africano acerca deste debate?* Finalmente, o debate sobre integração regional no quadro da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e sobre a expansão do comércio à escala continental centra-se

em torno da liberalização comercial. Apoiantes e críticos esgriram modelos, pressupostos, informação e projecções, que mostram quão boa ou má a liberalização comercial pode vir a ser. No plano de longo prazo de integração regional, seguem-se outros objectivos, crescentemente mais ambiciosos: criação da zona de comércio livre, estabelecimento da união aduaneira, convergência macroeconómica e introdução da moeda comum regional (e de uma política monetária comum, que logicamente requererá um banco central da região em substituição do de cada país). *Em que é que a estrutura base deste modelo difere da do modelo da União Europeia?* Há muitos aspectos da história que são diferentes (tocaremos no assunto mais adiante), e aspectos de detalhe (como a ausência de fundos de compensação, a existência de apenas um centro económico dominador) que diferem.

Um dos detonadores essenciais do longo conflito na África Austral foi precisamente a luta sobre a natureza da relação e integração das economias e sociedades na região. A luta anti-*apartheid*, que marcou quase cinco décadas na vida desta região, foi não só, mas também acerca dos termos da integração regional – integração como parte da constelação de Estados dominados pelo grande capital monopolista e oligopolista centrado na África do Sul ou integração num processo de luta pela emancipação da região da sua dependência em relação a esse capital? Quando a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC) foi formada, há quatro décadas, o seu motivo era a libertação da região da dependência da África do Sul. A integração emancipadora era vista como parte dessa luta de libertação. Será que o sentido dessa luta por uma integração emancipadora deixou de existir quando o governo sul-africano, com o fim do *apartheid*, deixou de ser branco e racista? Será que o empoderamento económico negro (*black economic empowerment*) através do qual elites negras têm acesso a oportunidades de acumulação de capital em aliança com o grande capital monopolista e oligopolista regional, já *africanizou* o processo de acumulação e reprodução de tal forma que tudo o que falta fazer é remover as últimas barreiras à expansão do grande capital na região? Para quem é que este plano de integração regional (zona de comércio livre → união aduaneira → união monetária) é relevante e positivo?

O que é que é e o que é que não é particularmente africano em cada um destes exemplos e debates?

A conclusão principal que se pode tirar desta breve discussão é que a cor e rótulo das alternativas valem muito menos do que a sua substância. Quer dizer, o que importa é quais são as alternativas e para quem servem. A sua *africanidade* depende de como é que elas se inserem no debate e conflito político, social e económico em África. Ser africano localiza, na história e geografia, mas não atribui características e qualidades específicas ao debate e conflito sobre opções e direcções de desenvolvimento. O uso do rótulo *africano* para definir alternativas serve de pouco mais do que tentar legitimar interesses e aspirações de classe, em contextos de

forte conflito sobre opções e direcções de desenvolvimento, gerando um falso imperativo de unidade nacional (contra o capital não-africano, não contra o capital) que justifique e legitime o poder económico e político de elites africanas. Além disso, como mostra a história, tais elites são tão próximas e dependentes do capital internacional ao qual se dizem opor, que só com cinismo e oportunismo é que podem ter a coragem de rotular os seus pacotes de “alternativas” de desenvolvimento como *genuinamente africanos*.

ALGUNS GRANDES DESAFIOS ACTUAIS PARA O DESENVOLVIMENTO EM ÁFRICA

Há uma série de grandes desafios para transformação social, política e económica no continente africano que têm de ser enfrentados.

Primeiro, é necessário passar da adopção e aplicação de “receitas” de desenvolvimento político, social e económico, frequentemente até irrelevantes para as questões de desenvolvimento que dizem tratar, para uma abordagem de economia política do desenvolvimento enraizada na análise das condições históricas, sociais, políticas e económicas concretas do continente, de cada país e do ambiente internacional de que fazemos parte. Tal como em qualquer outro momento histórico e local geográfico, também em África, agora, não há soluções para todos os problemas nas perspectivas de todos os grupos sociais. “Receitas” de política são, de toda a maneira, sempre específicas do ponto de vista histórico e social. Isto quer dizer que o que se aplica a um país não se aplica necessariamente a outro, nem tão pouco ao mesmo em condições históricas diferentes ou a classes sociais diferentes. Mas também, e sobretudo, as questões, prioridades e abordagens não são as mesmas para todos os grupos, interligações, dinâmicas e conflitos sociais.

Tomemos, por exemplo, a questão da dependência da ajuda externa – como é que economias africanas produtoras de recursos minerais que criam fortunas para empresas multinacionais e classes capitalistas domésticas são, simultaneamente, dependentes de ajuda externa? Tomemos o caso de Moçambique. Se os três megaprojectos mais antigos (Mozal, Sazol e areias pesadas) pagarem em impostos sobre rendimentos de capital o mesmo que outras empresas, as receitas fiscais de Moçambique mais do que duplicarão, e a estrutura fiscal alterar-se-á, aumentando o peso de impostos directos sobre os lucros e acentuando-se o carácter redistributivo e socialmente mais justo da política fiscal. Se a isto juntarmos as receitas potenciais das participações do Estado na Hidroeléctrica de Cahora Bassa, a operação do Governo de Moçambique pode ficar praticamente independente da ajuda internacional. No entanto, Moçambique tem um dos governos mais profundamente dependentes da ajuda externa, e mais de três quartos do investimento privado é estrangeiro.

Em que medida é que as soluções fiscais para o grande capital internacional e seus parceiros nacionais contribuem para a redução da soberania política e económica do País por via da sua

dependência externa? Até que ponto estará a ajuda internacional a subsidiar os rendimentos e a exportação de capital de grandes empresas internacionais dando ao Governo de Moçambique a opção de usar incentivos fiscais de forma massiva e indiscriminada porque os doadores financiam a despesa pública essencial? Até que ponto é que este processo restringe as opções sociais e regionais de desenvolvimento do País e constrói uma base limitada e vulnerável de desenvolvimento económico e social? Por outras palavras, até que ponto é que a dependência externa não é uma construção social para favorecer a acumulação e reprodução de capital de grandes empresas multinacionais e seus parceiros domésticos, com base num padrão económico que garante acesso a recursos públicos com baixos, por vezes negativos, retornos sociais? Até que ponto é que o Governo de Moçambique tem o direito de dispor livremente, e com muito baixos retornos fiscais e sociais, de recursos públicos, isto é, do povo, como a terra, recursos minerais e hídricos, para benefício de empresas multinacionais e seus parceiros domésticos e em prejuízo da criação da base fiscal para um projecto de desenvolvimento de base social e regional ampla? E o que é que os cidadãos do País fazem para articular os seus interesses e garantir que a sua voz seja sentida nas decisões sobre a gestão de tais recursos, que são sua propriedade por direito consagrado na *Constituição da República*? Qual é a “receita” para resolver este problema e em que sentido é que ela é, ou pode ser, independente da organização, mobilização, informação, activismo e articulação dos grupos, interesses e lutas sociais em cada sociedade específica?

Segundo, a nova corrida a (*scramble for*) África mobiliza apaixonados debates e aspirações, particularmente por parte de forças dos capitais nacionais que já se posicionam para beneficiar dos influxos de capital que estão a ocorrer. O que é que representam, como se comparam e em que diferem as ofensivas económicas da República Popular da China, do Brasil e da Índia em África? O que é que as motiva e como é que as estratégias desses capitais se relacionam com as dos EUA e da Europa em relação ao continente africano? Como é que as ofensivas da China, Brasil e Índia se comparam com, e diferem das corridas a África do passado, nomeadamente da fase da colonização económica activa (pós-conferência de Berlim) e da fase da guerra fria? Será que o que África necessita é “mais globalização”, “mais investimento e investidores” e “mais garimpeiros” das nossas forças produtivas e recursos? Como é que esta nova corrida a África afecta as direcções da integração e negociações regionais e internacionais em que os países africanos se envolvem? Quais são as experiências das anteriores “corridas a África” e que lições podemos delas tirar para definir o posicionamento estratégico do continente face a essa ofensiva do capital internacional? Sobretudo, como se pode evitar a fragmentação do continente causada pela competição entre as economias mais fracas por capitais externos promovida por via de incentivos fiscais, liberalização de mercados de bens, factores e de trabalho e outras medidas que substancialmente reduzem os retornos sociais do investimento privado?

Terceiro, em relação com a nova corrida a África, surge o problema da integração sub-regional, formal e real, e a luta pelas hegemonias sub-regionais (como é o caso, por exemplo, das pretensões hegemónicas da África do Sul na África Austral e em todo o continente). Como é que os processos de integração podem ser emancipadores e estruturantes de novos caminhos e opções de desenvolvimento não dominados pelo grande capital? Como pode a integração regional potenciar oportunidades de desenvolvimento que não sejam subordinadas aos percursos e padrões históricos herdados do colonialismo? Podem as hegemonias sub-regionais servir de elo forte deste percurso emancipador sem, elas próprias, se confrontarem com os limites dos seus próprios percursos e padrões de desenvolvimento e com os interesses e estratégias dos grandes capitais que as dominam?

Quarto, há factores demográficos fundamentais que têm de ser tomados em consideração nas opções de desenvolvimento para o futuro, nomeadamente resultantes (i) dos ritmos e dinâmicas de urbanização; e (ii) do impacto das grandes epidemias e endemias (como o HIV/SIDA, malária e outras) nas estruturas e dinâmicas da força de trabalho e do mercado do trabalho, nas opções tecnológicas, na organização social da produção, no ambiente de investimento e nos custos sociais e natureza dos serviços de saúde e assistência social.

Quinto, mudanças climáticas são parte essencial da problemática do desenvolvimento global e Continental. Como as suavizar, como as assumir como parte do ambiente de desenvolvimento económico e social (em vez de como desculpa para o insucesso) e como tornar as estratégias de desenvolvimento coerentes com uma visão sustentável do progresso? Tomemos como exemplo a questão da água. Um relatório recente da OCDE (*African Economic Outlook 2008*) aponta que o problema africano com a água e acesso a água potável está ligado com eficácia e eficiência, mais do que com falta de recursos. Um dos aspectos que o relatório aponta como causa da baixa eficiência e eficácia é a alta percentagem (cerca de 68%) da água que é consumida em actividade agrícola e o impacto ambiental desta estrutura de consumo (como, por exemplo, a contaminação da água com agro-químicos). Outro problema levantado é o modelo de privatização da distribuição de água que reduz o acesso público a este recurso. Ao mesmo tempo que a OECD diz isto e que as Nações Unidas estabelecem alvos para a expansão de serviços de sanidade e acesso a água potável para a população, as políticas do *Washington Consensus* (cristalizadas no Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional e no sistema financeiro internacional) exigem a privatização da distribuição de água numa óptica de recuperação de custos (ou autofinanciamento), assim como encorajam a adopção de programas de investimento agrário intensivos em consumo de água. Qual é, então, a abordagem e para quem e com o quê é que ela é coerente e consistente?

O mesmo ponto se coloca em relação à que ainda é a visão dominante do NEPAD sobre a “revolução verde”: aumentar a intensidade de uso de agro-químicos e máquinas como solução para aumentar a produtividade, os rendimentos das culturas e a produção. Quão

consistente é esta abordagem com a problemática das mudanças climáticas e demográficas e com o comportamento dos mercados mundiais dos produtos agrícolas e de produtos e derivados de petróleo? Quais são as implicações desta abordagem para os padrões e opções de acumulação e reprodução de capital e para a sustentabilidade económica e amplitude social do desenvolvimento?

Como pode África lidar com o “comércio” internacional de quotas de carbono e simultaneamente beneficiar economicamente e contribuir para um desenvolvimento mais “limpo” e sustentável? Como é que este “mercado” funciona, se é que funciona, e que vantagens reais e estratégicas haverá nele para o desenvolvimento sustentável e com ampla base social, económica e regional do continente?

Sexto, como podem os processos de desenvolvimento no continente passar do foco tradicional em produtos (biocombustíveis, café, cacau, chá, algodão, etc.), recursos naturais e serviços isolados uns dos outros para dinâmicas de criação e desenvolvimento de capacidades e actividades articuladas, inovadoras e diversificadas?

Evidentemente, há muitos outros desafios, quiçá mais importantes e fundamentais que os citados nestas notas. O mais importante, contudo, é tentar redefinir o conteúdo de alternativas africanas, mas esta tarefa não é possível sem definir a quem e para quem essas alternativas servem. Alternativas às dinâmicas actuais de desenvolvimento requerem questioná-las do ponto de vista do significado e da análise de classe (ou perspectiva social) dos problemas, prioridades, abordagens e opções. A não ser que o conceito de “alternativas africanas” fique diluído nas mistificações e manipulações da autenticidade africana, uma forma nem sequer original de legitimar o culto pelo poder do capital.

POLÍTICAS FUNDIÁRIAS NA ÁFRICA OCIDENTAL

EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES CAMPONESAS E RELEVÂNCIA PARA MOÇAMBIQUE

Thomas C. Patriota

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990 que uma narrativa baseada no mercado liderada pelo Banco Mundial (BM), seguida por agências de ajuda e governos de países em desenvolvimento, tem influenciado os debates internacionais sobre políticas fundiárias. Ao discurso sobre *reforma redistributiva*, predominante até a década de 1970, seguiu-se o da *reforma fundiária*, enfatizando a titulação da terra e os supostos benefícios da privatização sobre outras formas de posse da terra para a alocação ideal de recursos, e a produção e fornecimento de alimentos (Manji, 2006). A corrida pela terra em escala mundial pós-2008 acelerou os impulsos para a privatização e desregulamentação da compra e venda, uma vez que as terras agrícolas passaram a ser percebidas como activos financeiros seguros e garantias externas de fornecimento para países importadores líquidos de alimentos. Oitenta por cento dos 2,8 mil milhões de hectares de terras de fronteira agrícola supostamente inexploradas no mundo identificadas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 2000, estavam localizadas na América Latina e em África (GRAIN, 2020), estudo cuja revisão, em 2012, incluiu Moçambique como um dos países-chave para expansão desta fronteira agrícola.

Não obstante, as últimas décadas também testemunharam o ressurgimento de debates mais amplos e plurais sobre governança da terra e política fundiária, liderados por organizações agrárias (OAs), académicos e governos progressistas. Isso foi evidenciado pela Conferência Internacional da FAO sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR), sediada no Brasil, em 2006, seguida pela adopção das *Directrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais* (DVGTT), em 2012, no Comité de Segurança Alimentar (CSA) sediado pela FAO. Ambos os processos

que levaram à CIRADR e às DVGT envolveram a participação activa de organizações agrárias. No entanto, decisões quotidianas sobre política fundiária permanecem vinculadas a dinâmicas territoriais interligadas entre níveis de autoridade política local, nacional, e às vezes, regional, além da influência de marcos normativos de alcance global. Este artigo visa pôr o actual processo de revisão da Política Nacional de Terras (PNT) de Moçambique em perspectiva internacional comparada, a partir do estudo de caso sobre a influência de uma rede regional de organizações camponesas nas políticas fundiárias dos países da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Desde o seu surgimento, em 2000, a Rede de Organizações Camponesas e de Produtores Agrícolas da África Ocidental (ROPPA), que representa cerca de 20 milhões de agricultores em 13 países da região, tem tido um papel activo na mobilização das suas bases em níveis locais e nacionais, assim como na negociação com governos, no sentido de obter marcos legais e políticas públicas que reflectam os interesses das maiorias camponesas dos seus países. No caso das políticas de terra, os camponeses oeste-africanos têm-se deparado com desafios que apresentam semelhanças com aqueles enfrentados pelas maiorias rurais em Moçambique, não obstante as diferenças contextuais de cada sub-região do continente, e de cada país dentro desta. Tendo em vista o papel também significativo das organizações camponesas, tais como a UNAC¹, em influenciar marcos legais e políticas de terra em Moçambique, desde os anos 90, o relato das experiências em países oeste-africanos apresentado a seguir visa oferecer um olhar comparado continental, no sentido de contribuir para reflexões e estratégias que sejam igualmente relevantes para o contexto moçambicano.

A abordagem da ROPPA às questões de política fundiária na África Ocidental apresentada a seguir é analisada por meio de três estratégias inter-relacionadas. Após um breve relato dos factores externos e internos que estão a levar à concentração de terras na região, analisam-se propostas alternativas da ROPPA para enfrentar os desafios da apropriação e fragmentação da terra por meio de esforços regionais, visando ampliar os debates sobre política fundiária, ao invés de reduzi-los a um simples binómio titulação–privatização. A secção seguinte analisa como os obstáculos à adopção de princípios regionais de política fundiária vistos anteriormente foram parcialmente superados por meio da rede de plataformas nacionais da ROPPA, num processo de difusão de leis que fortalecem regimes de posse colectiva da terra em diversos países da África Ocidental. Os desafios de reformar leis de terras anteriores ou de implementar novas enquanto se resiste a pressões concentradoras estão, por sua vez, relacionados com a necessidade de uma governança fundiária mais participativa, conforme incentivado ou coordenado pelos membros da ROPPA às escalas nacional e local. Isso é examinado através do caso específico das discussões sobre a renovação da política fundiária

¹ A UNAC é vinculada ao movimento agrário transnacional *La Vía Campesina*, que abriga também várias plataformas nacionais membros da ROPPA.

nacional do Senegal, e dos esforços da sua organização camponesa CNCR em democratizar a governança local da posse da terra pelo fortalecimento de comissões participativas ao nível de aldeias e inter-aldeias do País.

FACTORES EXTERNOS E INTERNOS DO AUMENTO DA CONCENTRAÇÃO DE TERRAS NA ÁFRICA OCIDENTAL

Na década de 1990, as pressões e incentivos financeiros oferecidos pelo BM e outras agências de desenvolvimento aos governos da África Ocidental, para que titulem e privatizem as suas terras, ganharam força, na medida em que se combinaram com a iniciativa de empresas transnacionais agro-alimentares visando expandir as suas operações pela aquisição de terras nas décadas de 2000 e 2010. Portanto, «entre 2004 e 2009, o Banco Mundial se comprometeu com 34 projetos de titulação e registro de terras no valor de US\$ 1 bilhão em comparação com apenas 3 projetos no período 1990-1994» (Chimhowu, 2019, p. 898). No entanto, as terras registadas na maioria dos países africanos ainda representam uma excepção, pois estão principalmente «em áreas urbanas e dentro de projetos irrigados, onde os retornos dos recursos são suficientemente altos para valer a pena estabelecer o título» (IIED, 1999, p. ii). Assim, estima-se que, no presente, apenas «2 a 10% das terras rurais estejam oficialmente registadas» em África (Chauveau, 2018, p. 1).

Examinamos, a seguir, o caso senegalês, que exemplifica tendências observadas na região oeste-africana como um todo. Embora a posse da terra do Senegal ainda seja regida pela lei de 1964, os esforços do País para actualizar a sua legislação fundiária ao longo das últimas três décadas servem para ilustrar tendências mais amplas na região. De facto, após o seu Plano de Ajuste Estrutural Agrícola (PASA) de 1995, negociado com o BM, o Governo inicialmente concordou em iniciar uma transição rumo à privatização das suas terras rurais. O Governo senegalês encomendou um relatório elaborado por especialistas para «permitir que investidores privados tenham acesso [às terras sem título do Senegal] e obtenham um título de propriedade» (Faye, 2007, p. 3). No entanto, o relatório ignorou as questões fundiárias mais prementes do Senegal, particularmente a crescente fragmentação dos estabelecimentos devido a pressões demográficas e à degradação dos solos.

De facto, entre os censos agrícolas de 1960 e 1998 do Senegal, «a área média cultivada por trabalhador para todos os estabelecimentos familiares [diminuiu] de 1,07 ha para 0,57 há» (Faye, 2007, p. 7). Assim, a maioria das «fazendas de sequeiro do país não são viáveis sem uma pecuária significativa e actividades não agrícolas» (*ibid.*). O tamanho médio de uma fazenda senegalesa é de 5,5 ha, o que significa «menos de 1 ha por [agricultor familiar] [...] Essas proporções diminuem de geração em geração com a fragmentação dos bens fundiários resultantes das práticas tradicionais de herança nas sociedades rurais tradicionais. Hoje, mais

de $\frac{2}{3}$ das fazendas têm menos de 4 ha, portanto, 0,5 ha por membro trabalhador de cada família» (Faye, 2018, p. 58).

Este processo de «miniaturização de [...] pequenos estabelecimentos agrícolas à medida que a pressão populacional cria a necessidade de subdividir terras para acomodar mais pessoas» em paralelo com um «aumento do número de quintas de média dimensão» maioritariamente geridas por «profissionais urbanos e investidores externos» tornaram-se cada vez mais comuns em todo o continente africano nas últimas décadas (Chimhowu, 2019, pp. 901–902). Assim, o outro lado da moeda da fragmentação fundiária tem sido a concentração de lotes relativamente maiores em menos mãos. Enquanto 72,1% das famílias senegalesas tinham pelo menos 6 ha de terra, em 2001–2002, esta proporção caiu para apenas 27,4%, em 2005–2006 (Ndiaye, 2012, p. 109). Estas minorias de agricultores senegaleses relativamente mais ricos incluem líderes religiosos, funcionários públicos reformados, comerciantes e transportadores (Faye, 2007).

Apesar do crescente reconhecimento pelo BM de alguns pontos fortes dos sistemas consuetudinários de posse, este continua comprometido em pressionar os países para modificarem as suas leis fundiárias para oferecer «direitos de propriedade seguros e inequívocos» e «permitir que os mercados transfiram a terra para usos e usuários mais produtivos» (Chimhowu, 2019, p. 898). Uma parte significativa das «pessoas que se beneficiam dos programas nacionais de titulação são profissionais de base urbana que procuram investir em terras rurais» (Chimhowu, 2019, pp. 901–902) referidas por Sidy Ba do CNCR/ROPPA (2018, pp.9–10) como uma «nova aristocracia e um novo tipo de produtores, [apelidados] de “camponeses de domingo”». Como disse um ex-funcionário público de alto nível do Ministério da Agricultura senegalês sobre este ponto, «as pessoas têm que parar de simplesmente acordar [um dia e dizer] “Sou agricultor”, qualquer um acorda [e de repente decide] “Eu sou pecuarista”. Não, você é um pecuarista iniciante, você nem sabe o que é pecuária. Então, precisamos ser sérios».² Tal fenómeno manifesta-se por meio de um «deslocamento de pessoas pobres das suas terras por meio de vendas de socorro [e/ou] simples apropriação de terras por elites locais que trabalham com funcionários do Estado ou investidores, especialmente em jurisdições onde a posse consuetudinária ainda não oferece proteção legal» (Chimhowu, 2019, pp. 901–902). O ex-secretário executivo da ROPPA, Mamadou Goita (2012, p. 17), definiu assim o entendimento que a rede regional camponesa tem do processo de açambarcamento de terras (*land grabbing*), de forma a abranger não apenas aquisições de terras por estrangeiros ou em larga escala, mas transacções de terras de todos os tamanhos, realizadas por actores estrangeiros ou nacionais:

Para a ROPPA, a apropriação de terras é um conceito muito mais amplo [do que compra de terras em grande escala ou arrendamento de longo prazo]. Refere-se a qualquer tipo de transferência de

² Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Agosto de 2017.

terra (concessão, venda, aluguel, empréstimo) a um operador nacional ou estrangeiro que influencie a segurança fundiária da agricultura familiar, seja qual for o seu porte. [...] O tamanho não é um critério fundamental: uma apropriação de terras de 5 ha na Guiné-Bissau, na Gâmbia ou no Benim, países onde a disponibilidade de terras agrícolas é muito escassa e onde a população é muito densa, pode causar danos graves.

Embora difícil de averiguar, dado o sigilo que envolve a maioria destas transacções de terras, em 2009, estimava-se que cerca de 400 000 dos 3 800 000 ha de terras agrícolas do Senegal haviam sido destinados a aquisições de terras em grande escala (Oya & Ba, 2013). Estudos posteriores (Kanoute *et al.*, 2011) identificaram pelo menos 17 projectos de investimento representando quase 660 000 ha, ou 16,5% das terras agrícolas do Senegal, dos quais cerca de dois terços foram atribuídos a aquisições estrangeiras e o terço restante a nacionais. Na escala regional, o «inventário participativo das aquisições massivas de terras na África Ocidental» citado por Sidy Ba (2018) da ROPPA na sua alocução no *Fórum Mundial de Acesso à Terra* (WFAL), em Valência, Espanha, em 2016, identificou 2,3 milhões de ha adquiridos entre 2000–2012, em 9 países da África Ocidental.

INICIATIVAS REGIONAIS DE POLÍTICAS FUNDIÁRIAS COM PARTICIPAÇÃO DA ROPPA

Uma série de iniciativas foram tomadas com o objectivo de criar um marco regional de políticas para a governança das terras rurais na África Ocidental. Embora estes tenham sido na sua maioria processos incompletos, uma resultante intensificação do diálogo entre organizações agrárias nacionais membros da ROPPA e as respectivas autoridades governamentais permitiu que os debates regionais sobre desafios comumente enfrentados influenciem indirectamente as políticas nacionais. De facto, as comissões nacionais participativas criadas na África Ocidental para actualizar marcos legais nacionais de terras, durante as décadas de 2000 e 2010, foram precedidas por reuniões regionais iniciadas na década de 1990. Entre estas, uma reunião de 1994 em Praia, Cabo Verde, convocada pelo Comité Permanente Inter-Estados de Luta contra a Seca no Sahel (CILSS) foi um marco importante nas discussões regionais sobre política fundiária (Cissokho, 2009).

A conferência patrocinada pelo CILSS e os doadores agrupados no Clube do Sahel e da África Ocidental (CSAO), em 1994, sobre posse da terra nos países do Sahel e os seus desenvolvimentos subsequentes (comumente referidos como “Processo de Praia”), teve um papel inicial de reforço na formação da rede de organizações de nível nacional da ROPPA. A “Declaração de Praia” do CILSS também criou as bases para um processo de política regional de governança fundiária que enfatizou a participação da sociedade civil e o apoio aos estados

membros na elaboração de leis fundiárias (CSAO, 2006; UNECA, 2011). Uma reunião do “Fórum Praia + 9” sobre “Terra Rural e Desenvolvimento Sustentável no Sahel e na África Ocidental” realizada em Bamako, Mali, em 2003, incorporou resultados de consultas nacionais e propôs na sua declaração final a criação de uma “Carta Regional Fundiária no Sahel e na África Ocidental” (CSAO, 2006), a ser aprovada pelos estados-membros do CILSS, UEMOA³ e CEDEAO. A carta «constituiria a base para o desenvolvimento de legislação comum sobre questões de posse da terra na sub-região, particularmente no âmbito da [UEMOA] e da CEDEAO» (UNECA, 2011, p. 45) e potencialmente serviria como «fonte de inspiração para as reformas agrárias nacionais» (CSAO, 2006, p. 16).

O Quadro de Orientações sobre a Política Fundiária em África foi uma iniciativa conjunta lançada em 2006 pela Comissão da União Africana (CUA) em parceria com a Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)⁴. Esta Iniciativa de Políticas Fundiárias - ou *Land Policy Initiative* em inglês (LPI) - como também é conhecida, teve como objectivo rever as políticas de terras africanas e desenvolver uma estrutura comum para «fortalecer os direitos à terra, aumentar a produtividade e garantir os meios de vida» no continente (UNECA, 2011, p. xi). O documento-quadro resultante foi endossado pela Conferência Conjunta dos Ministros de Agricultura, Terras, e Pecuária do órgão continental, em abril de 2009. Foi logo seguido pela *Declaração dos Chefes de Estado e de Governo da UA [União Africana] sobre Questões e Desafios da Terra em África*, emitida na sua 13.^a reunião, em Julho de 2009, em Sirte, Líbia.

A implementação da LPI deveria ocorrer em parceria com as Comunidades Económicas Regionais (REC) africanas, inclusive a CEDEAO. No entanto, esse processo foi interrompido alguns anos depois devido à retirada dos fundos a ela destinados. Ainda assim, os encontros regionais na África Ocidental envolveram consultas e diálogo de políticas com a ROPPA, proporcionando às suas organizações afiliadas espaços para reflectir, intercambiar e formular estratégias sobre políticas fundiárias nacionais. A iniciativa da UA estabeleceu princípios-chave, posteriormente citados em documentos produzidos por comissões de terras ao nível nacional, inclusive o reconhecimento da legitimidade dos «sistemas de posse autóctones» (CNRF, 2016, p. 7). Embora uma Carta de Políticas Fundiárias – concebida como um documento de política regional de longo prazo – ainda não tenha sido aprovada na África Ocidental, as oficinas e reuniões de discussão ao nível da CEDEAO beneficiaram do diálogo participativo relacionado com essas iniciativas (ECOWAS, 2010). Estes incluem tentativas de formular um «quadro regional para a elaboração e implementação de políticas fundiárias convergentes dentro da

³ União Económica e Monetária da África Ocidental, que agrupa a maioria dos países francófonos da região (menos Guiné-Conacri) além da Guiné-Bissau.

⁴ Essas três instituições africanas de nível continental começaram a colaborar estreitamente, e adoptaram uma perspectiva mais estratégica nas décadas de 2000 e 2010 do que nas décadas anteriores (Dowbor, 2013).

CEDEAO» (CNRF, 2016, p. 8), de acordo com a LPI da UA. Da mesma forma, o plano de acção da UEMOA aprovado em 2009 incluiu disposições para criar um Observatório Regional de Terras na África Ocidental (ORFAO).

A profusão de iniciativas de política fundiária regional ao nível da CEDEAO e da UEMOA está fortemente correlacionada com o auge da corrida mundial pela terra pós-2008 e com as mobilizações da sociedade civil contra aquisições e concessões de terras em grande escala. No entanto, em parte como resultado da frustração das organizações agrárias com a ausência de impulso político substancial para levar adiante qualquer um dos processos de política regional acima mencionados, também foram lançadas iniciativas alternativas. Uma delas, a “Convergência Global para a Água, Terra e Sementes – África Ocidental”, que inclui a ROPPA, outras OAs e redes internacionais da sociedade civil, mobilizou-se em diferentes países da África Ocidental como parte dos esforços para reconectar as articulações regionais com as suas bases em temas fundiários. No entanto, ao fazê-lo, também visa reengajar-se com os processos oficiais de nível regional para reactivá-los e torná-los efectivos (Jacovetti & Koné, 2017).

Os membros da Convergência Global apelaram à «participação real e existente e ao respeito pelas suas decisões a nível nacional e sub-regional, como a declinação sub-regional (CEDEAO, UEMOA) do “Quadro de Orientações sobre a Política Fundiária” da União Africana em África» (GRAIN, 2016, p. 6). Ecoando o lema oficial da CEDEAO – “De uma CEDEAO dos Estados a uma CEDEAO dos Povos” – o *Livro Verde* da Convergência apela ao envolvimento da «CEDEAO dos Povos para lançar um processo político através de um memorando participativo para a África Ocidental viver em estabilidade e paz», incluindo textos regulatórios que salvaguardariam «os direitos à terra das comunidades, respeitando o fato de que terra, água e recursos naturais são bens comuns e não mercadorias» (Convergence Globale, 2016, p. 27).

Seja liderada pela UA, o CILSS, a UEMOA ou a CEDEAO, ou por organizações agrárias e ONGs, diferentes iniciativas têm procurado abordar as questões fundiárias da África Ocidental através de um quadro único abrangente. A participação da ROPPA e de outras OAs nessas iniciativas contribuiu para uma convergência gradual de princípios que influenciaram as políticas fundiárias nacionais, mesmo que o propósito original das iniciativas de chegar a um marco de política fundiária regional não tenha sido alcançado. Enquanto isso, a pressão constante pela privatização fundiária, seja por meio de investimentos agrícolas alocados pelos Estados em enclaves territoriais estratégicos (terras férteis e proximidade urbana), ou a través da profusão de mercados informais de terras (impulsionados em boa parte por pequenas burguesias ligadas ao Estado) em países da África Ocidental foi, em muitos casos, desacelerada ou temporariamente paralisada, principalmente como resultado de campanhas de mobilização local bem-sucedidas e resistência de camponeses em locais específicos destinados à apropriação de terras privadas (Inter-Réseaux, 2011). No entanto, os mercados informais e as pressões

demográficas e ambientais continuam a aumentar a concentração de terras em benefício de uma pequena minoria privilegiada, enquanto a fragmentação da terra e a degradação dos solos afectam uma proporção crescente de camponeses da África Ocidental.

Embora funcionem na prática como garantes de estabilidade e formas colectivas de posse da terra, as práticas consuetudinárias também produzem as suas próprias formas de desigualdades e exclusões, particularmente como resultado de sistemas de governança patriarcais que marginalizam mulheres e jovens na tomada de decisões, apesar do papel crucial de ambos na garantia da sustentabilidade da agricultura familiar camponesa. Assim, os membros da ROPPA apoiaram a reforma de leis existentes, não para defender a titulação como um primeiro passo para a privatização, mas sim para prevenir a privatização total e concentração de terras. Eles também têm demonstrado determinação em pressionar por políticas fundiárias que permitam ao conjunto dos membros dos estabelecimentos familiares – inclusive mulheres e jovens – co-gerenciar as suas terras rurais sob diferentes arranjos de posse, como será examinado na secção seguinte.

SALVAGUARDAR O ACESSO À TERRA ATRAVÉS DE REGIMES DE POSSE COLECTIVA: EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

Uma tendência regional significativa com impacto nas questões fundiárias rurais da África Ocidental é o fluxo migratório (historicamente antigo, mas recentemente acentuado) de Norte a Sul da região, do Sahel semiárido para a savana e zonas costeiras tropicais húmidas. As maiores densidades de população humana e de gado resultantes nas últimas zonas, devido principalmente à falta de água suficiente ou áreas de pastagem nas primeiras, aumentaram a pressão sobre os sistemas de uso da terra em toda a região. Isso é agravado pelo facto de que a região costeira tropical do Sul da África Ocidental também é o local de plantações em grande escala de *commodities* para exportação (borracha, madeira, cacau e café). Níveis mais altos de capitalização nessas regiões mais densamente povoadas ainda não se traduziram em taxas significativamente mais altas de posse formal, mas serviram como um motor para iniciativas anteriores malsucedidas de intensificar a titulação-privatização da terra, o que levou a conflitos de terra agudos e às vezes a guerras civis (por exemplo, na Costa do Marfim, durante a década de 2000).⁵ Seja devido a vantagens económicas relativas (a economia dinâmica orientada para a exportação da Costa do Marfim) ou vulnerabilidades (a inserção global mais dependente da Libéria e da Serra Leoa), os países costeiros foram aqueles que sucumbiram mais directamente à narrativa de titulação-privatização, nas décadas de 1990 e 2000. Os seus vizinhos da savana

⁵ As altas taxas de conflitos fundiários (um factor chave na maioria das guerras e focos prolongados de instabilidade no continente africano) estão muitas vezes ligadas à competição pela atribuição de direitos de propriedade individual, particularmente entre jovens (por exemplo, para marfinenses supostamente 'verdadeiros' *versus* imigrantes burquineses discriminados na Costa do Marfim) e à resistência colectiva contra a perda de terras provocada pela titulação-privatização não consensual.

e do Sahel foram geralmente mais cautelosos, sobretudo depois de testemunhar os riscos de guerra civil associados a tentativas aceleradas de titulação-privatização de terras rurais possuídas e geridas colectivamente nos países costeiros acima citados.

As intervenções da ROPPA em manifestações públicas, meios de comunicação e espaços de participação têm contribuído para enriquecer os debates sobre a titulação de terras para um espectro mais amplo de opções de políticas possíveis do que as tradicionalmente promovidas pelo BM e outros. Como Mamadou Goita da ROPPA (2012, p. 18) afirma,

Existem outras formas de garantir a segurança fundiária que permitem ao agricultor estar sereno na sua terra sem ter um título de propriedade individual. O título [de propriedade individual] é o caminho real para concentrar a terra nas mãos de poucos operadores, principalmente os bancos que a exigem como garantia. De facto, se a terra for usada como garantia para obter um empréstimo, dadas as taxas de juros cobradas no mercado [que são] muito superiores à taxa de rentabilidade da agricultura familiar, os produtores irão à falência.

Quer seja seguida de privatização ou não, a titulação é muitas vezes um processo altamente contestado, dada a natureza colectiva e informal dos regimes de posse da terra na maior parte da África Ocidental. Isso é particularmente evidente nos casos de sistemas de posse como corredores de transumância pastoris, pesca em rios e lagos, ou reservas florestais cuja gestão colectiva muitas vezes colide com a expansão da área de cultivo. Mas isso também ocorre em muitos casos em que a terra é informalmente possuída ou arrendada por famílias extensas, e pode levar a tensões e conflitos quando indivíduos (vinculados ou não a estas famílias) pretendem capitalizar tais terrenos sem consulta colectiva prévia.

A extensa e densa rede de organizações locais e nacionais vinculadas à ROPPA permitiu-lhe influenciar processos de formulação e reforma de políticas fundiárias nacionais em boa parte da África Ocidental. Surgiram assim padrões e dinâmicas de política regional, mesmo na ausência da Carta Regional de Terras anteriormente proposta pelo CILSS, UEMOA e CEDEAO. Os elementos mais marcantes dessas características incluem a criação de: i) comissões de terras participativas, especialmente em nível local (aldeias ou inter-aldeias); ii) incentivos para a coexistência de vários regimes de posse dentro de um mesmo país, para dar conta de tipos contrastantes de uso agrícola (e, às vezes, de acordo com zoneamento planeado

e negociado)⁶; iii) diferentes tipos de salvaguardas contra a compra e venda indiscriminada de terras (por exemplo, através de mecanismos de tributação progressiva). Os três tipos de políticas fundiárias (comissões participativas, regimes mistos de posse, regulamentações sobre transacções fundiárias) estão frequentemente inter-relacionados e formulados de modo a reforçar-se mutuamente em algumas das legislações nacionais propostas, como será visto nos vários casos de países da África Ocidental examinados abaixo (Burkina Faso, Guiné-Bissau, Benim, Mali).

Em vários países, as plataformas nacionais da ROPPA encontraram formas inovadoras de incluir disposições legais para a titulação de terras, enquanto instituíram salvaguardas para limitar a sua venda ou arrendamento. Por exemplo, a Lei 034/2009 do Burkina Faso, fortemente influenciada pela Confederação Camponesa do Faso⁷ (CPF) da ROPPA, criou o Certificado de Posse Fundiária Rural (APFR), que pode ser individual ou colectivo. Os títulos colectivos de APFR têm a particularidade de incluir, além do nome do indivíduo responsabilizado na frente do documento, os nomes de todos os outros membros da família no verso do título de posse. Estes últimos também têm direito legal ao terreno formalizado.

Isto não apenas promove uma melhor adequação entre a legislação e os regimes informais de posse da terra com a família extensa, como também impõe limites significativos à compra e venda de terras rurais resultantes de pressões especulativas, inclusive reduzindo as probabilidades de famílias perderem as suas terras em posse colectiva como resultado da decisão unilateral de um membro individual da família de vendê-las. Assim, os títulos colectivos de terra APFR de Burkina Faso só permitem a compra e venda de lotes de terra recentemente titulados se todos os membros registados da família concordarem com a decisão. Significativamente, embora o título seja transferível, não pode ser usado como garantia para empréstimos bancários (Jacob, Hochet, & Ouedraogo, 2012). A legalização desse tipo colectivo de posse da terra é percebida como um avanço significativo para a segurança fundiária dos agricultores e agricultoras familiares camponeses, não apenas no Burkina Faso, mas em toda a região da África Ocidental.⁸ Além disso, a formalização da posse no Burkina Faso foi negociada como um sistema regulado por tributação progressiva que «incentiva os estabelecimentos rurais familiares fundados na posse colectiva [...], graças a custos de titulação muito baixos» (CTFD, 2015, p. 46). Com

⁶ Apesar da existência de instituições e iniciativas regionais voltadas para a gestão territorial de recursos naturais compartilhados e fluxos transfronteiriços (por exemplo, rios, transumância pastoril, migração sazonal de trabalho), os processos de política regional ainda não forneceram respostas adequadas (Diallo, 2013). Abordagens territoriais para a governança da terra, no entanto, começaram a surgir dentro dos países. Por exemplo, o processo político consultivo do Senegal enfatizou as potenciais complementaridades que podem ser construídas entre sistemas mistos de posse da terra dentro de um único país (CNRF, 2016). Assim, a titulação relacionada a projectos de agroindustrialização ou obtenção de economias de escala não é rejeitada em si pelas organizações agrárias: o acesso a tecnologias e produtividade são de facto procurados, desde que ocorram de forma socialmente justa e ecologicamente sustentável nos diversos territórios.

⁷ *Confédération Paysanne du Faso*.

⁸ No entanto, a implementação ainda está em estágio incipiente, tendo em vista o grande desafio da falta de financiamento. Assim, em meados de 2017, apenas 69 das 365 comunas locais do Burkina Faso estavam a entregar títulos de terra APFR, e estes dependiam do financiamento de doadores internacionais.

efeito, a lei de 2009 aplica escalões de tributação diferenciados nos procedimentos de registo predial, bem como nos mercados fundiários. Assim, os procedimentos de registo de terras progressivamente tributados incentivam a formalização de títulos de posse colectiva em vez de títulos individuais, tornando seis vezes mais barato registar um terreno de posse colectiva do que um de posse individual. Por outro lado, o primeiro registo de terrenos individuais é tributado treze vezes menos do que os adquiridos com a venda de terrenos anteriormente titulados, a fim de desencorajar a revenda de terras após a primeira titulação (*ibid.*).

Assim, o APFR do Burkina Faso, criado pela Lei 034/2009, é um exercício de equilíbrio entre direitos colectivos e individuais. Certamente favorece os direitos colectivos de modo mais geral. No entanto, as isenções fiscais concedidas a indivíduos no primeiro registo (em contraste com a tributação mais pesada de compradores de terras anteriormente tituladas) permitem que mulheres e jovens possam garantir lotes menores adjacentes, que muitas vezes são permitidos em conjunto com terras de posse colectiva sob práticas consuetudinárias. Isso favorece a busca de um equilíbrio formalizado entre a autonomia individual das mulheres e dos jovens dentro de regimes de posse colectiva. Múltiplas consultas internas ao nível das aldeias, conduzidas ou mediadas por membros da Confederação Camponesa do Faso (CPF), contribuíram para gerar estes equilíbrios na legislação posteriormente adoptada.

Da mesma forma, o decreto de aplicação de 2017 proposto pelo governo da Guiné-Bissau para a sua Lei de Terras de 1998 tomou o cuidado de não equiparar a titulação da terra com a facilitação de sua transacção, vinculando-a em compensação ao acesso melhorado ao crédito. Desta forma,

Quando o título é obtido [e cadastrado] no registo civil, você tem uma concessão rural por 90 anos, [que é] renovável automaticamente, desde que atendidas todas as exigências, [inclusive] as normas ambientais. A terra é sua. Então você tem seu título registado, e pode com este título obter crédito. Agora, você não poderá vender este título. Você tem que passar pelo Estado, precisa voltar de novo para negociar com a comunidade.⁹

O decreto bissau-guineense proposto encontrou não apenas instrumentos jurídico-administrativos, mas também de política económica para limitar a extensão dessas transferências em valor e tamanho da terra, através de um novo sistema de tributação progressiva da terra. Conforme descrito por um funcionário do governo envolvido no processo de formulação do decreto de implementação:

⁹ Entrevista realizada pelo autor, em Bissau, em Junho de 2017.

Além das comissões fundiárias, o elemento central [da lei de terras e seu decreto de implementação] é o imposto. [...]. A lei criou o mecanismo de imposto fundiário, com o objectivo de desencorajar a concentração de terras. O imposto progressivo vai depender da área ocupada. Se ocupar 100 ha, já sabe que vai pagar uma proporção maior. E [quem tem] menos de 5 ha não paga nada. Isso já está criado na lei de terras [1998]. E o decreto de aplicação vai criar o mecanismo de como cobrar esses impostos, e como dividir essa receita. [...] Por enquanto, as grandes empresas que têm terras não estão pagando [nenhum] imposto. [...] Na Guiné-Bissau, as pessoas querem confiscar terras, para depois poderem vender, para plantações de caju.¹⁰

A Lei de Terras de 1998 e a subsequente proposta de decreto de implementação de 2017 resultaram do que foi descrito pela sociedade civil e entrevistados governamentais da Guiné-Bissau como um processo de consulta amplo e participativo. Este processo foi simultâneo com a participação da plataforma nacional afiliada à ROPPA, o Quadro Nacional de Concertação das Organizações Camponesas e Produtores Agrícolas da Guiné-Bissau (QNCOCPA), formada no início dos anos 2000 com o apoio de outras plataformas nacionais da ROPPA.

Outro processo significativo de elaboração de lei fundiária que limita transacções de terras ao mesmo tempo que favorece a sua titulação ocorreu no Benim. A Plataforma Nacional de Organizações Camponesas e de Produtores Agrícolas do Benim (PNOPPA)¹¹, filiada à ROPPA, e particularmente a União Nacional dos Camponeses do Benim (SYNPA ou *Synergie Paysanne*), membro da PNOPPA, tiveram um papel crucial no estabelecimento do Código Fundiário e Dominial do país, concebido como um baluarte defensivo contra a apropriação estrangeira e doméstica das terras dos camponeses beninenses. Como explicou um dos assessores técnicos da PNOPPA:

Esse código reduziu a facilidade para as pessoas [comprar e vender terras]. Existem alguns limites que, quando atingidos, obrigam a Câmara Municipal a dar a sua autorização; existem [outros, mais elevados] limites que, quando atingidos, requerem [autorização] do conselho de ministros. Em termos de volume, de número de hectares, a decisão deve ser tomada [...]. Não era assim antes [da aprovação da lei]. E é preciso demonstrar realmente que é uma actividade agrícola [realizada na terra]. Porque as pessoas tomam as terras, vão embora, acumulam, enquanto os camponeses procuram ter terra para produzir.¹²

Enquanto o projecto de lei beninense impôs limites à compra e venda de terras, exigindo a aprovação das autoridades locais ou nacionais dependendo do tamanho do terreno, o projecto

¹⁰ Entrevista realizada pelo autor, em Bissau, em Junho de 2017.

¹¹ *Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Benin.*

¹² Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Setembro de 2017.

de lei de 2017 do Mali criou comissões de terras locais com um objectivo semelhante. Isso foi citado pelo presidente da ROPPA e da Coordenação Nacional de Organizações Camponesas (CNOP)¹³ do Mali, Ibrahim Coulibaly, como uma forma de limitar as transacções de terras em grande escala:

Com o novo projecto de lei [de terras do Mali], é muito difícil ter apropriação de terras em grande escala. O pequeno açambarcamento [é] muito difícil [de evitar], pois [é] insidioso. Mas um dos avanços importantes que vai possibilitar essa gestão é a comissão de terras. Em cada aldeia. Já tínhamos visto isso nos textos, em nível municipal. Mas nós o trouxemos para o nível mais baixo, as aldeias. [...] Antes do projecto, a lei dizia que qualquer membro de uma família poderia vender uma parte do património fundiário da família. Sem consultar ninguém. Então isso [agora] se tornou impossível.¹⁴

Processos de difusão de políticas fundiárias entre países da África Ocidental foram identificados em várias entrevistas com membros das plataformas nacionais da ROPPA e de governos da região. Por exemplo, representantes de agricultores familiares do CNCR do Senegal visitaram o Burkina Faso, país cuja experiência de influência das suas organizações agrárias na legislação fundiária foi considerada exitosa na região. O secretário executivo da ROPPA e presidente do CNCR, Nadjirou Sall, descreveu: «com a facilitação da ROPPA, os agricultores senegaleses foram visitar essa experiência [...] para ver o que [ela] poderia trazer para as nossas propostas, no processo da política de reforma fundiária no Senegal.»

Da mesma forma, o decreto de aplicação de terras da Guiné-Bissau, elaborado e enviado para apreciação do conselho de ministros em meados de 2017, quase 20 anos após a aprovação da Lei de Terras de 1998, também se baseou na experiência dos países vizinhos. Como explicou o ex-director da comissão nacional de terras da Guiné-Bissau:

O [Presidente de Honra da ROPPA] Mamadou Cissokho é um colega com quem trabalhamos. Porque no processo de elaboração da lei de terras, não consultamos apenas o nível nacional, também consultamos e observamos a experiência no nível dos países da sub-região. Começamos no Chade, [e em seguida] Burkina Faso, Níger, Mali, Senegal, Gâmbia e [Guiné] Conacry. Portanto, nossa lei foi inspirada [tanto nos acertos quanto na procura de remediar os erros dos] nossos vizinhos.¹⁵

Três décadas após o início das pressões externas e internas para a titulação e privatização de terras na África Ocidental, as proporções ainda baixas de terras tituladas na região levantam

¹³ *Coordination Nationale des Organisations Paysannes.*

¹⁴ Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Setembro de 2017.

¹⁵ Entrevista realizada pelo autor, em Bissau, em Junho de 2017.

várias questões. Por um lado, a não formalização da maioria das terras na África Ocidental significa que são, em grande parte, geridas de facto pelas comunidades locais. No entanto, a maior prevalência de titulação e privatização em enclaves férteis e perímetros urbanos é apenas a parte visível de um conjunto muito maior de mercados informais de terras cada vez mais activos e dinâmicos (Lavigne Delville *et al.*, 2017).

Nas últimas duas ou três décadas, a profusão de mercados informais de terras têm gerado níveis mais altos de concentração fundiária, embora os níveis de concentração de terras na África Ocidental ainda sejam inferiores aos de outras regiões do continente, especialmente comparado com ex-colónias de povoamento europeu que não implementaram reformas agrárias redistributivas (África do Sul, Namíbia, Quênia). A participação da ROPPA em processos nacionais de elaboração de políticas fundiárias visou regular os mercados informais de terras e estabilizar os sistemas colectivos de posse como uma condição-chave para a implementação de políticas de apoio à produção da agricultura familiar camponesa.

No entanto, dado que a capacidade de implementação dos Estados da região ainda é muito baixa, a ROPPA e seus parceiros na academia, governo e organizações internacionais têm defendido que os sistemas de posse existentes na África Ocidental necessitam de sistemas participativos de governança local capazes de implementar a regulamentação de transacções informais de terras, submetendo estes à aprovação colectiva de comissões em nível de aldeias e inter-aldeias. As disposições legais para esses tipos de comissões locais, geralmente incluindo participação igualitária de mulheres e jovens, têm visado organizar o que são na prática regimes de posse consuetudinários e estatutários mistos, submetendo-os a formas colectivas locais de regulação. Examinamos o caso senegalês a seguir.

CRIANDO E FORTALECENDO COMISSÕES LOCAIS PARA REGULAR A POSSE DA TERRA: O CASO DO SENEGAL

Independentemente das variações na natureza das políticas de terra adoptadas na África Ocidental nas últimas duas décadas, as plataformas nacionais da ROPPA têm consistentemente defendido a criação de comissões de terras participativas em todas as instâncias administrativas, particularmente no nível local das aldeias (ou inter-aldeias). Essa ênfase no diálogo político local também reflecte a natureza de processos consultivos realizados pelos membros da ROPPA para discutir o conteúdo de novas legislações debatidas e aprovadas em escala nacional.

O caso do Senegal ilustra as estratégias combinadas da ROPPA de mobilização fora do Estado e de participação dentro dos seus espaços de negociação para influenciar as políticas públicas. Os debates sobre a modernização da lei fundiária do país, aprovada nos anos pós-independência (1964), foram recolocados na mesa de negociações pelo governo senegalês a

partir de 1996. O processo de elaboração da Lei de Orientação Agro-Silvo-Pastoril (LOASP)¹⁶ inicialmente visava incluir a política fundiária como um de seus principais pilares. No entanto, dada a natureza altamente controversa de algumas propostas que enfrentaram forte oposição da sociedade civil, particularmente no que se refere à intenção de sucessivos governos e investidores de titular e privatizar as terras rurais do país, a negociação do capítulo fundiário foi adiada para permitir a aprovação das partes restantes da LOASP em 2004.

Uma primeira comissão de terras foi formada em 2005 pelo então presidente Abdoulaye Wade, mas esta não concluiu o processo de reformulação da política fundiária. O sucessor de Wade, Macky Sall, criou uma Comissão Nacional de Política de Terras (CNRF), em 2013. No entanto, esta comissão inicialmente não incluiu a principal organização representante da agricultura familiar camponesa do Senegal. Face a esse impasse, o CNCR usou o seu poder de mobilização em todo o país para pressionar o governo a abrir a comissão de terras à participação de seus membros, como lembrou um dos principais especialistas em política de terras desta organização agrária:

Lançamos uma campanha nacional para dizer aos produtores: «o Estado está caminhando para a reforma fundiária e vocês não estão representados nesta comissão.» Em todo o país, havia pessoas expressando as suas preocupações. [...] O presidente da comissão na época certamente ouviu durante vários dias «CNCR, reforma fundiária, CNCR, reforma fundiária...», até que um dia nos reunimos em uma oficina com o Banco Mundial, que era sobre o tema fundiário. E como queriam dar voz à sociedade civil, chamaram o CNCR, [e] relembramos na nossa intervenção toda a nossa trajetória, a nossa legitimidade. Então ele estava lá, e em seu discurso disse [...]: «bom, a comissão é aberta, é democrática [...], então todos que quiserem fazer parte dela podem fazer.» Então pedi ao CNCR que deixasse 5 membros participarem, designasse 5 delegados. Então ele nos enviou uma correspondência. Enviamos então uma lista dos 5 delegados. É assim que, desde então, somos membros.¹⁷

Quando o CNCR ingressou na CNRF, os seus membros estavam mais preparados do que a maioria para influenciar as deliberações políticas, uma vez que já haviam elaborado propostas de política fundiária no seu próprio espaço autónomo desde 2010, na esteira do aumento exponencial de aquisições de terra em larga escala. Este espaço, o Quadro de Reflexão e Acção sobre Questões Fundiárias no Senegal (CRAFS)¹⁸ era mais plural, pois incluía muitos outros actores da sociedade civil e da academia, mas também estava protegido dos *lobbies* pró-privatização do sector privado e do Estado.

¹⁶ *Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale.*

¹⁷ Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Julho de 2017.

¹⁸ *Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal.*

Na CNRF, actores estatais, do sector privado, e funcionários eleitos locais defenderam a facilitação do investimento privado por meio da titulação e privatização da terra. No entanto, quando o CNCR foi aceite para participar nesta comissão, estava equipado com posições previamente debatidas e amadurecidas sobre uma série de questões relacionadas com a política fundiária. Estas foram além de acções meramente defensivas visando resistir ao açambarcamento de terras, que havia sido a faísca inicial para a criação do CRAFS. De facto, o CNCR havia mobilizado recursos para organizar encontros e intercâmbios em todo o país, no sentido de debater e harmonizar as suas posições por meio de contactos com as suas bases. Desta forma,

O CNCR foi uma espécie de “correia motriz” entre a sociedade civil e a comissão nacional de terras. Assim, todo [o] documento técnico produzido em nível da comissão foi levado à sociedade civil. Analisamos isso juntos, definimos a nossa posição comum e na próxima reunião da comissão, o CNCR tem um documento que já enviou à comissão, que preconiza a defesa de nossas posições.¹⁹

O CNCR pôde contar com aliados na comissão nacional de terras: principalmente actores da sociedade civil urbana, como o CONGAD, um colectivo nacional de ONGs; a Associação de Mulheres Juristas Senegalesas; e ENDA-PRONAT, a representação senegalesa da rede internacional de ONGs ENDA *Tiers-Monde*. Estas quatro organizações eram membros do espaço autónomo de debate sobre política fundiária mencionado acima (CRAFS), o que lhes permitiu alinhar as suas posições antes de se reunir com outros actores da comissão nacional de terras (CNRF). Lá, o CNCR e essas OSCs apoiaram as suas intervenções mutuamente. Muitas vezes, os demais deram voz ao CNCR, visto como o actor colectivo mais legítimo para falar pelo imenso contingente de agricultores familiares senegaleses. Isso reforçou a legitimidade das propostas do CNCR dentro do espaço nacional participativo. Como disse um dos representantes do CNCR na comissão nacional de terras: «cada vez que temos que defender certas posições, peço a palavra, explico as nossas posições, e os [três outros membros do CRAFS e do CNFR] complementam isso em suas próprias intervenções.»²⁰

Como resultado da força e legitimidade das intervenções do CNCR, uma parte significativa das suas propostas foi incorporada no documento final da comissão e entregue oficialmente ao presidente Macky Sall a 20 de abril de 2017, após dois anos de deliberações. Os quatro “objectivos estratégicos” do documento relacionados com a posse da terra rural têm uma redacção equilibrada que visa conciliar os interesses conflitantes dos diversos participantes da comissão. Por exemplo, o Objectivo Estratégico 1 («Atribuir direitos reais de posse aos agricultores familiares, empresários agrícolas e outros usuários de recursos naturais») vai além

¹⁹ Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Junho de 2017.

²⁰ Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Junho de 2017.

de uma dicotomia não-titulação *versus* titulação-privatização, quando afirma que «os principais atores do sistema fundiário [...] consideram essencial reconhecer os tipos de direitos existentes [...] em uma cadeia de formalização que compreende uma gradação de direitos de posse que podem ser de natureza jurídica diferente, e pontes que permitem a passagem de um tipo de título para outro» (CNRF, 2016, p. 72).

Além disso, o mesmo objectivo estratégico visa regular o acesso de investidores privados à terra, por meio de uma formulação que aparenta resultar de negociação cuidadosa e equilibrada entre os interesses do sector privado e os dos agricultores familiares: por um lado, recomenda a eliminação de algumas das barreiras ao investimento agrícola produtivo que existem sob a actual legislação de 1964; por outro, defende dar «ferramentas de desenvolvimento para os moradores dos territórios desenvolverem suas localidades e proteger os membros das comunidades rurais contra potenciais especuladores de terra» (CNRF, 2016, p. 73). No entanto, apesar dos seus múltiplos pontos meticulosamente negociados, o relatório final da comissão ainda gerou resistências em sectores influentes da sociedade senegalesa, impedindo a sua aprovação final pelo governo.

De facto, o presidente Sall não deu seguimento aos procedimentos institucionais que permitiriam a incorporação das recomendações da comissão na legislação nacional. Em paralelo, a CNRF foi dissolvida, provocando consternação entre os membros do CRAFS que participavam da comissão. Redigiram uma carta aberta ao Presidente, reafirmando as credenciais democráticas e representativas do processo de formulação de políticas e a legitimidade da comissão nacional, solicitando a retoma das actividades com base no «processo participativo [que] permitiu ao CNRF conduzir 14 Comitês de Desenvolvimento Regional, 45 oficinas departamentais e 45 oficinas intercomunitárias, totalizando 108 reuniões nas quais participaram cerca de 38 000 pessoas» (CRAFS, 2017, p. 7).

Embora não explícita, a resistência de poderosos *lobbies* do sector privado com os seus representantes políticos e funcionários públicos contra o que percebiam como um conjunto de recomendações excessivamente distantes de seus interesses é, no entanto, evidenciada pela aprovação errática, no mesmo período, de decretos presidenciais de atribuição de terras para uso específico (como a Lei n.º 2017-06, aprovada a 6 de Janeiro de 2017, relativa às Zonas Económicas Especiais que não resultaram de consultas com a sociedade civil), sem um quadro de política nacional coerente, conforme criticado pela responsável do ENDA-PRONAT, Mariam Sow, em entrevistas concedidas à imprensa senegalesa (*Le Quotidien*, 2017, p. 3).

Após meses de silêncio sobre a proposta de terras da comissão, os primeiros comentários públicos do Presidente Sall foram expressos como uma forte oposição à «transferência da gestão das terras para as autoridades locais», o que, segundo ele, levaria o Senegal a não ter mais terras disponíveis para o investimento agrícola (*Le Quotidien*, 2017, p. 3). Vários participantes da comissão, posteriormente, instaram o Presidente a ler o documento produzido pela comissão

com maior atenção, pois argumentaram que este cria um melhor equilíbrio na atribuição de responsabilidades entre os diferentes actores institucionais envolvidos na governança fundiária senegalesa, visando encorajar investimentos mais responsáveis e coerentes. De acordo com Mariam Sow, o documento pede que se evite a «mercantilização da terra» e pede o estabelecimento de «mecanismos de responsabilização cidadã» por meio de comités oficialmente reconhecidos. Também reivindica o reconhecimento de «instrumentos de governança [da terra] [que foram] elaborados pelas comunidades locais [como os] Planos de Ocupação dos Solos [...]» e, portanto, defende um modelo de «governança local compartilhada» (*ibidem*:4).

Questionado sobre até que ponto o CNCR conseguiu influenciar o documento de política fundiária na comissão nacional, um dos técnicos de política fundiária desta organização agrária destacou que, se aprovado, um ganho fundamental introduzido pela nova lei fundiária seria a criação de «outros níveis de governança fundiária»:

A aldeia, que tem um papel muito importante na gestão fundiária, praticamente não tinha nenhuma responsabilidade – porque dizíamos apenas «o chefe da aldeia deve ser incluído [nas discussões]» quando se tomavam terras em seu território. Isso é muito vago. Apelamos ao estabelecimento de comissões de aldeias ou inter-aldeias.²¹

Garantir a segurança fundiária na África Ocidental, a curto prazo, tem envolvido intensas mobilizações para defender as terras detidas colectivamente contra a sua apropriação em larga escala por agentes privados, geralmente avalizada pelos Estados da região. Também envolveu, a médio prazo, a reformulação dos debates sobre políticas fundiárias ao nível regional (CILSS, CEDEAO, UEMOA), apresentando assim alternativas críveis à narrativa dominante equiparando titulação e privatização, no sentido de influenciar as legislações nacionais em reformulação na maioria dos países da região. No entanto, um processo muito mais abrangente, mas “silencioso” de alienação e concentração de terras continua em curso como resultado da crescente mercantilização da terra por meio de mercados informais de terras. Isso levou a uma necessidade percebida entre as lideranças da ROPPA de regular os mercados de terras informais, garantindo, ao mesmo tempo, transferências de terras consuetudinárias, tais como processos de sucessão geracional, sob formas combinadas de posse colectiva e individual fortalecidas. Além disso, a formalização da posse da terra com regulamentação comunitária e estatal efectiva deveria permitir conciliar uma alocação eficiente de recursos com modos de produção social e culturalmente enraizados, mas também garantir direitos iguais para as mulheres, jovens, ou ainda migrantes transfronteiriços.

²¹ Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Julho de 2017.

Tais directrizes sobre como a titulação de terras deveria idealmente ocorrer (como alternativa aos riscos concentradores da titulação-privatização) para regular os mercados informais de terras, visaram também estabilizar a posse da terra e torná-la mais transparente, segura, e equitativa. As leis nacionais adoptadas no Burkina Faso (2009) e em Mali (2017), e o trabalho da comissão de terras do Senegal (CNRF, 2013–2017) para substituir a sua lei de 1964, visaram conservar uma estrutura agrária relativamente bem distribuída garantida por práticas costumeiras, ao mesmo tempo que procurou reformar as dimensões mais exploradoras da agricultura familiar patriarcal, tanto no que diz respeito à divisão sexual do trabalho do ponto de vista económico, quanto às regras locais de tomada de decisão do ponto de vista político.

No entanto, a implementação de uma agenda alternativa de política fundiária com este grau de ambição estabelecido nas leis aprovadas contraposto a meios estatais quase inexistentes, tem sido um dos quebra-cabeças em torno dos quais a ROPPA e as suas plataformas nacionais têm se debruçado para encontrar soluções inovadoras e factíveis. Nesse sentido, consultas realizadas em centenas de localidades dos países da África Ocidental tornaram-se espaços significativos de afirmação política e económica das comunidades rurais, muitas vezes em negociação e parceria com autoridades locais. Isso incluiu acordos informais de disputas ao nível de aldeia sobre transferências de terras, bem como contratos improvisados assinados entre duas ou mais partes e carimbados por autoridades locais, dentre outros diversos mecanismos semiformais que visam reforçar uma administração política e económica local de baixo para cima, a fim de superar padrões de relacionamento autoritários e clientelísticos com o poder público (Lavigne Delville *et al.*, 2017). Embora países como o Burkina Faso, Mali ou Benim tenham aprovado leis com disposições encorajadoras (apesar da sua difícil implementação), a rede de mobilização do Senegal (fora das instituições estatais) e a participação num processo político mediado pelo governo na década de 2010 ainda não produziu uma nova política para substituir a sua lei de terras de 1964. O processo participativo de elaboração de quase uma década com consultas frequentes das suas bases, no entanto, revelou o importante valor da participação em si para a articulação das políticas territoriais, nos níveis local, nacional e regional – uma vez que a apresentação clara e convincente de alternativas viáveis de política fundiária contribuiu para a desconstrução da suposta inevitabilidade da narrativa de titulação-privatização da terra.

O objectivo declarado de reafirmar as comunidades locais como principais detentores de responsabilidade legal em relação às decisões económicas tomadas nas suas terras visa, assim, reequilibrar o papel das comunidades locais em relação à política fundiária, particularmente para garantir a posse da terra através da regulamentação democrática das transferências de terras por meio de comissões de aldeias e inter-aldeias. Portanto, se a resistência articulada regionalmente à apropriação de terras aparece como a prioridade defensiva imediata para a ROPPA, isso pode ser potencializado, a longo prazo, reconhecendo legalmente e actualizando formas descentralizadas de governança colectiva da terra dentro dos diversos países da região.

CONCLUSÃO

Este artigo examinou processos participativos de política fundiária rural em que uma organização agrária regional, a ROPPA, visou abordar ao menos três desafios inter-relacionados: i) a regulação da posse e das transferências de terra como parte de estratégias articuladas de integração regional; ii) esforços para assegurar a distribuição de terras através do reconhecimento formal e actualização das formas colectivas de posse da terra; iii) a garantia de formas de governança participativa da terra por meio de amplas consultas ao nível local vinculadas a processos de formulação de políticas ao nível nacional.

A política regional para regular as transferências de terras foi principalmente uma estratégia “defensiva”: o discurso agrário regional contribuiu para lançar luz pública sobre como empresas agro-alimentares globais de produção e distribuição atuam como elos de processos nacionais de concentração de terras em andamento. Esforços para influenciar a política fundiária por meio de normas ou directrizes regionais (via CEDEAO, UEMOA e UA) mostraram-se insuficientes até agora. Isso deve-se, não apenas à pressão das grandes transnacionais agro-alimentares, mas também ao lobby de burguesias dependentes politicamente influentes nos diversos países da região. No entanto, os espaços de diálogo político regional serviram como espaços para a difusão de políticas ao nível nacional, em diversos países da região. A resistência à apropriação de terras na África Ocidental, por sua vez, ocorreu principalmente no terreno com mobilizações camponesas ao nível das aldeias, bem como pela sensibilização em fóruns de discussão nacionais, regionais e globais.

Os debates sobre políticas fundiárias regionais envolvendo a ROPPA também evidenciaram padrões entre países de uma mesma região nos seus esforços para construir políticas fundiárias alternativas, seja para garantir a governança participativa ou para fortalecer a segurança da posse colectiva da terra. Os esforços para democratizar a regulação das transferências de terras por meio da criação de mecanismos participativos de consulta e diálogo político visaram evitar que os mercados fundiários maioritariamente informais concentrem e fragmentem ainda mais a posse da terra. O reconhecimento de comissões de aldeias e inter-aldeias na maioria das leis de terras da região aprovadas nas últimas décadas representa, portanto, uma melhoria significativa na democratização da governança da posse da terra.

O exposto acima também mostrou como a capacidade de regular as transferências de terras para deter processos de concentração fundiária está intimamente ligada a instrumentos de política fiscal, como a tributação progressiva. Tais instrumentos podem reduzir a acumulação de terras para a especulação financeira, enquanto aumentam recursos estatais potencialmente utilizáveis para redistribuir terras e investir na pequena e média produção familiar camponesa. Embora a capacidade de implementar tais medidas em escala ainda seja muito baixa, a sua presença nos debates de política fundiária da região é significativa, na medida que revela

um objectivo explícito, por parte dos membros da ROPPA, de regular mercados de terras irrestritos por meio de instrumentos de política fiscal redistributiva.

Os ensinamentos dos processos participativos de política fundiária, nos quais a ROPPA esteve envolvida na África Ocidental pelas suas lideranças em interacção com autoridades governamentais nas escalas regional, nacional e local evidenciam um leque de iniciativas potencialmente relevantes para subsidiar os debates acerca da revisão da lei e política nacional de terras em Moçambique em curso. Apesar das diferenças contextuais, há semelhanças no que diz respeito a zonas do continente africano ainda maioritariamente sob regimes de posse colectiva (garantidos em lei, ainda que com difícil implementação), sujeitas a pressões externas e internas representadas pela narrativa dominante de titulação-privatização como suposta solução à alocação eficiente de recursos. As iniciativas testadas em diversos países de uma mesma região, que apresentam semelhanças com as propostas existentes no debate moçambicano, podem servir para dinamizar os sectores camponeses e seus aliados, no sentido de demonstrar a possibilidade de políticas públicas alternativas que conciliem o investimento na produção de base familiar camponesa sem, no entanto, comprometer a segurança fundiária das comunidades rurais pelo risco de privatização e mercadorização daquilo que constituiu o seu principal activo económico, local de residência, e espaço sociocultural compartilhado – a terra.

REFERÊNCIAS

- Ba, S. (2018). *Les dernières évolutions dans l'accès au foncier en Afrique de l'Ouest*. FAO.
- Chauveau, J.P. (2018). Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne: une histoire tourmentée. *Comité Technique "Foncier et Développement"*. AFD.
- Chimhowu, A. (2019). The "new" African customary land tenure. Characteristic, features and policy implications of a new paradigm. *Land Use Policy*, (81), 897–903.
- Cissokho, M. (2009). *Dieu n'est pas un paysan*. Présence Africaine.
- Convergence Globale (2016). Livret Vert de la Convergence. Convergence Globale des Luttres pour la Terre et l'Eau. *Ouest Africaine*, 3–19.
- CNRF (2016). *Document de Politique Foncière*. Draft 3, Agosto, CNRF.
- CRAFS (2017). *Déclaration du CRAFS pour la relance du processus de la réforme foncière*. IPAR. www.ipar.sn
- CSAO (2006). *Les Réformes Foncières en Afrique de l'Ouest*. CSAO.
- CTFD (2015). La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. *Comité Technique "Foncier et Développement"*. AFD.
- Diallo, M.A. (2013). Água e integração regional na África ocidental: Papel dos rios na economia política oeste africana. *Mural Internacional*, 4(2).
- Dowbor, L. (2013). *Novos rumos na África*. *Carta Maior*. www.cartamaior.com.br
- ECOWAS (2010). *Meeting of the Task Force on rural land issues in the ECOWAS region*. 4–6 outubro, Dakar.
- Faye, A. (2018). *Réussir l'Agriculture Sénégalaise*. L'Harmattan Sénégal.
- Faye, J. (2007). *Influencer les Politiques Publiques: L'expérience des OP du Sénégal*. IPAR.
- Goita, M. (2012). L'accaparement des terres est un problème de société. Le point de vue du Roppa. *Grain de Sel*, (57).
- GRAIN (2020). *Cercas digitales: cercamiento financiero de las tierras agrícolas en América del Sur*. <https://grain.org/e/6530>
- GRAIN (2016). Caravane Ouest Africaine: Droit à l'eau et à la terre, une lutte commune, 3–19 Mars 2016. 23 Março, GRAIN. www.grain.org.
- IIED (1999). *Land Tenure and Resource Access in West Africa: Issues and Opportunities for the next Twenty-Five Years*. IIED.
- Inter-Réseaux (2011). Les Organisations de Producteurs face aux pressions foncières en Afrique de l'Ouest. *Inter-Réseaux*, (4).
- Jacob, J.P., Hochet, P. & Ouedraogo, S. (2012). Les enjeux de la mise in oeuvre de la loi portant régime foncier au Burkina Faso. *Grain de Sel*, (52).

- Jacovetti, C. & Koné, M. (2017). *Les initiatives communautaires de redevabilité pour revendiquer les droits fonciers en Afrique sub-saharienne*. FIAN.
- Kanoute, A. et al. (2011). *Accaparement des Terres en Afrique de l'Ouest*. CICODEV.
- Lavigne, P. et al. (2017) *Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation*. UEMOA.
- Le Quotidien (2017). *Réforme foncière: La société civile invite Macky à relancer le processus*. www.lequotidien.sn
- Manji, A. (2006). *The Politics of Land Reform in Africa*. Zed Books.
- Ndiaye, A. (2012). La réforme des régimes fonciers au Sénégal: condition de l'éradication de la pauvreté rurale et de la souveraineté alimentaire. In B. Founou-Tchuigoua & A. Ndiaye (Eds.). *Réponses radicales aux crises agraires et rurales africaines*. CODESRIA.
- Oya, C. & Ba, C.O. (2013). Les politiques agricoles 2002–2012 – Entre volontarisme et incohérence. In M.C. Diop (Ed.). *Sénégal 2000–2012 Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*. Karthala.
- UNECA (2011). *Land Policy in Africa: West Africa Regional Assessment*. AUC-ECA-AfDB Consortium.

CRISE ECONÓMICA, INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E OPORTUNIDADES PARA A MUDANÇA: O CASO DA BVM, MOÇAMBIQUE

Salim Cripton Valá

INTRODUÇÃO

A economia moçambicana foi, nos últimos 22 anos, marcada por momentos de expansão e de crise, tendo, nos primeiros 15 anos do século XXI, sido considerada pelas instituições financeiras multilaterais como um caso de sucesso económico, principalmente devido às altas taxas de crescimento económico¹, com uma média anual de cerca de 7,5%, e às medidas prudentes na gestão de políticas macroeconómicas. Em 2016, os mercados financeiros internacionais e as mais reputadas agências financeiras que outrora suportaram a trajectória económica de Moçambique anunciaram a existência de uma crise financeira e institucional profunda na economia moçambicana decorrente das dívidas públicas não declaradas (Castel-Branco, 2020; Muianga & Ibraimo, 2021; Valá, 2021a).

A crise económico-financeira de carácter global, mas com repercussões nacionais, afectou o desempenho da economia moçambicana, desacelerou o crescimento económico, fragilizou as estratégias de combate à pobreza, gerou mais desemprego e agravou as desigualdades sociais, sobretudo, mas não só, nas áreas urbanas.

As instituições financeiras foram afectadas pela turbulência económica, e isso repercutiu-se no limitado acesso dos empresários ao financiamento, no aumento dos riscos de crédito e no incremento do custo do dinheiro. Sendo de reduzida dimensão, com baixo volume de negócios e liquidez, a Bolsa de Valores² de Moçambique (BVM) teve um fraco crescimento

¹ O crescimento económico verificado foi acompanhado e, em parte significativa, dependente da atracção de investimento directo estrangeiro, crescente endividamento e a estabilidade dos principais indicadores macroeconómicos, como a inflação, a taxa de câmbio e a constituição de reservas internacionais líquidas.

² As Bolsas de Valores são locais institucionais que permitem criar as condições e sistemas necessários à negociação de compra e venda de valores mobiliários, regulamentada e transparente, tendo na sua base uma actividade económico-financeira que contribui para o desenvolvimento económico, actividade essa que procura reger-se por elevados padrões legais, institucionais e éticos de negociação e operacionalidade executados com rapidez, amplitude e conhecimento por parte de todos os intervenientes. Sendo sinalizadores da saúde financeira dos emitentes de títulos cotados, proporcionam igualmente um sistema centralizado de negociação, asseguram o registo, a compensação, a liquidação das operações, bem como divulgam a informação com segurança e transparência ao mercado (Maleiane, 2014; Samuelson & Nordhaus, 1998). Para mais informações sobre sistema financeiro, mercado de capitais e bolsa de valores, os seus conceitos, natureza e mecanismos operacionais, recomendo a leitura de Fortuna (2020) e Pinheiro (2019).

no segmento accionista e manteve um certo equilíbrio global em virtude do dinamismo do segmento obrigacionista, com destaque para a emissão de Obrigações do Tesouro.

Perante este cenário problemático, ditado pela crise económica que foi agravada com a pandemia da covid-19³, mostra-se relevante entender como a crise económica afectou as instituições financeiras, em particular a BVM, e de que forma a crise poderá ser uma oportunidade de mudança no sentido de incremento do desempenho institucional e afirmação do mercado de capitais em Moçambique, sobretudo para imprimir maior dinamismo e assegurar o crescimento sustentável do mercado secundário.

Com este artigo pretende analisar-se a crise económica no País, como ela afectou as instituições financeiras, em particular a BVM, e a oportunidade de mudança que comporta para ampliar o escopo da BVM e o seu impacto no sistema financeiro e na economia moçambicana.

Procurar-se-á compreender, especificamente: i) como se manifestou a crise económica, quais os seus efeitos, e como isso impactou no sistema financeiro, no mercado de capitais e no desempenho da BVM; ii) o percurso e desempenho institucional da BVM e aferir até que ponto está a cumprir com os objectivos que ditaram a sua criação; iii) de que forma a crise económica pode favorecer a introdução de mudanças e reformas nas instituições financeiras, e mais particularmente no mercado de capitais e na BVM, e; iv) apresentar as medidas e reformas a introduzir para incrementar o desempenho e o impacto do mercado de capitais e da BVM na dinamização do sistema financeiro e da economia moçambicana.

Este documento parte do pressuposto de que momentos de crise económica, como o que se vive actualmente, são também oportunidades para encetar mudanças e reformas que contribuam para melhorar o desempenho, ampliar o impacto e garantir a sustentabilidade do mercado de capitais e da BVM, e as acções já em curso para inverterem a tendência económica prevalecente, porque são insuficientes e de alcance limitado, devem ser prosseguidas com vigor, arrojo e sentido inovativo, devendo igualmente ser diversificadas, aprofundadas e ser mais abrangentes.

CRISE ECONÓMICA, OUTRAS ADVERSIDADES, CONSEQUÊNCIAS E MEDIDAS PARA MITIGAÇÃO

A CRISE ECONÓMICA⁴ E A CONFLUÊNCIA DE CONTRARIEDADES

As crises económicas podem ocorrer devido a uma diversidade de factores, alguns dos quais externos ao circuito do capital, tal como instabilidade e convulsões políticas e sociais, mudanças

³ Mosca (2020) e Mussagy (2021) fazem análises económicas abrangentes sobre os efeitos da covid-19 na economia moçambicana, pelo que recomendamos ao leitor que possa aprofundar o seu entendimento lendo essas duas obras, que abordam a pandemia da covid-19 e os seus efeitos no funcionamento e resposta do Estado e no sector produtivo e na economia.

⁴ Crise económica é uma fase de recessão caracterizada por falta de investimentos, diminuição da produção, aumento do desemprego, aumento dos preços, queda da procura, falta de liquidez, ou seja, um conjunto de circunstâncias desfavoráveis no domínio económico, que podem ter consequências graves sob ponto de vista social e mesmo político.

tecnológicas significativas, sensibilidade das bolsas de valores e de mercadorias a “más notícias” económicas, políticas e ecológicas, colapso das instituições financeiras, incapacidade de ramos de capital de se reestruturarem para fazerem face à redução da taxa de lucro, endividamento público e/ou privado excessivo e muito rápido, ou à expansão ou intenção de expansão excessivamente rápida da base produtiva, entre outras razões ou factores (Castel-Branco, 2017). Em alguns casos, as crises económicas resultam da conjugação de diversos factores simultâneos que afectam os fundamentos da economia e a economia real.

A economia de Moçambique fez parte de uma lista de 10 economias do mundo em crescimento acelerado há duas décadas, e um dos países preferenciais dos doadores e o destino de 10–15% do total dos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) na África Subsaariana (Banco Mundial, 2022).

Esta tendência de crescimento foi interrompida no último quinquénio (2015–2019), período em que a economia cresceu a uma média anual de 3,9%, atingindo o crescimento mais baixo desde 2000, quando, em 2019, registou o valor de 2,3% (INE, 2020). Esta desaceleração da economia reflectiu as fragilidades estruturais do modelo económico adoptado, caracterizado pela excessiva dependência de fluxos externos de capitais sob a forma de ajuda externa, investimento directo estrangeiro e endividamento público, e pela concentração da produção e comércio num conjunto restrito de produtos primários para exportação (Castel-Branco, 2017; Castel-Branco & Ossemame, 2010), com destaque para os produtos do complexo mineral-energético, seguido da agro-indústria, conforme se pode constatar na Tabela 1.

TABELA 1: PESO MÉDIO DAS EXPORTAÇÕES DE BENS POR PRODUTO E POR CATEGORIA, 2000–2016 (%)

Complexo mineral-energético	64	Agro-indústrias	15	Outros	21
Alumínio	40	Tabaco	6		
Carvão	6	Algodão	2		
Gás	6	Madeira	2		
Areias pesadas	3	Caju	1		
Energia eléctrica	9	Açúcar	3		
		Banana	1		

Fonte: Langa (2017).

A concentração da produção num pequeno leque de grandes projectos focados na produção primária para exportação, o núcleo extractivo da economia constituído pelo complexo mineral energético (64% – recursos minerais, energia eléctrica e gás, etc.) e pelas mercadorias agrícolas primárias para exportação (15% – algodão, tabaco, chá, florestas, etc.) deixou a economia moçambicana muito dependente dos preços destas “*commodities*” nos mercados internacionais (Castel-Branco, 2010, 2014, 2015, 2017).

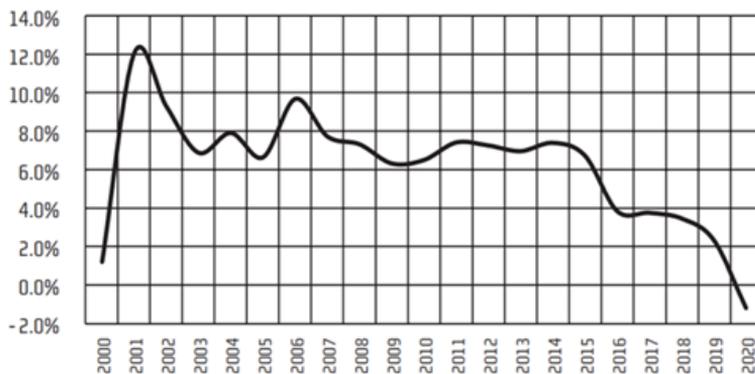
A crise económica que se iniciou em 2015 foi exacerbada em 2016, quando se tornou do conhecimento público a existência de dívidas que não haviam sido previamente divulgadas,

no valor de mais de USD 2,2 mil milhões, equivalente a 12% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, contrariando o acordo estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, na óptica do IESE (2021), a crise das “Dívidas Ocultas” não foi propriamente uma nova crise, mas sim a continuidade de uma crise anterior.

A crise levou ao cancelamento do financiamento directo ao Orçamento do Estado (OE) por parte dos principais parceiros de desenvolvimento, incluindo doadores bilaterais, o Banco Mundial e o FMI. O cancelamento do apoio ao OE deixou a economia numa crise fiscal sem precedentes, com impactos na despesa social, em particular na saúde, na educação e no transporte público.

Como se não fosse suficiente, a crise económica provocada pelas “dívidas ocultas” em 2016–2019, veio a ser agravada por uma sucessão de novas crises sem precedentes, desde os eventos climáticos extremos, em 2017–2021, a pandemia da covid-19, em 2020–2022, a instabilidade político-militar na zona centro e de focos de terrorismo em Cabo Delgado, a mais forte contracção económica dos últimos 30 anos, em 2020 e, mais recentemente, o conflito entre a Rússia e a Ucrânia, desde Fevereiro de 2022. Este acumular de crises sucessivas arrastaram Moçambique para uma recessão económica prolongada. A taxa de crescimento económico baixou para metade, de 7,7%, no período 2000–2015, para 3,3%, no período 2016–2019, para ser de -1,3%, em 2020. Essa redução drástica pode ser confirmada pela leitura do Gráfico 1, contendo a tendência do crescimento do PIB entre 2000 e 2020.

GRÁFICO 1: CRESCIMENTO REAL DO PIB EM MOÇAMBIQUE, 2000–2020 (%)



Fonte: INE (vários anos).

Em consequência da crise, o metical sofreu uma depreciação drástica face às principais moedas (EUR, USD, ZAR), a inflação disparou para 17,4%, no fim de 2016, e o espaço fiscal ficou acentuadamente reduzido. O IDE reduziu drasticamente, já que os investidores internacionais perderam a confiança no País. Os empréstimos em termos concessionais das instituições financeiras internacionais ficaram bastante mais limitados, tendo a ajuda oficial caído de 17,5%

para 12,4% do PIB, entre 2013 e 2018 (IESE, 2021). A dívida externa pública ou com garantia pública de Moçambique explodia de 61% do PIB, em 2016, para 104%, em 2018. O ónus do serviço da dívida em cada ano era demasiado alto para ser suportado pela economia, pelo que, em 2016, Moçambique entrou em situação de incumprimento da dívida. Como resultado, as agências de notação de crédito reduziram a classificação da dívida soberana para incumprimento selectivo ou limitado, e o Banco Mundial e o FMI reclassificaram a dívida externa de Moçambique como «em situação grave» (Banco Mundial, 2022).

Os eventos climáticos extremos vieram a agravar mais a situação económica. Entre 2017 e 2021, Moçambique foi atingido pelos ciclones *Dineo*, em 2017, *Idai* e *Kenneth*, em 2019, *Chalane*, em 2020, e *Eloise*, em 2021, além de outras calamidades (cheias, inundações, secas, trovoadas, ventos fortes), que atingiram directamente 3,2 milhões de pessoas (mais de 10% da população moçambicana), provocando centenas de mortes, destruindo milhares de casas, salas de aulas, centros de saúde, estradas e outras infra-estruturas, além de milhares de hectares de culturas agrícolas, milhares de embarcações de pesca com prejuízos que passaram por todos os sectores de actividade económica, e com principal incidência nas províncias de Inhambane, Sofala, Manica, Cabo Delgado e Zambézia.

Segundo estimativas do Banco Mundial (2020), os prejuízos dos ciclones *Kenneth* e *Idai* foram superiores a 3 mil milhões de USD, com particular incidência no centro do País, e segundo a agência de notação de rating *Standard & Poor's* (2021), os eventos climáticos extremos e recorrentes irão influenciar negativamente o risco do crescimento económico nas perspectivas de longo prazo. May, Lustosa, & Vinha (2003) mostraram a relação positiva entre as questões ambientais e o desenvolvimento económico, enquanto Biai (2009) mostrou que países em desenvolvimento, como Moçambique, são os que sofrem maiores consequências das alterações climáticas embora sejam os que menos contribuem para ela. No Índice Global de Risco Climático (IGRC), publicado em Janeiro de 2021 pela *Germanwatch*, Moçambique é o país mais vulnerável do mundo às mudanças climáticas, e esta vulnerabilidade do País é também defendida por vários autores (Irish Aid, 2018; Warner *et al.*, 2016) devido à elevada dependência dos meios de subsistência da população dos recursos naturais (como a terra, florestas, água, entre outros) e à limitada capacidade de adaptação às mudanças climáticas (Ford *et al.*, 2015).

Ainda Moçambique estava a tentar recuperar do impacto causado pelos eventos climáticos extremos, quando a eclosão da pandemia da covid-19 à escala mundial, no final de 2019, veio desviar as expectativas e o foco do apoio da comunidade internacional na reconstrução do País, assim como do esforço do Governo na diversificação da economia e sua transformação estrutural.

O advento da covid-19 obrigou o Governo a tomar medidas preventivas para conter a propagação da pandemia no País, pondo em primeiro lugar a vida dos cidadãos e a saúde pública

em detrimento da economia, impondo restrições sociais com profundo impacto negativo na economia, que não se fizeram esperar, como o fecho de empresas, locais de trabalho, escolas e fronteiras, que quase paralisaram a economia moçambicana, com especial incidências nas áreas do turismo, restauração, serviços, entre outros, e que levou ao fecho de empresas, ao aumento do desemprego, à queda dos salários, com «as mulheres e os trabalhadores de baixa renda a serem desproporcionadamente afectados pela crise» (OIT, 2021).

Outros factores adversos também afectaram o País, em 2020, como a instabilidade político-militar no Centro do País (Sofala e Manica) e os focos de terrorismo em Cabo Delgado (que levaram a empresa francesa *TOTAL* à interrupção das suas actividades no Norte de Moçambique, por invocação da cláusula de força maior), criando uma situação de catástrofe humana na região, além da interrupção da actividade de outras empresas com ela associadas, e de todo um conjunto de contratos de fornecimento suspensos por tempo indeterminado, com as consequentes reduções do nível de emprego e dos salários, tendo provocado uma pressão sobre o Orçamento do Estado e feito aumentar a alocação orçamental para as Forças de Defesa e Segurança (FDS).

A Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), no seu estudo sobre o impacto da covid-19 no sector empresarial moçambicano, estimava perdas entre USD 234 milhões e USD 375 milhões, sendo que o sector do turismo era o mais afectado com prejuízos entre USD 53 milhões e USD 71 milhões. O pacote de incentivos fiscais, aduaneiros, laborais e financeiros, com vista a assegurar a sobrevivência das empresas e garantir a recuperação das suas actividades, foi estimado em USD 355 milhões (*Exame Moçambique*, 2021).

Quando se acreditava que a pior fase da crise económica já teria passado, surge, em 2022, o conflito que opõe a Ucrânia à Rússia. Com a interrupção do abastecimento global de cereais da Ucrânia, e do abastecimento de petróleo russo, é expectável a subida da taxa de inflação, o aumento dos preços dos cereais e dos fertilizantes, assim como o aumento do preço dos combustíveis e dos transportes, com o consequente risco de insatisfação popular pelo aumento do custo dos bens essenciais à população.

MEDIDAS PARA MITIGAR O IMPACTO DA CRISE ECONÓMICA

Esta crise económica que se prolonga há mais de seis anos (2016–2022), agravada por outros eventos além das “Dívidas Ocultas” (eventos climáticos extremos, pandemia da covid-19, instabilidade político-militar, focos de insurgência terrorista, conflito no Leste Europeu), requereu a implementação de medidas para a mitigar (Governo, Banco de Moçambique, Instituições Financeiras). A tabela dois, contendo os indicadores macroeconómicos do País, mostra como foram negativamente afectados pela crise, em particular a taxa de crescimento, a inflação, o investimento directo estrangeiro e as receitas do Estado.

TABELA 2: EVOLUÇÃO DOS INDICADORES MACROECONÓMICOS DE MOÇAMBIQUE

PRINCIPAIS INDICADORES MACROECONÓMICOS DE MOÇAMBIQUE	2019	2020	2021	2022	Evolução 2019-2020	Evolução 2020-2021
	Real	Real	Real	Previsão		
Taxa de Crescimento real (%)	2,3	-1,28	2,16	2,9	-155,7%	268,8%
Taxa de Inflação média anual (%)	2,78	3,14	5,7	5,3	12,9%	81,5%
RIL (Meses de Cobertura de Importação)	6,7	6,0	6,0	6,0	-10,4%	0,0%
Exportações (USD Milhões)	4 718,0	3 588,0	5 579,0	5 203,0	-24,0%	55,5%
Importações (USD Milhões)	6 799,0	5 883,0	7 387,0	10 299,0	-13,5%	25,6%
Investimento Directo Estrangeiro (USD Milhões)	2 211,7	3 035,0	5 102,0	3 189,0	37,2%	68,1%
Receitas do Estado (MZN Milhões)	276 431	236 322	198 067	298 917	-14,5%	-16,2%
População (Milhões de Habitantes)	28,5	29,3	30,8	31,5	2,8%	5,1%

Fonte: BdPES 2020, 2021 e 1.º Trimestre 2022; INE 2021, 2022; Banco de Moçambique, 2021, 2022; PESOE, 2022.

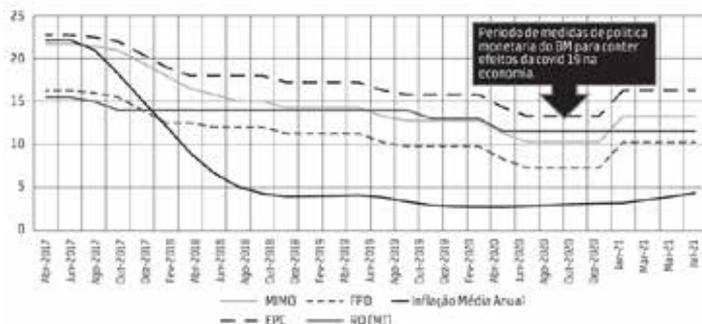
A seguir, apresentam-se algumas das principais acções levadas a cabo para reduzir os efeitos da crise na economia, no sector produtivo e na população, e uma breve análise do seu alcance.

POLÍTICA MONETÁRIA

Um primeiro conjunto de «medidas extraordinárias» foi anunciado pelo Banco de Moçambique (BM), em Março de 2020, pouco antes do anúncio do primeiro caso de infecção no País. Estas medidas, cujo impacto esperado foi prontamente questionado (Ibraimo & Muianga, 2020), incluíam: (1) a redução das taxas de reservas obrigatórias (RO); (2) a introdução de uma linha de financiamento em moeda estrangeira para os bancos comerciais; e (3) a não obrigatoriedade de constituição de provisões pelos bancos comerciais (Banco de Moçambique, 2020b):

1. A redução das taxas de RO para os passivos em moeda nacional de 13% para 11,5% e em moeda estrangeira de 36,5% para 34,5% (Banco de Moçambique, 2020b), permitiu ao banco central injectar liquidez para o sistema financeiro, para que os bancos comerciais tivessem mais dinheiro disponível para aplicar de forma rendível e expandir o crédito à economia. Esta medida libertou liquidez na ordem dos USD 90 milhões para os bancos comerciais;

GRÁFICO 2: A EVOLUÇÃO DOS INDICADORES MACROECONÓMICOS DE MOÇAMBIQUE



Fonte: Banco de Moçambique (vários comunicados do CPMD) e INE.

2. Para reforçar as suas medidas, o BM introduziu uma linha de financiamento de 500 milhões de dólares americanos em moeda estrangeira para os bancos comerciais que operam no mercado cambial interbancário, pretendendo, com esta medida, conter as pressões inflacionárias que pudessem advir da subida da taxa de câmbio, dado o seu papel na determinação da inflação no País. No entanto, a taxa de juro associada a esta linha de financiamento, a incerteza em torno das condições de reembolso, o baixo rácio de empréstimo/depósito em moeda estrangeira, tornaram esta medida pouco atractiva para as empresas e para os bancos comerciais (World Bank, 2021);
3. Os bancos comerciais deixaram de ter a obrigatoriedade de constituir provisões e, com esta medida, o BM pretendia proteger o sistema financeiro dos riscos de aumento do crédito malparado. Ao aliviar a pressão sobre as empresas e famílias com financiamento na banca nacional, reduziam os riscos de as empresas não conseguirem manter os seus custos operacionais e o serviço da dívida, e para as famílias, esta medida permitiria aliviar a quebra de rendimento. No entanto, a sua eficácia foi limitada porque requeria que as empresas tivessem a capacidade de reestruturarem a sua actividade no curto prazo, o que para muitas não foi possível (Banco de Moçambique, 2020b).

POLÍTICA FISCAL

Do lado da política fiscal, a crise económica (em particular a decorrente da pandemia da covid-19 e da instabilidade militar) fez aumentar as pressões sobre o Orçamento do Estado, num contexto ditado pela fraca capacidade de mobilização de recursos domésticos e um elevado endividamento público (externo e interno), e com uma tendência ascendente. Durante o período da crise, o Estado financiou-se no mercado doméstico, através da emissão de Obrigações do Tesouro, via Bolsa de Valores, que no período de 2016 a 30 de Junho de 2022, ascendeu ao montante de MZN 154 mil milhões (BVM, 2022)⁵.

O Governo elaborou um plano de necessidades e financiamento orçado em cerca de USD 700 milhões, tendo conseguido mobilizar 95% desses recursos junto dos doadores e parceiros de cooperação (MEF, 2021). Despesas adicionais relacionadas com a covid-19 obrigaram a uma revisão do OE, em Novembro de 2020, com um défice fiscal de 8,3% do PIB (2% para covid-19, 1% para despesas militares), contra os 4% do PIB do orçamento original (World Bank, 2021). Além destas, o Governo implementou outras medidas para mitigar os impactos de curto prazo sobre as empresas e as famílias. No caso das empresas: (1) adiamento dos pagamentos do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) para pequenas empresas com um volume de negócios abaixo de 2,5 milhões de meticais até 2021; (2) a autorização da compensação dos créditos de IVA em conjunto com outros impostos até 31 de Dezembro de

⁵ E também de Bilhetes do Tesouro, através do Banco de Moçambique.

2020; (3) a redução em 10% na tarifa de energia eléctrica para as empresas; (4) o perdão de multas sobre as dívidas à segurança social (INSS) e a redução da taxa de juro para pagamentos devidos.

Nas medidas de protecção às famílias mais vulneráveis, destacaram-se: (1) a expansão do número de beneficiários dos programas de protecção social de 592 179 para 1 695 004 agregados familiares; (2) simplificação dos requisitos de documento de identificação para transferências móveis aos beneficiários dos programas de protecção social; (3) estabelecimento de um fundo de estabilização e alocação das poupanças para a resposta à covid-19; (4) suspensão do IVA para o sabão, óleo e açúcar até finais de 2020; (5) suspensão de cobrança de taxas de água para clientes com consumo até 5 metros cúbicos e isenção de multas; (6) monitorização dos preços para evitar especulação; (7) redução de 50% na tarifa de electricidade para agregados familiares de baixo rendimento; (8) proibição de despejo de inquilinos; e (9) subsídios às botijas de gás de cozinha (World Bank, 2021).

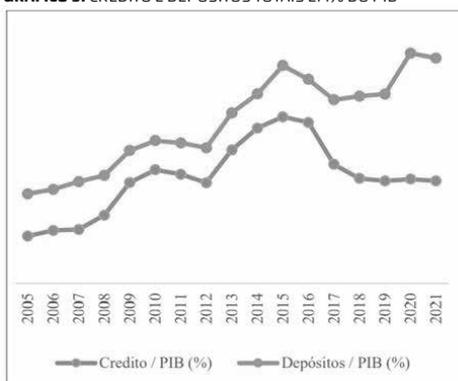
SISTEMA FINANCEIRO

Foram abertas duas linhas de crédito, geridas pelo Banco Nacional de Investimento (BNI), sendo uma de 14,5 milhões de USD para o apoio às Pequenas e Médias Empresas (PMEs) afectadas pela crise, para tesouraria e aquisição de equipamento, e outra de 8,7 milhões de USD reembolsável a uma taxa de juro de 4%, que foram consideradas insuficientes para cobrir as necessidades de financiamento demandada pelas PMEs (Governo de Moçambique, 2021; World Bank, 2021).

O sistema financeiro, nomeadamente os bancos comerciais, destacaram-se pela implementação de moratórias ao crédito, como forma de sustentar os níveis do crédito malparado das empresas e das famílias com financiamento na banca nacional. A taxa de juro média das operações activas a um ano era de 21,3%, no final de 2021, quando, em 2020, foi de 22,1% e, em 2019, tinha sido de 22,2%, reflectindo uma descida da taxa de juro do financiamento bancário às empresas. Por seu lado, a média das taxas de juro das operações passivas (remuneração aos depositantes) foi de 8,1%, em 2021, contra os 8,2%, em 2020, uma redução de 0,1%.

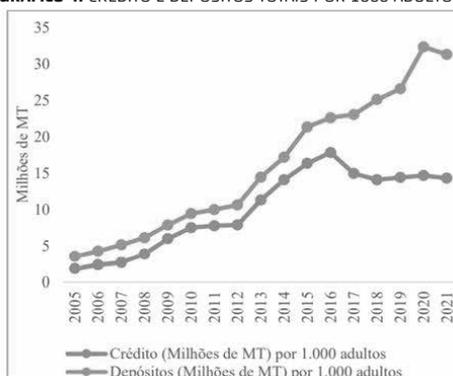
Em 2021, observou-se uma tendência descendente do financiamento bancário avaliado em termos demográficos. Com efeito, por cada 1000 adultos, foram concedidos cerca de 14,3 milhões de meticais (MZN), contra 14,7 milhões de MZN, em 2020. No mesmo período, a poupança financeira mostrou, igualmente, uma tendência de queda quando analisada em termos demográficos, ao situar-se em cerca de 31,4 milhões de MZN, realizada por cada 1000 adultos, menos um milhão de meticais, quando comparada ao período anterior, conforme ilustram os Gráficos 3 e 4.

GRÁFICO 3: CRÉDITO E DEPÓSITOS TOTAIS EM% DO PIB



BM - Relatório de Inclusão Financeira, 2021.

GRÁFICO 4: CRÉDITO E DEPÓSITOS TOTAIS POR 1000 ADULTOS



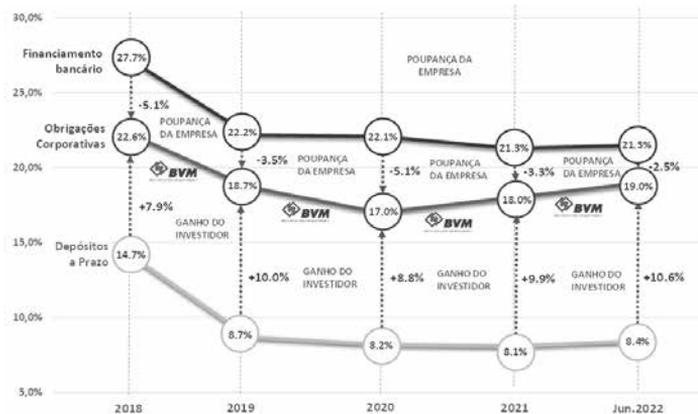
BM - Relatório de Inclusão Financeira, 2021.

MERCADO DE CAPITAIS

Com o cancelamento do financiamento directo ao Orçamento do Estado por parte dos principais parceiros de desenvolvimento (doadores bilaterais, Banco Mundial, FMI), Moçambique procurou, no mercado doméstico, colmatar parte das suas necessidades de financiamento” (BVM, 2022).

As taxas de juro no financiamento ao sector público e privado através da BVM foram inferiores ao custo do financiamento de alternativas do sistema financeiro, nomeadamente o financiamento bancário tradicional. As Obrigações Corporativas cotadas na Bolsa de Valores apresentaram taxas de juro médias de 22,6%, em 2018 (contra 27,7%), 18,7%, em 2019 (contra 22,2%), 17,0%, em 2020 (contra 22,1%), e de 18,0%, em 2021 (contra 21,3%) (BM 2018, 2019, 2020, 2021; BVM 2018, 2019, 2020, 2021), cenário que pode ser confirmado pelo Gráfico 5.

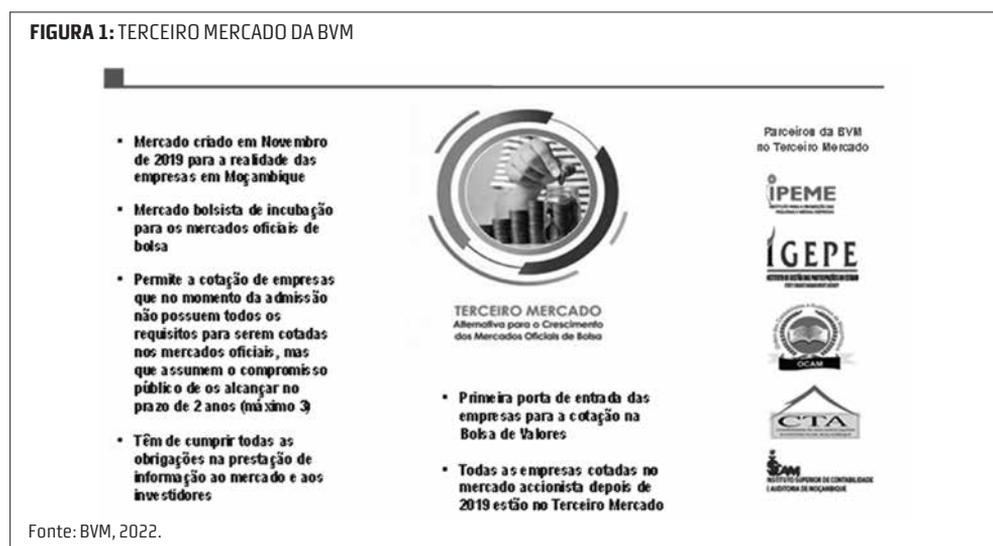
GRÁFICO 5: TAXAS DE JURO DE OPERAÇÕES ACTIVAS, PASSIVAS E DE OBRIGAÇÕES CORPORATIVAS COTADAS NA BVM



(1) BM, Média das Taxas Máximas e Mínimas das Operações Activas e Passivas, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.

(2) BVM, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.

Tendo em conta o facto de que as empresas também se podem financiar no mercado de capitais recorrendo ao capital próprio das empresas, através de operações bolsistas, como a venda de acções da empresa ou a emissão de novas acções, a BVM lançou, em 2019, um novo mercado bolsista – o Terceiro Mercado – adaptado à realidade empresarial das empresas moçambicanas, tornando mais fácil o acesso ao mercado de capitais e à Bolsa de Valores, e foi nesse novo mercado bolsista que as últimas três empresas foram cotadas na Bolsa de Valores. A natureza e as características principais do Terceiro Mercado de Bolsa podem ser resumidas na Figura 1.



Em 2019, duas empresas financiaram-se no mercado de capitais: (1) a Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB), através de uma operação bolsista de venda de 4% das suas acções, tendo-se financiado em MZN 3300 milhões (USD 55 milhões), tendo sido considerada a maior operação bolsista em termos de inclusão, uso de meios tecnológicos e abrangência e; (2) a Cervejas de Moçambique (CDM), através de um aumento de 30,19% do seu capital social através de uma operação pública de subscrição de novas acções, tendo obtido um financiamento de MZN 7793 milhões (USD 124,5 milhões), naquela que constituiu a maior operação de financiamento do sector privado através da Bolsa de Valores.

As medidas adoptadas por Moçambique (de política monetária, de política fiscal, do sistema financeiro e do mercado de capitais) não foram muito diferentes das tomadas por outros países da região, mas a maximização da sua eficácia foi comprometida por problemas de concepção e de implementação (World Bank, 2021). Outros estudos levantam questões sobre a transparência no processo de alocação e selecção dos beneficiários directos das medidas de política monetária e fiscal (Mapisse *et al.*, 2021). Já o IESE (2021), atribui a menor eficácia

das medidas de política monetária e fiscal ao efeito combinado da crise económica com os problemas estruturais da economia que continuam a persistir (dependência de fluxos externos de capital, dependência dos preços das “*commodities*” de exportação nos mercados internacionais, entre outros). Apesar de a contribuição de certos mercados, como o mercado de capitais, e em particular a Bolsa de Valores ter sido positiva, o seu impacto na economia ainda é diminuto, tendo em conta a sua ainda reduzida dimensão, liquidez e profundidade.

Diversas pesquisas levadas a cabo sobre o mercado de capitais e a BVM, arrolam os seguintes desafios⁶: (a) Falta de instrumentos financeiros inovadores, nomeadamente os orientados para as PME, que constituem a maioria das empresas, mas que permanecem com dificuldades de acesso ao crédito devido a serviços financeiros inadequados; (b) Empresas com baixa produtividade, resultados e lucratividade; (c) Alto custo para cotação na Bolsa de Valores; (d) requisitos de admissão à cotação muito rígidos, que beneficiam as grandes empresas em detrimento das PME; (e) Baixo nível de poupança doméstica; (f) Falta de informação e/ou fraco conhecimento do mercado de capitais e da BVM; (g) Instabilidade política, conflitos e deficiente ambiente de negócios, que retraem os investidores; e (h) Natureza, capacidade e custos da intermediação financeira (correctores da bolsa) (Banco de Moçambique, 2015; Bica, 2018; BVM, 2017; Chishte, 2021; FINANTIA, 2015; Howana, 2021; Langa, 2022; Matola, 2004⁷; Siúta & Chishte, 2020; USAID, 2017; Valá, 2019).

O CASO DA BVM: OBJECTIVOS, SERVIÇOS, MERCADOS E DESEMPENHO

O sistema financeiro tem o objectivo de transferir recursos em poder dos detentores de poupança para o sector produtivo ou para o sector de consumo, sendo constituído por quatro mercados financeiros, nomeadamente o monetário, cambial, de crédito e de capitais, que diferem entre si relativamente ao tipo de activos, à sua finalidade e ao seu horizonte temporal (Allen & Gale, 2001). O mercado de capitais é onde são emitidos os valores mobiliários (mercado primário) que podem ser posteriormente transaccionados no mercado secundário, seja num mercado regulamentado (BVM, mercado bolsista) ou num mercado não regulamentado (OTC, “*over-the-counter*”, mercado fora de bolsa). Em Moçambique, os valores mobiliários emitidos ou

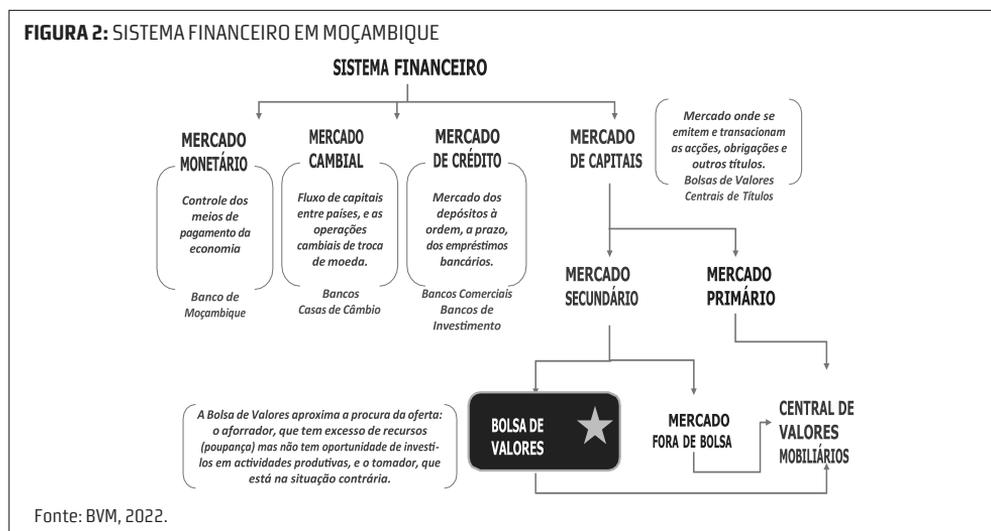
⁶ A pesquisa desenvolvida por Manhique (2022) refere que o reduzido acesso ao financiamento via bolsa deriva da assimetria de informação, elevados custos de transacção, rigidez dos requisitos de acesso, além de factores como a natureza dos operadores de bolsa, baixa cultura de poupança, fraco desempenho económico das empresas e reduzida produtividade económica.

⁷ Na sua dissertação, Matola (2004) recomendava a criação do Segundo Mercado de bolsa, o reforço da área de estudos e educação financeira na BVM e o licenciamento de operadores autónomos de bolsa, que não sejam bancos. A realidade actual é que a BVM possui além do Segundo Mercado, criado em 2009, o Terceiro Mercado, criado em 2019, que já possui áreas específicas e reforçadas que tratam de planeamento, estudos e estatísticas, bem como foi potenciada a área de educação financeira e criado o Gabinete de Apoio as Empresas e aos Investidores. Estão já licenciados pelo Banco de Moçambique o Regulador do Mercado de Capitais em Moçambique, e dois operadores autónomos de bolsa, que estão a operar.

negociados em território nacional são de registo obrigatório na Central de Valores Mobiliários (BVM, 2022).

O sistema financeiro nacional é dominado pelos bancos comerciais, com fortes características oligopolistas, e que são responsáveis por 90% do crédito e dos depósitos, contra apenas 6% da Bolsa de Valores e 4% de outras pequenas instituições de crédito. A Bolsa de Valores representa uma pequena fracção das operações financeiras comerciais, e a sua estrutura comercial é assente nas transacções de títulos de dívida pública (80% das suas operações) e de acções de um pequeno número de grandes empresas, como a CDM, Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH) e HCB (Castel-Branco, 2017).

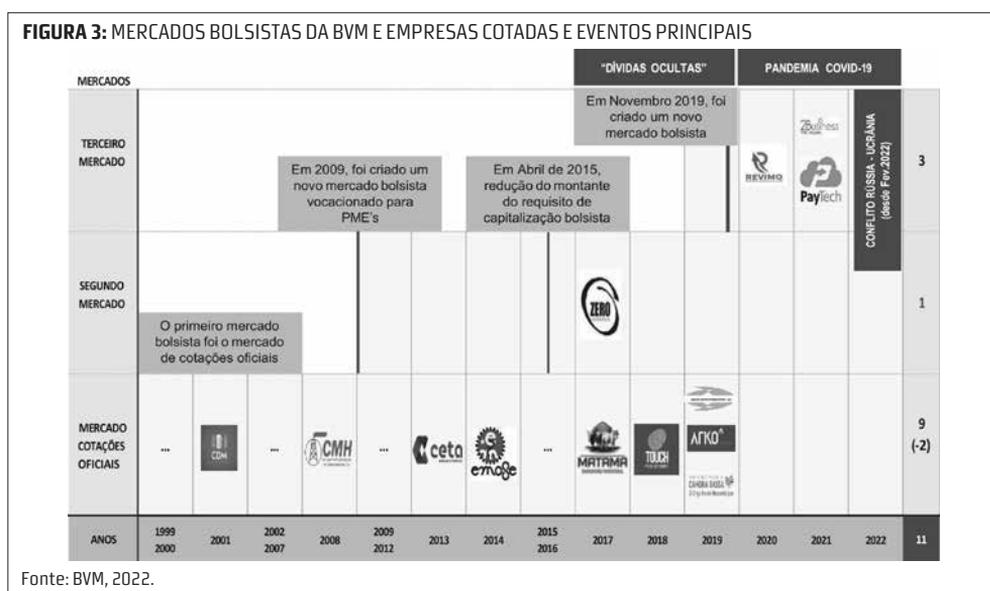
O sistema financeiro, em Moçambique, está estruturado em quatro grandes grupos de instituições financeiras, nomeadamente: (1) as Instituições de Crédito (16 bancos e 665 agências bancárias; 12 microbancos e 85 delegações; 1 sociedade de investimento; 3 instituições de moeda electrónica e 94 697 agentes; e 5 cooperativas de crédito), (2) as Sociedades Financeiras (1 sociedade emitente/gestora de cartões de crédito), (3) os Operadores de Microfinanças (12 organizações de poupança e empréstimo, e 1586 operadores de microcrédito), e (4) Outras Instituições Financeiras (21 Instituições Seguradoras e 153 filiais; 14 Operadores de Bolsa) (Banco de Moçambique, 2021; BVM, 2022; ISSM, 2021). Em Moçambique, o principal mercado de financiamento é o mercado de crédito (bancos comerciais), e não o mercado de capitais, como sucede com os países de influência anglo-saxónica (caso dos Estados Unidos, Reino Unido, Índia, Austrália, Namíbia, África do Sul, entre outros).



A BVM foi criada pelo Governo, em 1998, com o objectivo de ser um mercado alternativo de financiamento à economia, promovendo a captação da poupança dos aforradores e

direccionando-a para o investimento produtivo, quer para o sector público quer para o privado. As Bolsas de Valores são instituições emblemáticas e das mais relevantes dos mercados de capitais, que em dinâmicas e vibrantes economias de mercado são consideradas como os “barómetros das economias”, o que ainda não é o caso em Moçambique. A missão principal da BVM é organizar, gerir e manter o mercado secundário centralizado de valores mobiliários (Valá, 2019, 2021b).

Cabe à Bolsa de Valores a criação e manutenção de um local e sistemas dotados de meios necessários ao funcionamento de um mercado livre e aberto para a realização de compra e venda de valores mobiliários. A Bolsa de Valores assegura também os serviços de registo, compensação, liquidação e divulgação de informação suficiente e oportuna sobre as operações realizadas. A Figura 3 ilustra, esquematicamente, os mercados de bolsa, as empresas cotadas e os principais eventos ocorridos na BVM.



Se, em 2016, o financiamento à economia via Bolsa de Valores havia atingido o valor de MZN 28 993 milhões, esse número aumentou para MZN 218 742 milhões, no final de 2021, representando um crescimento de 654,5% e, no final do 1.º semestre de 2022, alcançava o valor de MZN 238 454 milhões, sendo 80% direccionado ao sector público e 20% ao sector privado. A parte do financiamento ao sector privado, mais de MZN 45 000 milhões, superior a USD 700 milhões, corresponde a financiamento obtido por via de Obrigações Corporativas e Obrigações de Papel Comercial, juntamente com diversas operações bolsistas de venda de acções (CDM, em 2001, CMH, em 2008, CETA, em 2012, Empresa Moçambicana de Seguros (EMOSE), em 2013, HCB, em 2019, REVIMO, em 2020) ou de emissão de novas acções

(CDM em 2003, 2011 e 2019), o que atesta o papel da Bolsa de Valores enquanto gestora do mercado secundário de valores mobiliários. A Tabela 3 apresenta algumas das experiências de empresas que através da BVM obtiveram financiamento, quer por via da abertura do seu capital social (*equity*) quer através da dívida (*debt*).

TABELA 3: FONTES DE FINANCIAMENTO ATRAVÉS DA BVM

OPÇÃO	MECANISMO	EMPRESAS	VALOR DO FINANCIAMENTO
EQUITY (Capital social)	VENDA DE ACÇÕES (OPV)	HIDROELÉCTRICA DE CAHORA BASSA O Orgulho de Moçambique	MZN 3300 milhões US\$ 55 milhões
	AUMENTO DE CAPITAL SOCIAL (OPS)		MZN 7793 milhões US\$ 124,5 milhões
	VALORIZAÇÃO DE ACÇÕES (COTAÇÃO)		275 MZN para 2800 MZN (valorização de 918 %)
DEBT (Dívida)	OBRIGAÇÕES CORPORATIVAS (Dívida > 1 ano)	   	MZN 3694 milhões taxa de juro média 17 %
	PAPEL COMERCIAL (Dívida = < 1 ano)	 	MZN 52,5 milhões taxa de juro média 20 %

Fonte: BVM, 1.º Semestre 2022.

A boa governação corporativa e a importância da informação prestada pelas empresas cotadas ao mercado e aos investidores, enquanto garante da transparência, credibilidade e confiança das empresas cotadas na Bolsa de Valores, são de vital importância para o crescimento do mercado bolsista e, por isso mesmo, duas das empresas cotadas foram excluídas da BVM pelo incumprimento da prestação de informação obrigatória nos termos da legislação em vigor. Ou seja, neste momento, em vez de 11 empresas listadas, o número seria de 13, como se pode verificar na tabela 4.

TABELA 4: EMPRESAS COTADAS NO MERCADO ACCIONISTA DA BVM

Empresa Emite de Ações	Sector de Actividade Económica	Data Admissão Cotação Na Bvm	Mercado Bvm (4)	Quantidade Admitida	Valor Nominal (Mt)	Participação Social Cotada (%)	Valor Cotação (Mt)	Capitalização Bolsista Ações (Milhares Mt)	Cap Bol Ações (%) (2)	Cap Bol da Bvm (%) (3)
CDM - Cervejas de Moçambique	Indústria	27-12-2001	MCO	158 533 230	2,00	100,0%	70,00	11 097 326,1	62,3%	8,38%
CMH - Comp. Moc. Hidrocarbonetos	Indústria	02-04-2009	MCO	593 412	100,00	10,0%	2 800,00	1 661 553,6	9,3%	1,25%
CETA - Engenharia e Construção (1)	Construção	19-06-2012	MCO	17 500 000	1,00	100,0%	---	---	---	---
EMOSE - Empresa Moc.de Seguros	Seguros	17-10-2013	MCO	29 500 000	1,00	10,0%	15,00	442 500,0	2,5%	0,33%
MATAMA - Matadouro da Manhiça (1)	Indústria	24-04-2017	MCO	1 800 000	250,00	100,0%	---	---	---	---
ZERO Investimentos	Serviços	18-08-2017	SME	13 557 500	1,00	100,0%	20,00	271 150,0	1,5%	0,20%
TOUCH Publicidade	Serviços	31-12-2018	MCO	142 500	100,00	100,0%	3,20	456,0	0,0%	0,00%
ARCO Investimentos	Serviços	10-01-209	MCO	240 330	100,00	100,0%	100,00	24 033,0	0,1%	0,02%
HCB - Hidroeléctrica Cahora Bassa	Indústria	02-08-2019	MCO	2 060 661 944	1,00	7,5%	1,66	3 420 698,8	19,2%	2,58%
ARKO Seguros	Seguros	25-11-2019	MCO	49 500	1 000,00	100,0%	1 250,00	61 875,0	0,3%	0,05%
REVIMO - Rede Viária Moçambique	Estradas	20-03-2020	TME	66 000	10 000,00	100,0%	12 750,00	841 500,0	4,7%	0,64%
2BUSINESS	Serviços	21-06-2021	TME	300 000	1,00	100,0%	1,00	300,0	0,0%	0,00%
PAYTECH	Serviços	19-10-2021	TME	100 000	10,00	100,0%	10,00	1 000,0	0,0%	0,00%
								17 822 392,5	100,0%	13,5%

(1) Empresa excluída da bolsa por incumprimento dos deveres de informação ao mercado e aos investidores

(2) Valor da Capitalização Bolsista do Mercado Accionista a 30 de Junho de 2022: 17.822.392,5 MT

(3) Valor da Capitalização Bolsista da BVM a 30 de Junho de 2022: 132.428.820.000 MT

(4) Mercado de Cotações Oficiais (MCO); Segundo Mercado (SME); e, Terceiro Mercado (TME)

Fonte: BVM, 2022.

O financiamento através da BVM tem sido possível pela captação da poupança dos aforradores, singulares e colectivos, constatado não só pelo volume de financiamento alcançado, mas também pelo aumento de titulares registados na Central de Valores Mobiliários (CVM), que passou de 6 495 titulares, em 2016, para 23 613 titulares, no final de 2021, correspondente a um crescimento de 263,6%.

São cada vez mais as empresas registadas na Central de Valores Mobiliários que, de 41 empresas registadas, em 2016, passaram a ser 208 empresas, no final de 2021, um aumento de 407,3%, contribuindo também para a transparência do mercado e para a prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Outros indicadores bolsistas evidenciam também o cumprimento dos objectivos para o qual a Bolsa foi criada pelo Governo, e que têm sido crescentes desde 1999, e que mesmo com a crise económica, a partir de 2016, não deixaram, de forma geral, de apresentar um comportamento positivo, demonstrativo da sua capacidade de resiliência: entre 2016 e 2021, a capitalização bolsista teve um crescimento de 103,7%; o rácio de capitalização bolsista em% do PIB aumentou 87,1%; o volume de negócio cresceu 332,7%; o número de títulos cotados na BVM subiu 35% e as

empresas cotadas no mercado accionista subiram 200%; o nível de financiamento à economia através da BVM aumentou 654,5%, e o número de títulos e de titulares registados na Central de Valores Mobiliários aumentaram, respectivamente, 407,3% e 263,6%, indicadores esses que podem ser verificados na Tabela 5. Importa, no entanto, reconhecer que, apesar da evolução positiva dos principais indicadores bolsistas, o seu crescimento esteve abaixo do nível das previsões que tinham sido estabelecidas no planeamento institucional de médio prazo, em parte devido ao ambiente económico adverso.

TABELA 5: INDICADORES BOLSISTAS DE 2016-2019 (PRÉ-PANDEMIA) / 2019-2021 (PANDEMIA) / 2022 -1.º SEMESTRE

Indicadores bolsistas / anos	17 Anos de bolsa	Período pré-pandemia			Variação percentual 2016-2019	Período pandemia		Variação percentual 2019-2021	Variação percentual 2016-2021	30 Junho 2022
	2016	2017	2018	2019		2020	2021			
Capitalização bolsista (milhões mt)	61 897	71 916	85 339	102 139	65,0%	114 216	126 105	23,5%	103,7%	132 429
Rácio de capitalização bolsista (%pib)	10,1%	11,3%	12,9%	15,1%	49,5%	17,1%	18,9%	25,2%	87,1%	19,8%
Volume de negociação (milhões mt)	2 787	5 608	3 309	5 100	83,0%	5 572	12 058	136,4%	332,7%	8 402
Títulos cotados na bvm	40	37	51	57	42,5%	62	54	-5,3%	35,0%	54
Acções cotadas na bvm	4	6	7	10	150,0%	11	12	20,0%	200,0%	11
Índice de liquidez (turnover)	4,5%	7,8%	3,9%	5,0%	10,9%	4,9%	9,6%	91,5%	112,3%	6,3%
Financiamento à economia (milhões mt)	28 993	74 900	103 558	124 760	330,3%	174 118	218 742	75,3%	654,5%	238 454
Títulos registados na cvm	41	55	135	161	292,7%	184	208	29,2%	407,3%	218
Titulares registados na cvm	6 495	7 359	7 631	22 150	241,0%	23 301	23 613	6,6%	263,6%	23 763

Fonte: BVM, 2022.

A educação e literacia financeira tem sido uma das acções de vulto para assegurar a implementação da “estratégia de proximidade” para com os empresários, investidores e outros agentes económicos e sociais relevantes, quer através de visitas corporativas, acções de formação e capacitação, promoção e participação em seminários e conferências, uso intensivo das novas tecnologias de comunicação e informação (incluindo as redes sociais) e assinatura de Protocolos de Colaboração com diversas instituições do panorama económico e educacional nacional.

A difusão de informação ao mercado, aos investidores e ao público é um dos princípios basilares das Bolsas de Valores, tendo sempre como referência a transparência, integridade, inclusão, credibilidade e confiança do mercado. É um imperativo que deriva não apenas da obrigatoriedade da prestação de informação relevante sobre as empresas cotadas, mas igualmente pela gratuidade da informação disponibilizada no Boletim de Cotações, a publicação oficial da BVM. Em 2019, foi lançado o índice da BVM nas suas três vertentes (Global, Obrigações e Acções) para o acompanhamento da evolução do comportamento dos mercados bolsistas em Moçambique.

Foram lançados novos serviços de base tecnológica, em 2021, como o “*DashBoard BVM*” (disponibilidade da base estatística da Bolsa, das empresas cotadas e das transacções de valores mobiliários para o mercado e os investidores) e o “*Mobile BVM*” (acesso a informação bolsista, em qualquer momento e qualquer lugar, disponível para telemóveis nas plataformas *Ios* e *Android*), e ocorreu a 1.^a edição das “*Premiações BVM*”, visando reconhecer o contributo importante de instituições que fazem parte do ecossistema do mercado de capitais.

O impacto positivo do mercado de capitais e da Bolsa de Valores não foi maior em virtude das crises múltiplas, do contexto macroeconómico e pelo facto de o mercado bolsista ter uma reduzida dimensão, baixa liquidez e volume de negócios. Apesar de ter evoluído de 8%, em 2016, para representar actualmente quase 20% do PIB nacional, medidas estruturais e arrojadas devem ser tomadas para que a BVM não seja apenas um centro de negócios com ética, mas também seja um efectivo barómetro da economia moçambicana.

A CRISE ECONÓMICA E AS OPORTUNIDADES PARA A MUDANÇA INSTITUCIONAL

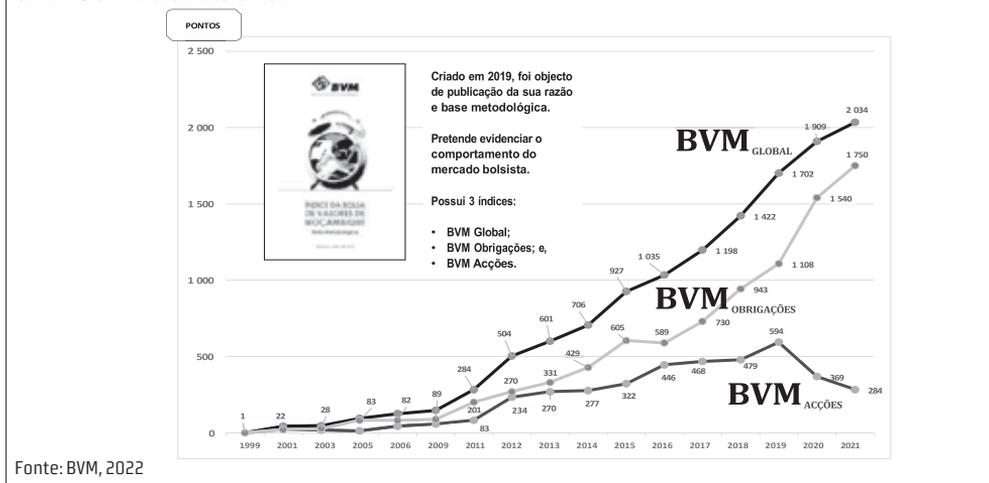
CRISES PODEM GERAR OPORTUNIDADES DE MUDANÇA

A crise económica afectou o desempenho da economia moçambicana, desacelerando o crescimento económico e deprimindo as empresas, ao ponto de algumas terem fechado e outras terem despedido trabalhadores, reduzindo a produção de bens e serviços e abalando a sua rentabilidade.

Perante este cenário problemático, mostra-se relevante entender como a crise económica afectou as instituições financeiras, em particular a Bolsa de Valores, e de que forma a crise poderá ser uma oportunidade de mudança no sentido da afirmação do mercado de capitais em Moçambique, sobretudo no tocante ao maior dinamismo e crescimento sustentável do seu mercado secundário.

As instituições financeiras foram afectadas pela turbulência económica, e isso repercutiu-se no limitado acesso dos empresários ao financiamento, no aumento dos riscos de crédito e no incremento do custo do dinheiro. Sendo ainda de reduzida dimensão, com baixo volume de negócios e liquidez, a BVM teve fraco crescimento no segmento accionista, e manteve um certo equilíbrio em virtude do dinamismo do segmento obrigacionista, com destaque para as Obrigações do Tesouro, como pode ser atestado pelo Gráfico 6.

GRÁFICO 6: ÍNDICES BOLSISTAS DA BVM



Momentos de crise, como o que se vive actualmente, são também oportunidades para encetar reformas e mudanças profundas que contribuam para melhorar o desempenho, ampliar o impacto e garantir a sustentabilidade da BVM e do mercado de capitais, e há uma janela de oportunidade concreta para catapultar a BVM para patamares mais elevados em termos de capitalização bolsista, número de empresas listadas, volume de negócios e liquidez do mercado. A existência de uma Bolsa de Valores não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de promoção de negócios com ética e um mecanismo alternativo de poupança, financiamento e investimento. Depende, obviamente, do contexto macroeconómico, do ambiente de negócios, do clima em que operam as empresas e investidores, da produtividade da economia, da capacidade de poupança doméstica, do modelo regulatório e da natureza da intermediação financeira.

Na verdade, o desempenho positivo de uma Bolsa de Valores está dependente também da situação económica do país, da performance das empresas, dos incentivos atractivos concedidos, da apetência dos investidores e da tomada de medidas de política para fazer crescer de forma sustentável o mercado de capitais, em linha com a Figura 4, que expõe alguns dos factores críticos para o desenvolvimento do mercado de capitais.

FIGURA 4: FACTORES CRÍTICOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE CAPITALIS



Fonte: BVM, 2022.

As mudanças a empreender para dinamizar o mercado de capitais e a BVM não dependem exclusivamente do mercado e do ambiente económico. A ideia de que o capitalismo funciona melhor quando as pessoas são livres para tomar conta dos seus próprios negócios, sem qualquer interferência do Estado, é só meia-verdade. O papel do Estado, actualmente, é vital para a dinamização do mercado de capitais, criando as condições institucionais, legais e infra-estruturais por forma a gerar o clima adequado para que as instituições económicas possam aproveitar o potencial dos mercados inclusivos, incentivar a inovação tecnológica, investir nas pessoas e mobilizar os talentos e conhecimentos especializados na rota do crescimento económico inclusivo e sustentável. Mazzucato (2014) entende que o Estado, muitas vezes, faz os investimentos estratégicos e ousados que permitem que a iniciativa privada possa encarar essa área como viável para arriscar e investir. De igual forma, Chang (2014) e Acemoglu & Robinson (2013) também reconhecem que o Estado não pode apenas ater-se em corrigir as falhas de mercado, mas tem de ser um actor empreendedor, que assume riscos e cria mercados, abrindo as portas, fazendo investimentos pesados que possam atrair a iniciativa privada. Portanto, a agenda de mudanças que a seguir se apresenta procura dar resposta a alguns dos constrangimentos que afectam e condicionam o sistema financeiro moçambicano, e mais particularmente o seu mercado de capitais.

COMO DINAMIZAR O MERCADO DE CAPITALIS E A BOLSA DE VALORES?

A dinamização do mercado de capitais e, conseqüentemente, da Bolsa de Valores, passa por um conjunto de medidas estruturantes e arrojadas inseridas em três eixos principais: (1) Especialização dos participantes do mercado de capitais; (2) Criação de novos mercados,

produtos, serviços e instrumentos financeiros; (3) Estabelecimento e reforço de políticas e regulamentação.

ESPECIALIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES DO MERCADO DE CAPITAIS

- A transformação da personalidade jurídica da BVM de Instituto Público para Sociedade Anónima, permitiria à BVM ter um novo modelo organizacional e de gestão de negócio, que poderá imprimir um maior dinamismo à sua actividade, em termos de credibilidade, flexibilidade, autonomia, dinamismo comercial e uma maior celeridade na sua actuação no âmbito da sua interacção com outros intervenientes no mercado de capitais, com destaque para os seus clientes e correctores de bolsa, além de que estaria melhor alinhado com as «boas práticas internacionais» (BVM, 2017; Mboana, 2019).
Após a transformação societária da BVM em SA, a empresa abriria parcialmente o seu capital e seria admitida à cotação na bolsa, convertendo-a numa entidade com fins lucrativos e orientada para o mercado (BVM, 2017).
- Ter Operadores de Bolsa cujo “*core business*” é exclusivamente a actividade de corretagem e a promoção do mercado de capitais (USAID, 2017), independente da estrutura accionista das instituições financeiras, traria novas energias, maior eficácia e criatividade, e uma “lufada de ar fresco” no mercado de capitais e na interacção com a BVM, as empresas e os investidores.
- Promover a criação de agentes promotores de bolsa, à semelhança dos agentes de seguros, cuja principal função é cotar empresas na Bolsa de Valores.
- Surgimento de entidades de “*Research*”, entidades que avaliam o comportamento, o desempenho e as perspectivas da economia de um país, de um sector de actividade económica, de uma indústria, de uma empresa, dando ao mercado e aos investidores uma noção do seu valor actual e tendência futura (FINANTIA, 2015).
- Completar o quadro normativo e institucional visando a operacionalização dos Fundos de Investimento, bem como criar incentivos necessários para a existência de Fundos e Sociedades de Capital de Risco (Banco de Moçambique, 2015).
- A médio prazo, pensar no estabelecimento de uma Entidade Reguladora do Mercado de Valores Mobiliários, que além de actuar sobre a actividade da BVM, também o fariam sobre os intermediários financeiros, os operadores de bolsa, as entidades de custódia, as empresas cotadas na Bolsa de Valores e os detentores de valores mobiliários (Banco de Moçambique, 2015; USAID, 2017; FINANTIA, 2015).
- Para o desenvolvimento acelerado e sustentável do mercado de capitais, pode equacionar-se a possibilidade de estabelecer um Instituto de Formação e Pesquisa em Mercados de Capitais, cuja vocação seja a capacitação de quadros e gestores, a pesquisa de mercado e a gestão do conhecimento sobre o assunto.

NOVOS MERCADOS, PRODUTOS, SERVIÇOS E INSTRUMENTOS FINANCEIROS

- Criação de novos mercados bolsistas, como o Mercado de Derivados, Mercado de Fundos de Investimento, Mercado de Financiamento Verde, Mercado de Certificados de Depósito, entre outros.
- Introdução de novos produtos do mercado de capitais, como “*Green Bonds*”, “*Blue Bonds*”, *Obrigações de Rendimento*, Certificados de Depósito, Títulos de Poupança, Unidades de Fundos de Investimento, entre outros, aumentando a oferta de produtos no mercado bolsista e oferecendo novas alternativas aos investidores.
- Isentar as emissões de Obrigações Corporativas de taxas e emolumentos notariais, quando a sua finalidade se destinar a objectivos de Financiamento Sustentável. Deve fixar-se igualmente uma taxa de 5% para os rendimentos decorrentes da titularidade de Obrigações de Financiamento Sustentável (“*Green Bonds*”, “*Blue Bonds*”, e outros produtos considerados como Financiamento Sustentável).
- Disponibilizar serviços de informação para as empresas sobre os seus titulares, as transacções das suas acções, as transmissões de titularidade, a composição e as alterações na estrutura accionista, bem como serviços de informação bolsista para os investidores, em particular a evolução do histórico das transacções, as ofertas que estão a ser lançadas na sessão de bolsa, a informação sobre as empresas cotadas e a possibilidade de dar ordens de bolsa.
- O desenvolvimento de novos serviços especializados para as empresas e os investidores, assim como a sua difusão junto das agências noticiosas (como a *Reuters*, *Bloomberg*, entre outras) estão no radar da BVM para a sua implementação a médio prazo, bem como o lançamento do “*Portal do Investidor*” e o “*Simulador de Bolsa*”, para que os investidores tenham um canal de contacto, interacção e diálogo permanente com a BVM e os jovens possam ser estimulados a perceber, na prática, como ter acesso aos produtos e serviços disponíveis na BVM.
- Conteúdos sobre o mercado de capitais e Bolsa de Valores devem ser inseridos nos *currícula*, e também nos Manuais, do Ensino Básico, Secundário e Superior, com diferentes níveis de complexidade, para que os futuros agentes económicos tenha boas noções sobre literacia financeira sobre mercado de capitais e Bolsa de Valores.
- Prosseguir com o trabalho em curso para assegurar que os clubes desportivos possam ter acesso ao financiamento via BVM, constituindo *Sociedades Anónimas Desportivas* (SADs), e promover acções para as empresas ligadas a “*Economia Criativa*” (indústrias culturais e criativas) usarem o mercado de capitais como fonte alternativa de financiamento.

ESTABELECIMENTO E REFORÇO DE POLÍTICAS, INFRA-ESTRUTURAS E REGULAMENTAÇÃO

- Rever o Código do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e a regulamentação associada ao mercado de capitais, Bolsa de Valores e Central de Valores Mobiliários, tornando esses

instrumentos mais flexíveis, actualizados, promotores do mercado e alinhados com as novas tendências internacionais.

- Definir o enquadramento legal dos Fundos de Investimento e a negociação das suas unidades de participação, as opções de participação e de resgate, em tudo aquilo que caracteriza a negociação de unidades de participação em Fundos de Investimento.
- Os Fundos de Pensões têm regras específicas no referente ao tipo de activos que podem fazer parte da carteira de portfólio dos Fundos de Pensões, definindo percentagens para cada tipo de activo, nos quais se incluem os valores mobiliários cotados (acções, obrigações e outros títulos). A falta de oferta de valores mobiliários no mercado bolsista, faz com que os principais activos das carteiras dos Fundos de Pensões sejam depósitos à prazo.
- Operacionalizar a alienação de 5% a 20% das participações sociais dos Megaprojectos (Lei n.º 15/2011, referente às Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais) a investidores preferencialmente moçambicanos, através de mercado bolsista, depois de cinco anos de início de exploração.
- O Estado deve promover a alienação das participações sociais que detém em empresas do Sector Empresarial do Estado (SEE), e das quais pretende sair pelas mais diversas razões, incluindo por não serem estratégicas. Essa alienação deve ser obrigatoriamente feita através do mercado de capitais e da Bolsa de Valores.
- Apesar das Obrigações do Tesouro estarem a dominar o volume de transacções, a BVM tem em vista o aumento do peso dos outros mercados na estrutura da capitalização bolsista, através da atracção de mais empresas para a cotação na bolsa (megaprojectos e PPP, empresas do SEE), garantir maior registo das sociedades na Central de Valores Mobiliários, e trabalhar em prol da introdução da figura de “*Market Makers*”, para a dinamização das transacções das empresas no mercado secundário bolsista.
- Replicar a experiência de outras Bolsas de Valores da região e do mundo, relativamente à obrigatoriedade de cotar na bolsa uma percentagem mínima do capital social dos bancos, seguradoras, operadoras de telefonia móvel, projectos da indústria extractiva, do complexo mineral-energético, de projectos de infra-estruturas e de exploração dos recursos naturais, entre outros empreendimentos que operam em áreas sensíveis da economia e/ou que possuem relevante interesse nacional. A título de exemplo, as 30 maiores empresas constantes do Ranking das 100 maiores empresas de Moçambique (KPMG, 2021)⁸ representam um valor mínimo de MZN 482 896 milhões, cerca de quatro vezes o valor da actual capitalização bolsista (MZN 132 429 milhões), pelo que o valor total cotado na

⁸ Das 30 maiores empresas do País, estão cotadas na BVM apenas quatro empresas (CDM, CMH, EMOSE e HCB). Se os bancos, seguradoras, concessões empresariais, empresas do SEE saudáveis economicamente, empresas de telecomunicações, grandes projectos de recursos minerais, hidrocarbonetos, energia e exploração de recursos naturais, se listarem em bolsa, a capitalização bolsista, volume de negócios e liquidez do mercado poderão aumentar significativamente num horizonte de médio prazo. Para mais informações vide Valá (2021b).

BVM ascenderia a MZN 615 325 milhões, isto é, 100% do PIB do País, tendo em conta que hoje o seu valor é de cerca de 20%.

TABELA 6: 30 MAIORES EMPRESAS DE MOÇAMBIQUE
30 MAIORES EMPRESAS RANKING KPMG 2020

	Tipo de Empresa	Sector Actividade Económica	Fundos Próprios ou Capital Social (milhões MT)	
1. Mozal, SA	SA	Indústria	69 557	FP
2. EDM - Electricidade de Moçambique, EP	EP	Serviços	71 359	FP
3. Vale Moçambique, SA	SA	Indústria	7000	CS
4. HCB - Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SA	SA	Indústria	70 436	FP
5. CFM - Porto e Caminhos de Ferro de Moçambique, EP	EP	Transportes	39 672	FP
6. Sasol Petroleum Temane, Lda	Lda	Indústria	23 694	FP
7. Cervejas de Moçambique, SA	SA	Indústria	15 533	FP
8. PETROMOC - Petróleos de Moçambique, SA	SA	Comércio	8300	CS
9. BIM - Banco Internacional de Moçambique, SA	SA	Finanças	34 384	FP
10. Banco Comercial e de Investimentos, SA	SA	Finanças	20 150	FP
11. Standard Bank, SA	SA	Finanças	28 423	FP
12. Mozambique Leaf Tobacco, Lda	Lda	Indústria	6794	FP
13. Mota-Engil, Engenharia e Construção Africa, SA	SA	Construção	7502	FP
14. TOTAL Moçambique, SA	SA	Comércio	2 631	FP
15. Petrogal Moçambique, Lda	Lda	Comércio	5418	FP
16. Cornelder Moçambique, SA	SA	Transportes	8060	FP
17. Puma Energy Moçambique, Lda	Lda	Comércio	5132	CS
18. EMOSE - Empresa Moçambicana de Seguros, SA	SA	Finanças	8532	FP
19. Cimentos de Moçambique, SA	SA	Indústria	102	FP
20. Coca-Cola Sabco Moçambique, SA	SA	Indústria	4220	FP
21. MPDC	---	Transportes	10 362	FP
22. Petromoc & Sasol, SA	SA	Comércio	1744	FP
23. Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos, SA	SA	Indústria	15 782	FP
24. Manica Freight Services, SA	SA	Transportes	944	FP
25. ABSA Moçambique, SA	SA	Finanças	7680	FP
26. LAM - Linhas Aéreas de Moçambique, SA	SA	Transportes	352	CS
27. Construa, Lda	Lda	Comércio	1866	FP
28. CMC Africa Austral Lda	Lda	Construção	3865	FP
29. SS Construções Moçambique, Lda	Lda	Construção	794	FP
30. Bayport Financial Services Moçambique, SA	SA	Finanças	2608	FP
		Total FP/CS:	482 896	x 106 MT

Fonte: KPMG, As 100 Maiores Empresas de Moçambique, 2021.

- Condicionar os benefícios concedidos pela APIEX ao registo desses empreendimentos na Central de Valores Mobiliários e à sua cotação na Bolsa de Valores de Moçambique.
- Rever a regulamentação dos Operadores Especializados em Obrigações do Tesouro (OEOTs), permitindo a possibilidade de colocação pública de Dívida Pública junto dos investidores (“Títulos de Poupança”), entre outras medidas.
- Estabelecer normas que obriguem as empresas a auditar e publicar as suas contas, sobretudo as Sociedades Anónimas (Tovela, 2022; Valá, 2019).
- À semelhança do que sucede com alguns investidores institucionais (INSS), o investimento em participações sociais de empresas por parte de empresas do SEE, deve ser feito em empresas que estejam cotadas na bolsa.
- Promover o registo obrigatório das empresas na CVM (obrigatório por lei), criando mecanismos apropriados para o efeito, como o registo das empresas através do Balcão de Atendimento Único (BAÚ).

- À semelhança do que faz a APIEX para atrair empreendimentos para o País, e acontece em algumas praças financeiras de países emergentes, conceder benefícios fiscais temporários às empresas que se queiram cotar em bolsa. Os actuais benefícios fiscais existentes são ao nível do IRPS/IRPC, que beneficiam os accionistas, mas não a empresa, e esse benefício é muito solicitado pelos empresários.
- Um dos principais indicadores do desenvolvimento do mercado de capitais e das Bolsas de Valores é ter um mercado bolsista com muitas empresas cotadas. Nos últimos cinco anos, a BVM teve um crescimento positivo em todos os seus indicadores, mas a adesão das empresas à Bolsa de Valores é ainda reduzida. Evoluir de 4 empresas cotadas, em 2016, para 12 empresas cotadas, em 2022, apesar de representar um crescimento de 200%, não é factor de satisfação para a BVM. Aquela evolução foi resultado das acções de sensibilização da BVM junto do sector privado por todo o território nacional, mas é preciso muito mais em termos de medidas de indução e estímulo, e com a participação activa do Governo.
- Adequar os sistemas de negociação e de Central de Valores Mobiliários para as necessidades presentes e futuras do mercado bolsista, adequando-os também às novas tendências como as “*Blockchain*” (disponibilidade de informação) e as “*FinTechs*” (criadoras de novos serviços financeiros).
- Por fim, e sem menor importância, é imperioso que, após 23 anos de funcionamento, a BVM seja dotada de infra-estruturas próprias e adequadas para cumprir cabalmente com as suas atribuições e competências, tendo uma melhor identidade institucional e estando instalada num edifício mais digno, apropriado para a natureza de actividade que desenvolve, e transmitindo maior credibilidade e reputação aos seus clientes e demais “*stakeholders*”.

INCREMENTAR O VOLUME DE NEGÓCIOS E A LIQUIDEZ DO MERCADO

No ponto anterior, foram enunciadas medidas de como atrair mais empresas para o mercado bolsista da BVM, mas isso não significa que por se ter mais empresas cotadas, automaticamente se tenha mais negócio e, conseqüentemente, maior liquidez do mercado. Nessa esteira, algumas acções afiguram-se relevantes, a saber:

- A obrigatoriedade do registo das empresas emittentes de valores mobiliários na CVM é um primeiro passo para as trazer para a cotação no mercado bolsista, sendo, inclusive, uma das condições obrigatórias para a cotação.
- Além do prosseguimento das acções de educação e literacia financeira, que constituem sempre uma primeira abordagem ao tema da Bolsa de Valores, é necessária a divulgação de informação do mercado bolsista aos investidores, empresários, aos cidadãos e ao público.
- Da divulgação de informação sobre o mercado bolsista, existe uma área crucial sobre a qualidade das empresas, trabalho esse feito pelas empresas de “*research*”, e outra sobre

como aproveitar as oportunidades do mercado relativamente a essas boas empresas em termos de reputação e performance.

- A divulgação de informação sobre o mercado bolsista de Moçambique, através das agências noticiosas (*Reuters, Bloomberg*, e outras) faz aumentar o universo potencial de novos investidores, em especial os investidores estrangeiros que podem ter apetência por títulos cotados na BVM.
- O acesso à informação de qualidade sobre as empresas cotadas, pelos investidores, através de serviços que podem ser criados pela BVM ou por “*FinTechs*” especializadas, confere maior confiança ao mercado e potencia a vontade de investimento.
- O desenvolvimento de aplicativos que facilitem a transacção *on-line* sobre empresas cotadas no mercado bolsista, de utilização fácil e intuitiva, e que divulguem as ofertas de mercado em tempo real, pode contribuir para incrementar o volume de negócios e a liquidez do mercado.

ESTRATÉGIAS PARA ATRAIR INVESTIDORES ESTRANGEIROS PARA A BVM E COMO INTERNACIONALIZAR AS EMPRESAS MOÇAMBICANAS

- A apetência dos investidores estrangeiros por títulos cotados na BVM pode ser ainda potenciada por factores de confiança no mercado, como o reforço da obrigatoriedade de informação ao mercado por parte das empresas cotadas e das transacções efectuadas no mercado bolsista.
- A existência de um Tribunal Arbitral para o Mercado de Capitais (ou a figura de Centro de Arbitragem sobre Mercado de Capitais), que possa resolver de forma rápida, competente e transparente qualquer litígio relacionado com valores mobiliários, concorre directamente para uma maior confiança dos investidores estrangeiros.
- Aplicar de forma directa e fácil, as facilidades de expatriamento de capitais que tenham sido objecto de investimento em títulos cotados na Bolsa de Valores, nos termos do Aviso de Investimento para não-residentes previsto na Lei Cambial.
- A ligação da Central de Valores Mobiliários com outras Centrais africanas, europeias, norte-americanas e de outras praças financeiras, iria trazer maior segurança na participação dos investidores estrangeiros no mercado moçambicano.
- A existência de seguros de transacção de valores mobiliários, de adesão facultativa por parte dos investidores, iria reduzir o risco de qualquer tipo de falha nas transacções bolsistas, aumentando assim o nível de confiança dos investidores estrangeiros.
- A internacionalização das empresas moçambicanas já hoje é uma possibilidade existente, mas não exactamente da forma pretendida pela BVM. Uma empresa como a HCB, ou qualquer um dos quatro maiores bancos do País, assim como de outros grandes empreendimentos, facilmente seria cotada numa Bolsa de Valores estrangeira. Quando

falamos da internacionalização das empresas moçambicanas, falamos em estar cotada na Bolsa de Valores moçambicana, a operar também em outros quadrantes do mundo, além de também estar listada numa outra praça bolsista estrangeira, sendo que, para este efeito, há a necessidade imperativa de uma inter-conectividade entre as Centrais de Valores Mobiliários de cada uma das praças financeiras.

- As políticas de livre fluxo de capitais entre diferentes praças financeiras devem estar plenamente asseguradas na política de controlo de fluxo de capitais estabelecida pelo Banco de Moçambique. Da mesma forma, os Acordos para evitar a Dupla Tributação dos Rendimentos provenientes da titularidade de valores mobiliários cotados na BVM, devem ser respeitados em todo o seu conteúdo e alcance.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A actual crise económica em Moçambique, causada pela conjugação de problemas simultâneos como a “crise das dívidas ocultas”, os eventos climáticos extremos, a pandemia da covid-19, a instabilidade político-militar no Centro do País e focos de terrorismo em Cabo Delgado, e mais recentemente, o conflito entre a Rússia e a Ucrânia, conduziram Moçambique para a desaceleração do seu crescimento económico e para uma recessão económica profunda.

Perante a desaceleração significativa da economia, houve necessidade de implementar medidas para mitigar os efeitos negativos da crise económica para proteger e salvaguardar as empresas e as famílias economicamente mais afectadas, principalmente as famílias de baixa renda dos centros urbanos. As medidas implementadas de natureza monetária, fiscal, do sistema financeiro, mercado de capitais e da economia real, procuraram reduzir os efeitos do “abalo económico” junto ao sector produtivo e nas famílias de baixa renda, não tendo conseguido que as empresas e as famílias não ficassem deprimidas.

Na crise económica que assola o País, a contribuição do mercado de capitais, e da sua mais emblemática instituição, a Bolsa de Valores, foi diminuta, em virtude da reduzida dimensão, profundidade e liquidez do mercado bolsista em Moçambique. Castel-Branco (2020), por exemplo, advoga que a BVM é dominada por transacções de títulos da dívida pública, possui poucas empresas cotadas e é baixo o nível de poupança das famílias e das empresas, fazendo com que, actualmente, a BVM não seja uma alternativa substancial e credível para a mobilização e aplicação de dinheiro na diversificação e no alargamento da base produtiva.⁹

Esses são alguns dos constrangimentos que deram origem a esta reflexão e análise, sustentada na premissa de que a actual crise económica pode ser um marco de referência para a introdução

⁹ Essa perspectiva é corroborada por Siúta & Chishte (2020) que afirmam que o facto de poucas empresas estarem cotadas na BVM reflecte o carácter excludente do sistema financeiro nacional, sublinhando que as empresas de capital estrangeiro e as do Sector Empresarial do Estado são as privilegiadas do sistema financeiro nacional em detrimento das PME's.

de reformas no mercado de capitais e na BVM que conduzam ao maior dinamismo do mercado secundário em Moçambique. Algumas das principais mudanças a fazer foram afloradas neste artigo, que sumariza uma opção de agenda de mudanças para a dinamização do mercado de capitais e da BVM.

Três acções estratégicas foram encaradas como primordiais para ampliar a capitalização bolsista, o volume de negócios e a liquidez do mercado, nomeadamente: (i) implementar efectivamente a Lei n.º 15/2011, fazendo com que as PPP, os grandes projectos e as concessões empresariais possam cotar-se em bolsa; (ii) assegurar que todas as empresas do SEE com boa saúde económico-financeira possam abrir parte do seu capital na Bolsa de Valores; e (iii) empresas de áreas sensíveis da economia, como bancos, seguradoras, empresas da indústria extractiva e de exploração dos recursos naturais, e de telefonia móvel devem obrigatoriamente listar-se em bolsa.

Por outro lado, e tendo em conta que as PME's são as dominantes no panorama económico do país, é fundamental identificar mecanismos mais apropriados por forma que esse segmento de empresas tenham acesso ao financiamento inovativo e a custos comportáveis no mercado de capitais.

O papel ainda secundário da BVM na promoção da poupança, como alternativa de financiamento às empresas e mecanismos de investimento, pode ser alterado a médio prazo através de medidas e de políticas e estratégias compreensivas e ousadas, que passam por alterar o actual figurino institucional, o modelo de gestão, de regulação, o quadro normativo e a natureza e incentivos à intermediação financeira. Ou seja, não basta apenas levar a cabo o trabalho de capacitação e sensibilização dos empresários e investidores, no âmbito da promoção da educação financeira, para melhor conhecer e usar a BVM. O actual estágio de desenvolvimento da BVM exige um outro nível de reformas, incentivos e medidas de natureza estruturante e transformativa, e foi isso que deixámos registado nas páginas anteriores, em jeito de “roteiro para mudanças”.

Neste artigo abordámos a crise económica, as instituições financeiras e referimo-nos aos avanços e os desafios que a BVM tem de assumir e enfrentar no futuro, se quer crescer e desenvolver-se de forma credível, transparente, inclusiva e sustentável. Não foi aqui defendido que será um labor fácil, linear e livre de resistências e contrariedades. *Acredito que na implementação de tão importantes e necessárias reformas, não devemos ter medo de mudar, devemos é ter receio de não sermos capazes de mudar*, e a crise económica actual pode ser um factor de mudança a explorar.

REFERÊNCIAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2013). *Porque Falham as Nações: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Círculo de Leitores.
- Allen, F., & Gale, D. (2001). *Comparing Financial Systems*. MIT Press.
- Banco de Moçambique (2015). *O Papel do Mercado de Capitais na Dinamização da Economia Nacional*. 39.º Conselho Consultivo
- Banco de Moçambique (2020a). *Estatísticas Gerais*. Banco de Moçambique. <http://bancomoc.mz/>
- Banco de Moçambique (2020b). *Impacto Esperado das Medidas Tomadas pelo Banco de Moçambique para mitigar os riscos do Covid-19 na Economia*. Banco de Moçambique. <http://www.bancomoc.mz>
- Banco de Moçambique (2021). *Estatísticas Gerais*. Banco de Moçambique. <http://bancomoc.mz/>
- Banco Mundial (2022). *As Dívidas Ocultas de Moçambique: Transformar a crise numa oportunidade para reformas*. <https://blogs.worldbank.org/pt/africacan/dividas-ocultas-de-mocambique-transformar-crise-numa-oportunidade-para-reformas>
- Betho, R., Chelengo, M., Jones, S., Keller, M., Mussagy, I., van Seventer, D., & Tarp, F. (2021). *O Impacto Macroeconómico da COVID-19 em Moçambique. Uma abordagem baseada na matriz de contabilidade social*. MEF.
- Biai, I.A. R. F (2009). *Efeitos das Alterações Climáticas na Zona Costeira Noroeste da Guiné-Bissau*.
- Bica, D. I. (2028). *Avaliação do Mercado Bolsista Moçambicano e os seus Desafios nas PMEs no período 1999–2014*. Universidade Pedagógica.
- Bolsa de Valores de Moçambique [BVM] (2017). *Visão Estratégica e Operacional da BVM 2017–2019*. <http://www.bolsadevalores.co.mz/index> (consultado em Julho de 2022).
- BVM (2017). *Plano Estratégico da Bolsa de Valores 2017–2021*. <http://www.bolsadevalores.co.mz/index> (consultado em Julho de 2022).
- BVM (2017). *Programa de Educação Financeira 2017–2019*. <http://www.bolsadevalores.co.mz/index> (consultado em Julho de 2022).
- BVM (2019). *Visão Estratégica e Operacional da BVM 2020–2024*. <http://www.bolsadevalores.co.mz/index> (consultado em Julho de 2022).
- BVM (2019). *Programa de Educação Financeira 2020–2024*. <http://www.bolsadevalores.co.mz/index> (consultado em Julho de 2022).
- BVM (2020). *Política de Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo*. <http://www.bolsadevalores.co.mz/index> (consultado em Julho de 2022).

- BVM (2020a). *Capitalização Bolsista – Bolsa de Valores de Moçambique*. <http://www.bolsadevalores.co.mz/index.php/pt/mercado/estatisticas-do-mercado/capitalizacao-bolsista-separador#2020>
- BVM (2018, Julho 10). *Bolsa de Valores de Moçambique: 19 anos promovendo do mercado de capitais. 1*. http://www.bolsadevalores.co.mz/documentos/A_BVM_para_CPLP_Final.pdf
- BVM (2017). *Conheça Melhor a Bolsa de Valores de Moçambique*. http://www.bolsadevalores.co.mz/documentos/Brochura_BVM.pdf
- BVM (2017, 2018, 2019, 2020, 2021). *Relatório de Desempenho do Mercado Bolsista 2017, 2018, 2019, 2020, 2021* [Relatório Anual]. <http://www.bvm.co.mz>
- Castel-Branco, C. N. (2010) ‘Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique’, in Brito, L. de et al. (eds.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2014) Growth, Capital Accumulation and Economic Porosity in Mozambique: social losses, private gains. In *Review of African Political Economy*, 41(Sup. 1), S26–S48. <https://www.doi.org/10.1080/03056244.2014.976363>
- Castel-Branco, C. N. (2015). Desafios da Sustentabilidade do Crescimento Económico: Uma “bolha económica” em Moçambique?. In L. de Brito *et al.* (Eds.), *Desafios para Moçambique 2015* (pp. 157–199). IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2017). Crises Económicas e Estruturas de Acumulação de Capital em Moçambique. In L. de Brito *et al.* (Eds.), *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 99–164). IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2020). Finanças Internacionais e Formação do Capitalismo Nacional em Moçambique”. In S. Forquilha (Ed.), (pp. 141–184). IESE.
- Castel-Branco, C. N. & Ossemane, R. (2010). Crises Cíclicas e Desafios da Transformação do Padrão de Crescimento Económico em Moçambique’. In L. de Brito *et al.* (Eds.), *Desafios para Moçambique 2010* (pp. 141–182). IESE.
- Chang, H.-J. (2014). *23 Coisas que Nunca lhe Contam sobre a Economia*. Clube do Autor.
- Chishte, M. U. (2021). *Análise da Bolsa de Valores de Moçambique como Fonte Alternativa de Acesso ao Financiamento para as PME's em Moçambique*. FACECO/UEM.
- DEUTSCHE WELLE [DW] (22/03/2019). *Idai: FMI admite impacto significativo na economia de Moçambique*. <https://www.dw.com>
- DEUTSCHE WELLE [DW] (25/01/2021). *Moçambique o mais vulnerável do mundo às mudanças climáticas*. <https://www.dw.com>
- Exame Moçambique (2020). *Qual o impacto da COVID-19 na Economia?*
- FINANTIA (2015). *Capital Market Overview: Analysis of the Mozambican Financial Markets*. FSD moc (Financial Sector Deepening Moçambique).

- Ford, J. *et al.* (2015) The status of climate change adaptation in Africa and Asia. In *Regional Environmental Change*. Springer Berlin Heidelberg, 15(5), 801–814.
- Fortuna, E. (2020). *Mercado Financeiro: Produtos e Serviços*. Qualitymark Editora.
- Financial Sector Deepening Moçambique (FSDMOC) (2019). *FinScope. Inquérito aos Consumidores*.
- Governo de Moçambique (2013). *Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro (2013–2022)*. Ministério das Finanças.
- Governo de Moçambique (2013). *Estratégia Nacional de Inclusão Financeira (2016–2022)*. Banco de Moçambique.
- Howana, A. S. J. (2021). *Análise da Eficácia e Eficiência da Bolsa de Valores de Moçambique como Alternativa de Financiamento Empresarial*. FACECO/UEM.
- Ibraimo, Y. (2020). Tensões, Conflitos e Inconsistências nas Relações entre Política Fiscal e Monetária em Moçambique. In S. Forquilha (Ed.), *Desafios para Moçambique 2020* (pp. 207–233). IESE.
- Ibraimo, Y., & Muianga, C. (2020) *A Economia de Moçambique e a COVID-19: Reflexões à volta das recentes medidas de política monetária anunciadas pelo Banco de Moçambique*. IDEIAS 126. IESE. http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-126_YICM.pdf
- IESE (2020). Forquilha, S. *et al.* *Desafios para Moçambique 2020*. www.iese.ac.mz
- IESE (2021). Forquilha, S. *et al.* *Desafios para Moçambique 2021*. www.iese.ac.mz
- IMF (2020) *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*. IMF.
- Instituto Nacional de Estatísticas [INE] (2015). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar: IOF-2014/15*
- Instituto Nacional de Estatísticas [INE] (2020) *Estatísticas Económicas*. <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib-na-optica-de-producao/pib-na-optica-de-producao-2020>
- Instituto Nacional de Estatísticas [INE] (2021). *Estatísticas Demográficas e Indicadores Sociais*. <http://www.ine.gov.mz>
- IRISH AID (2018). *Mozambique Country Climate Risk Assessment Report*. Irish Aid, Resilience and Economic Inclusion Team, Policy Unit. Government of Ireland.
- ISSM (2021). *Relatório Anual sobre a Actividade Seguradora em 2020*.
- KPMG. (2021). *As 100 Maiores empresas de Moçambique*. KPMG International Cooperative.
- Langa, E. (2017) Dependência de Megaprojectos e Desindustrialização Prematura em Moçambique. In L. Brito *et al.* (Eds.) *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 165–183). IESE.
- Langa, D. V. E. (2022). *Constrangimentos das MPME's no Acesso ao Financiamento: Vantagens de financiamento das MPME's via Bolsa de Valores de Moçambique, 2000–2020*. FACECO/UEM.

- Macane, A., Mate, P. (2022). Efeitos das Mudanças Climáticas na Economia de Moçambique. *Boletim GeoÁfrica*, 1(1), 25–40.
- Maleiane, A. (2014). *Banca & Finanças: O essencial sobre o sistema financeiro*. Índico.
- Manhique, A. C. C. (2022). *Bolsa de Valores de Moçambique e o Financiamento das Empresas Moçambicanas: Situação actual e como incrementar o seu contributo no futuro*. FACECO/UEM.
- Mapisse, I. et al. (2021) *What to monitor in a year of Covid-19 pandemic and war in Mozambique: Analysis of the Economic and Social Conjuncture and Governance Perspectives for 2021*. Centro de Integridade Pública. <https://www.cipmoz.org/pt/2021/02/10/what-to-monitor-in-a-year-of-covid-19-pandemic-and-war-inmozambique-analysis-of-the-economic-and-social-conjuncture-and-governanceperspectives-for-2021/> (consultado a 1 de Julho de 2021).
- Matola, T. (2004). *Avaliação do Desempenho e Impacto do Mercado de Valores Mobiliários em Moçambique*. FACECO/UEM.
- May, P. H., Lustosa, M.C., Vinha, V. (2003). *Economia e Meio Ambiente*. Atlas.
- Mboana, E. A. (2019). *Liberalização de Mercados de Valores Mobiliários: Potenciais impactos e benefícios da privatização da Bolsa de Valores de Moçambique*. FACECO/UEM.
- Mazzucato, M. (2014). *O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do sector público vs. sector privado*. Portfólio – Penguin.
- MEF (2018, 2019, 2020, 2021). *Balço do Plano Económico e Social (BdPES) 2018, 2019, 2020, 2021*.
- MEF (2018,2019,2020,2021,2022). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) 2018, 2019, 2020, 2021, 2022*.
- MEF (2021). *Relatório de Uso de Fundos no âmbito da Covid-19*.
- Mosca, J. (2020). *Moçambique: COVID-19 em Contexto de Estado Frágil*. Escolar Editora.
- Mussagy, I. H. (2021). *Economia de Moçambique e os Desafios da Nova Crise*. Minervaprint.
- OIT (2021). *ILO Monitor: COVID-19 and World of Work*. Seventh Edition. ONU News.
- Pinheiro, Juliano (2019). *Mercado de Capitais*. Atlas.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (1998). *Economia*. McGraw-Hill.
- Siúta, M., & Chishte, U. (2020). Protecção Social e os Principais Obstáculos ao Financiamento das Empresas através da Bolsa de Valores de Moçambique. In S. Forquilha (Ed.), *Desafios para Moçambique 2020* (pp. 313–345). IESE.
- STANDARD & POOR'S (2019). *Eventos Climáticos Aumentam Riscos para a Economia de Moçambique*.
- Tovela, B. V. (2022). *Auditoria e Boa Governação das Empresas: A importância da auditoria para a boa governação corporativa das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Moçambique*. FACECO/UEM.

- USAID (2017). *Increasing Private Sector Participation in the Exchange in Mozambique*. Supporting the Policy Environment for Economic Development (SPEED +).
- Valá, S. C. (2019). *Economia Moçambicana numa Encruzilhada?: Políticas Económicas, Bolsa de Valores e Desenvolvimento Territorial*. Escolar Editora.
- Valá, S. C. (2021a). Globalização Económica e Desafios do Desenvolvimento Humano em Contexto de Crise em Moçambique. In: J. J. Macuane & M. Siúta (Ed.), *Desafios para Moçambique 2021* (pp. 241–269). IESE.
- Valá, S. C. (2021b). *Economia Globalizada & Paradoxos de Desenvolvimento: Reflexões Inconclusivas*. Escolar Editora.
- Warner, K. et al. (2016) *Climate Change Profile: Mozambique*. Netherlands Commission for Environmental Assessment. Dutch Sustainability Unit.
- World Bank (2020). World Development Indicators 2020. <https://databank.worldbank.org/>
- World Bank (2021). *Mozambique Economic Update: Setting The Stage For Recovery*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/931171614625070870/pdf/Mozambique-Economic-Update-Setting-the-Stagefor-Recovery.pdf>
- World Bank (2021). *Global Economic Prospects*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>
- World Bank (2021a). *COVID-19: Debt Service Suspension Initiative*. <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-servicesuspension-initiative>
- World Bank (2021b). *World Bank Global Economic Prospects*. <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2021/06/08/world-bankglobal-economic-prospects-2021>

AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

COOPERAÇÃO COM MOÇAMBIQUE

Danilo Marcondes¹

INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 rapidamente se impôs como um dos principais, se não o principal, tema de política internacional, no período entre 2020 e 2022. A pandemia exacerbou desafios já encontrados pela comunidade internacional, como as restrições de mobilidade, assim como o acesso desigual a medicamentos e vacinas. Em certos contextos autoritários, as iniciativas de lockdown e distanciamento também foram mobilizadas para restringir as liberdades civis e de organização política. Certas respostas à pandemia também reforçaram o populismo com a adoção de um discurso negacionista, anti ciência e contrário a instituições multilaterais como a Organização Mundial de Saúde (OMS). O relacionamento entre o Brasil e o continente africano, no contexto da covid-19, precisa ser entendido a partir desses desafios e dos impactos que os mesmos deixaram na política internacional.

No mesmo período, em Janeiro de 2022, o início do mandato brasileiro como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) também reforça os laços e interesses mútuos de cooperação entre o Brasil e o continente africano. Historicamente, a presença do Brasil no CSNU, principalmente no período do imediato pós-Guerra Fria, foi utilizada a favor dos países africanos parceiros, principalmente Angola e Moçambique. Em contrapartida, a maioria dos países africanos, em especial os países lusófonos, votam recorrentemente a favor das candidaturas brasileiras ao CSNU (Ministério das Relações Exteriores, 2021a).

De forma a contribuir para uma melhor compreensão das dinâmicas apresentadas acima, o presente capítulo está dividido nas seguintes secções: uma análise geral sobre o acompanhamento da evolução da pandemia da covid no continente africano por parte dos diplomatas brasileiros, seguida de uma discussão sobre a cooperação brasileira no contexto

¹ Todas as opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade deste autor, não coincidindo necessariamente com as posições do órgão público cujos quadros o autor integra.

da pandemia, e de uma secção sobre a covid-19 e as relações Brasil-Moçambique. O capítulo termina com a apresentação da conclusão.

A pesquisa é beneficiada pelo acesso à documentação diplomática brasileira disponível via legislação brasileira de acesso à informação. Os documentos diplomáticos consultados incluem mensagens trocadas entre as diferentes embaixadas brasileiras, em especial a Embaixada do Brasil em Maputo-Brasemb Maputo, localizadas no continente africano e a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), em Brasília.

A COVID-19 NO CONTINENTE AFRICANO VISTO PELO BRASIL

A pandemia da covid-19 transcorreu num período de redução da presença diplomática brasileira no continente africano, caracterizada por um contexto de redução dos recursos orçamentários para projectos de cooperação, redução de visitas de alto-nível e fechamento de postos diplomáticos no continente. Por exemplo, em Maio de 2020, foi publicado o decreto presidencial para fechar as embaixadas brasileiras residentes na Serra Leoa e na Libéria, transferindo a responsabilidade do relacionamento bilateral para a Embaixada brasileira no Gana. Mais recentemente, no início de Maio de 2022, o governo brasileiro extinguiu a Embaixada brasileira no Malawi, transferindo a responsabilidade do relacionamento bilateral para a Embaixada brasileira na Zâmbia

(LEGISWEB, 2022). Além da redução da presença diplomática no continente africano, a ausência de viagens presidenciais brasileiras aos países africanos constitui um sinal importante de um esfriamento das relações. Caso não conclua nenhuma viagem a países africanos, em 2022, e não seja reeleito no final do mesmo ano, o Presidente Jair Bolsonaro poderá ser o único chefe do Executivo brasileiro, desde a década de 1980, a não visitar África durante o seu mandato (G1, 2020; Gullino, 2022).

A recepção de chefes de Estado e de governo africanos no Brasil também tem sido reduzida no período 2019–2022. Na tomada de posse do Presidente Bolsonaro, em Janeiro de 2019, compareceram apenas o presidente de Cabo Verde e o primeiro-ministro de Marrocos. Em Novembro de 2019, o presidente da África do Sul esteve em Brasília para a 11.^a Cúpula dos BRICS. Em 2021, visitaram o Brasil o presidente de Cabo Verde (segunda visita desde 2019) e o presidente da Guiné-Bissau, cuja visita será detalhada mais à frente.

O quadro de esfriamento das relações foi reforçado pela eclosão da covid-19. O início da pandemia foi acompanhado de perto pelos diplomatas brasileiros que servem no continente africano. As informações enviadas permitiram que as autoridades em Brasília pudessem traçar um panorama dos impactos e da evolução da pandemia no continente africano. Esses subsídios permitiram a elaboração de algumas estratégias de acção, de forma a evitar o reforço de uma imagem de desinteresse brasileiro em relação ao continente africano, principalmente

à luz da intensificação de relações (incluindo comércio e cooperação técnica), no período 2003–2010.

As informações enviadas a Brasília a respeito da situação da covid-19 no continente africano reflectem as particularidades de cada contexto nacional ou sub-regional específico. Por exemplo, no contexto da Namíbia, as mensagens enviadas pelos diplomatas brasileiros relataram como os impactos da covid-19 traziam à discussão a dependência económica namibiana em relação à África do Sul (Brasemb Windhoek, 2020a; Brasemb Windhoek, 2020b). Nos diferentes relatos, os representantes brasileiros também reportaram a respeito das respostas locais à pandemia, o que serviu o papel importante de ressaltar que os actores africanos não permaneceram como agentes passivos em relação aos desafios impostos pela pandemia. Nesse sentido, mereceu destaque a actuação do Marrocos em Junho de 2020, descrita pelos diplomatas brasileiros em Rabat como parte de um esforço de “diplomacia sanitária”, incluindo o envio de auxílio médico (incluindo cloroquina e azitromicina) a quinze países africanos. Os diplomatas brasileiros notaram a vinculação dos esforços com os interesses marroquinos em relação ao Saara Ocidental, indicando que o grupo de países beneficiados incluiu tanto Estados africanos que reconheciam a soberania de Marrocos no território quanto a República Árabe Saharaui Democrática (RASD) (Brasemb Rabat, 2020).

Os diferentes relatos enviados a Brasília no período também enfatizaram as doações internacionais feitas aos países africanos em apoio ao enfrentamento da pandemia. Nesse aspecto, foram destacadas as doações feitas tanto por países do Norte global, Estados-membros da União Europeia e Estados Unidos da América, quanto por países do Sul global, como China e Índia (Brasemb Lusaca, 2020a). Os relatos de iniciativas implementadas por outros Estados parecem ter surtido o efeito positivo de mobilizar a atenção das autoridades brasileiras, levando ao desenvolvimento de iniciativas brasileiras de cooperação com os Estados africanos, conforme detalhadas na secção seguinte.

Os relatos enviados a partir das capitais africanas também foram importantes para mostrar que não havia consenso nos diferentes Estados africanos quanto à eficácia do uso da cloroquina e da hidroxicloroquina no tratamento da covid-19. Por exemplo, em Maio de 2020, a Embaixada do Brasil em Nairobi, responsável pelo relacionamento bilateral Brasil-Uganda, informou que no Uganda vinha a fazer-se uso de hidroxicloroquina, importada da Índia, em combinação com eritromicina, desde Abril de 2020 (Brasemb Nairobi, 2020a). A Embaixada do Brasil em Nairobi, responsável também pelo relacionamento bilateral entre Brasil-Ruanda, reportou em abril de 2020 que o governo de Ruanda não iria recorrer ao uso da cloroquina enquanto a eficácia do tratamento não estivesse comprovada cientificamente e pela OMS (Brasemb Nairobi, 2020b). Da mesma forma, num relato enviado da Zâmbia, no final de abril de 2020, a Embaixada brasileira em Lusaca reportou que:

na última semana, o Ministério da Saúde da Zâmbia preocupou-se em esclarecer à população o fato de não haver, no momento, nenhuma droga licenciada para o tratamento ou prevenção da COVID-19. Foi citado, em particular, o caso da hidroxicloroquina, cuja administração equivocada pode causar, segundo sublinhado pelas autoridades locais, graves efeitos colaterais e, eventualmente, ocasionar a morte de quem a ingere sem supervisão. (Brasemb Lusaca, 2020b)

Por fim, em relação à situação no próprio Quênia, a Embaixada brasileira em Nairobi informou, em Maio de 2020, que o Quênia teria sondado diferentes países sobre o fornecimento de hidroxicloroquina, incluindo o Brasil, mas que teria obtido o medicamento directamente da Índia. No entanto, a Embaixada reportou que a chegada do mesmo teria causado «controvérsia nos meios de comunicação locais, em função dos possíveis efeitos colaterais decorrentes do tratamento com o medicamento» (Brasemb Nairobi, 2020c). Dessa forma, segundo os relatos dos diplomatas brasileiros, as autoridades locais precisaram assegurar que o medicamento seria utilizado primeiramente em testes clínicos piloto e só seria aplicado no tratamento contra a covid-19 se fosse considerado seguro (Brasemb Nairobi, 2020d).

Os relatos sobre as repercussões da pandemia nos diferentes contextos africanos foram parte importante da actuação da diplomacia brasileira no continente africano no período de 2020 a 2021, principalmente pela quase ausência de troca de visitas e de eventos presenciais. Foi apenas em 2021, com a redução da incidência da covid-19 em termos mundiais e o avanço, ainda que desigual, da vacinação, que a retoma das visitas pôde ocorrer. No entanto, o desgaste da imagem internacional do Brasil decorrente da polarização interna em relação à pandemia, e a adopção pelo chefe de Estado brasileiro de um discurso negacionista em relação à mesma (Naranjo, 2020), reforçou uma posição de isolamento internacional do país, agravada também pela derrota nas eleições presidenciais americanas do presidente Donald Trump, alçado desde 2019 ao *status* de principal aliado internacional do governo brasileiro (O Dia, 2019).

Durante o período da pandemia, o Brasil recebeu a visita de apenas dois chefes de Estado africanos. O Presidente da República de Cabo Verde, José Carlos Fonseca, visitou o país em Julho de 2021 (Fernandes, 2021), e o Presidente da República da Guiné-Bissau, Umaro Sissoco Embaló, visitou o Brasil em Agosto do mesmo ano. A visita de Embaló merece destaque pelas suas repercussões. A comitiva presidencial foi integrada pela Ministra dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e das Comunidades, Suzi Carla Barbosa, e pelo Ministro da Defesa Nacional e dos Combatentes da Liberdade da Pátria, General Sandji Fati. Durante a visita, o Presidente Embaló e sua comitiva foram recebidos pelo Presidente Jair Bolsonaro, acompanhado pelos titulares dos ministérios de Relações Exteriores, Justiça e Segurança Pública, Defesa, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Saúde e da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Na cobertura da visita, a imprensa brasileira relatou que Embaló poderia ser considerado como o “Bolsonaro” de África (Holanda, 2021), o que gerou reacção contrária do presidente bissau-

guineense, que, apesar de ressaltar uma relação de amizade com o presidente brasileiro, esforçou-se a indicar que «negacionismo da pandemia não tem lugar em seu país» (Oliveira, 2021). As autoridades brasileiras esforçaram-se para produzir um evento de alto nível, de forma a destacar a importância da visita também como uma demonstração de aproximação do Brasil com o continente africano e uma diminuição do isolamento internacional do país (Patriolino, 2021). Os altos custos envolvidos com a visita do Presidente Embaló, que incluíram a disponibilização de um avião da Força Aérea Brasileira para transportar o chefe de Estado desde Bissau, também não foram esquecidos pela imprensa brasileira (Neto, 2021).

Cabe notar que os países africanos também não permaneceram como actores passivos no acompanhamento dos desdobramentos dos efeitos da pandemia no mundo, inclusive no Brasil. Por exemplo, em Junho de 2020, o jornal *Sunday Times* da Zâmbia publicou uma matéria com o título “Brazil threatens to quit WHO”. Segundo o artigo, inspirado na decisão do presidente dos EUA, Donald Trump, de se retirar da OMS (Estado de Minas, 2021), o presidente Jair Bolsonaro teria ameaçado fazer o mesmo, alegando um preconceito por parte da organização quando a mesma se posicionou de maneira contrária ao uso da hidroxicloroquina no tratamento da covid-19 (Brasemb Lusaca, 2020c).

Ainda no contexto da relação do Brasil com o continente africano, destaca-se o desgaste político causado pela proximidade do governo de Bolsonaro com certos segmentos da bancada evangélica brasileira com actuação no continente africano. Por exemplo, no caso das relações com a África do Sul, merecem destaque as repercussões da indicação do político Marcelo Crivella a embaixador brasileiro em Pretória.² Crivella, que é bispo licenciado da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), foi indicado pelo governo brasileiro para o cargo de embaixador, em Junho de 2021, e a solicitação de *agrément* ficou sem resposta por parte do governo sul-africano, mesmo após o contacto telefónico do presidente Bolsonaro ao presidente sul-africano Cyril Ramaphosa, em Outubro de 2021 (Colleta, 2021). A ausência de resposta, que na prática sinaliza uma recusa informal, levou o governo brasileiro a retirar a indicação em Novembro de 2021 (Rianielli, 2021). A imprensa brasileira indicou que a recusa sul-africana estava ligada a preocupações transmitidas a Pretória por parte de autoridades de Moçambique e Angola de que Crivella poderia utilizar a posição de embaixador para actuar em prol dos interesses da IURD na África do Sul (Folhapress, 2021). A imprensa sugeriu que a indicação de Crivella, que actuou como missionário na África do Sul por uma década, seria uma forma de agradar às lideranças da IURD em relação às dificuldades recentemente encontradas pela instituição religiosa brasileira na sua actuação no continente africano.

² Crivella ocupou diversas posições em diferentes governos no Brasil, incluindo a de Ministro da Pesca e Aquicultura (2012–2014) durante o governo da Presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores). O seu último cargo político foi de prefeito da cidade do Rio de Janeiro (2017–2021), cargo para o qual não conseguiu reeleger-se. Crivella é membro (desde 2005) dos Republicanos, partido aliado do governo de Bolsonaro.

Por fim, cabe lembrar que o continente africano foi mobilizado pelo presidente Jair Bolsonaro nas suas comunicações relacionadas com a pandemia, em especial, para justificar a adopção de certos tipos de procedimento em relação à covid-19. Por exemplo, em Janeiro de 2021, Bolsonaro indicou que uma possível causa da baixa mortalidade pela covid-19, em alguns países do continente africano (especialmente se comparada à taxa observada no Brasil), seria a distribuição em larga escala de ivermectina. Para tal, o presidente divulgou dados referentes a países que são parte do Programa Africano para Controle de Oncocercose, doença na qual a ivermectina é utilizada no tratamento, conforme recomendação da OMS (Vidale, 2021).

COOPERAÇÃO BRASILEIRA COM PAÍSES AFRICANOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

No discurso de comemoração do Dia de África, em Maio de 2021, o chanceler brasileiro lembrou que «atualmente, encontram-se em vigor 38 acordos de cooperação técnica entre o Brasil e países do continente e 78 projetos de cooperação técnica com a África em andamento» (Brasília, 2021). Apesar da existência dessas iniciativas, é importante destacar que os efeitos imediatos da pandemia levaram ao adiamento de algumas iniciativas de cooperação originalmente planeadas entre o Brasil e diferentes Estados africanos. Por exemplo, no contexto das relações Brasil-Angola, a missão dos representantes do Ministério da Agricultura de Angola, prevista para ocorrer no Brasil em abril de 2020, teve de ser adiada (Neto, s.d.).

As urgências trazidas pelo impacto da pandemia da covid-19 trouxeram a necessidade de adaptação de algumas iniciativas de cooperação técnica brasileira no continente africano, principalmente aquelas desenvolvidas no sector de saúde. Por exemplo, o Laboratório Nacional de Referência para a Tuberculose³, viabilizado no âmbito do projecto de cooperação técnica brasileira em saúde “Apoio ao Programa de Luta contra a Tuberculose em São Tomé e Príncipe”⁴, foi utilizado para detecção e diagnóstico da infecção pela covid-19.

A cooperação brasileira no combate à covid-19 no continente africano foi também canalizada por meio de organizações internacionais. Por exemplo, no âmbito da cooperação humanitária, o Brasil doou a São Tomé e Príncipe 50 mil dólares para a aquisição, por intermédio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), de medicamentos e insumos hospitalares para contribuir para o *Plano de Contingência a Epidemia por COVID-19*. Em 2020, o Brasil fez uma doação de 250 mil dólares ao Centro de Controle de Doenças da União Africana e os recursos foram direccionados para a aquisição de *kits* de testagem para covid-19 e oferecidos ao Ministério da Saúde do Sudão, em Outubro de 2020. No final de 2020, o Brasil doou ventiladores mecânicos ao Gana por meio do PMA (Agência Brasileira de Cooperação, 2020a).

³ O laboratório foi inaugurado em 2018.

⁴ O projecto foi assinado em Agosto de 2010.

Observou-se também a continuidade de iniciativas de cooperação em saúde em áreas não relacionadas à ocorrência da covid-19. Por exemplo, no final de 2020, o Brasil doou recursos financeiros em torno de 266 mil dólares por intermédio da organização não-governamental *GAVI – The Vaccine Alliance*, referentes a 3,5 milhões de vacinas contra a febre amarela, e 3,5 milhões de doses de diluentes à República Democrática do Congo, de forma a apoiar a campanha nacional de combate à febre amarela (Agência Brasileira de Cooperação, 2020b). O impacto da pandemia da covid-19, no continente africano, também gerou a necessidade de que o governo brasileiro reforçasse a sua capacidade de prestar assistência consular a brasileiros residentes em diferentes países africanos, principalmente em países como Angola, que contam com uma comunidade brasileira expressiva e também diversa (composta por empresários, missionários religiosos, e brasileiros casados com cidadãos angolanos). Em Angola, a Embaixada brasileira foi contactada por brasileiros que se encontravam em situação de desvalimento e requisitaram ajuda para repatriação ao Brasil (Brasemb Luanda, 2020). Na África do Sul, onde o Brasil foi o primeiro país a obter permissão das autoridades locais para realizar voos de repatriação, os diplomatas brasileiros foram responsáveis pela repatriação de quase 600 cidadãos brasileiros, incluindo em voos fretados com recursos do governo brasileiro. Em Cabo Verde, no fim do mês de março de 2020, foram repatriados 100 brasileiros. A partir do Senegal, foram repatriados 38 missionários religiosos brasileiros, entre março e abril de 2020 (Neto, s.d.).

No contexto da cooperação Brasil-países africanos, merece destaque a continuidade de iniciativas de cooperação na área da defesa, ainda que no contexto da pandemia da covid-19. Por exemplo, em Fevereiro de 2021, pelo segundo ano consecutivo, formou-se uma turma de fuzileiros navais da Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe num curso com supervisão e auxílio dos assessores brasileiros do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT) da Marinha do Brasil e da Missão de Assessoria Naval do Brasil em São Tomé e Príncipe. Cabe ressaltar que as demandas de cooperação de defesa com o Brasil continuaram a serem apresentadas no contexto da pandemia. Por exemplo, no final de abril de 2020, o governo angolano formalizou um pedido de apoio ao Brasil referente à construção de uma base e academia naval, de forma a reestruturar a Marinha de Guerra Angolana. Em Maio de 2020, o governo angolano apresentou ao governo brasileiro uma demanda para recuperação da frota de Super Tucanos da Força Aérea Nacional de Angola (Neto, 2020).

COVID-19 E AS RELAÇÕES BRASIL-MOÇAMBIQUE

O relacionamento bilateral Brasil-Moçambique já vinha a ser impactado no contexto que antecedeu à eclosão da pandemia da covid-19. Por questões de reestruturação interna, a *South African Airways* anunciou, ainda em Fevereiro de 2020, o fim da sua rota aérea entre São Paulo

e Joanesburgo, após 50 anos de actividade (Alvarenga, 2020). Esta era utilizada como forma de conexão facilitada entre Brasil e Moçambique. Até ao presente momento (Outubro de 2022), as conexões aéreas entre Brasil e Moçambique dependem de conexões na Etiópia, em Angola, na Europa ou no Médio Oriente.⁵

Outro sector onde pode ser observado um impacto significativo da pandemia no relacionamento bilateral Brasil-Moçambique diz respeito à cooperação técnica brasileira em Moçambique. Os gastos com essas iniciativas sofreram uma forte queda, no período entre 2019 e 2020. Em 2019, foram gastos 1 milhão e 305 mil reais, e em 2020, foram gastos apenas 43 mil reais, por conta das limitações impostas pela pandemia (Baumann *et al.*, 2021, p. 67). A redução significativa está relacionada justamente ao facto de que os projectos de cooperação brasileira implementados em Moçambique foram interrompidos a partir de 2020 e retomados no segundo semestre de 2021.

A redução da cooperação com Moçambique também deve ser entendida à luz do cenário mais amplo, onde se nota também que o período Bolsonaro é marcado por uma diminuição da ênfase na cooperação técnica como um recurso diplomático e uma prioridade da política externa brasileira. Tal mudança ocorre num contexto de priorização de relações com os Estados Unidos (principalmente durante a administração Trump), com ênfase no processo de adesão do Brasil à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)⁶, tentativa de aproximação a países identificados como ideologicamente alinhados (Hungria e Polónia) e priorização de uma agenda de comercialização de produtos de defesa, principalmente com os países do Golfo Pérsico.

Apesar do quadro apresentado anterior, merece destaque que Moçambique foi o terceiro país com o qual o Brasil mais gastou com cooperação técnica no período 2019–2020, estando atrás apenas da Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe, respectivamente (Baumann *et al.*, 2021, p. 67). O volume de gastos nesses três países também deve ser entendido a partir do reconhecimento de que os países do continente africano representaram 71% dos gastos totais desembolsados pelo Brasil relativo à cooperação técnica no período 2019–2020 (Baumann *et al.*, 2021, p. 70). Apesar de Moçambique não ter sido o que gastou mais, liderou em termos do número de projectos de cooperação técnica por país, no período 2019–2020, com um total de 24 projectos em execução, um número expressivo se comparado ao segundo e terceiro colocados, a saber, o Suriname com 17 projectos e a Guiné-Bissau com 16 (Baumann *et al.*, 2021, p. 75).

⁵ Cabe ressaltar que em relação às possibilidades de conexão entre Brasil e Moçambique, a companhia aérea brasileira LATAM anunciou, em Outubro de 2022, que passaria a operar a rota São Paulo (Guarulhos)–Joanesburgo a partir de Julho de 2023, com três frequências semanais. Tal anúncio permite vislumbrar uma retomada do potencial de conexões aéreas entre Brasil e Moçambique, via África do Sul (Tonetti, 2022).

⁶ O diálogo com a OCDE foi iniciado ainda na administração de Dilma Rousseff, com a assinatura de um acordo de cooperação (2015), e aprofundado nas administrações de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Em Junho de 2022, a OCDE aprovou o plano de adesão do Brasil. Com a aprovação, a adesão formal à organização ainda deve demorar um mínimo de dois anos (Moreira, 2022).

A dimensão da cooperação para capacitação de funcionários de carreiras ligadas ao funcionamento do Estado também se mostrou como elemento importante do relacionamento bilateral. Nos anos de 2019 e 2020, Moçambique foi um dos países beneficiados por um projecto de capacitação de militares, executado em parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ministério da Defesa do Brasil. Da mesma forma, em 2020, o Moçambique foi um dos Estados beneficiados pelo projecto de capacitação de diplomatas implementado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Baumann *et al.*, 2021, p. 71).

Dentre as modalidades de cooperação, note-se também que Moçambique teve uma participação destacada, no que diz respeito às iniciativas de cooperação humanitária, prestada via Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária da ABC. Dos 39 países que receberam cooperação humanitária entre 2019 e 2020, Moçambique esteve na segunda posição, com seis acções implementadas, atrás apenas do Paraguai, com oito acções implementadas no mesmo período. Cabe destacar, no entanto, que a maioria das acções implementadas em Moçambique (cinco) ocorreram no ano de 2019, por conta dos ciclones tropicais de categoria quatro *Idai* e *Kenneth* (Baumann *et al.*, 2021, pp. 138–139). As iniciativas implementadas em Moçambique corresponderam a 5979 milhões de reais de gastos com cooperação humanitária mobilizados pelo Brasil, no período 2019–2020 (5420 milhões, em 2019, e 559 mil, em 2020). Esse montante pôs Moçambique no terceiro lugar de países com mais gastos, superado apenas pelos gastos com cooperação humanitária com o Peru (20 milhões e 936 mil) e o Líbano (15 milhões e 461 mil reais) (Baumann *et al.*, 2021, p. 143). A alocação de recursos e o desenvolvimento de iniciativas em países como o Paraguai e o Peru reflecte a preocupação da política externa brasileira com países do seu entorno estratégico (América do Sul e países africanos da costa atlântica). Da mesma forma, a alocação de recursos para o Líbano demonstra a preocupação com o desenvolvimento de iniciativas em países com forte conexão diaspórica com o Brasil.

Por fim, destaca-se o potencial da cooperação em educação entre Brasil e Moçambique, no período 2019–2020. Moçambique foi o país com maior número de estudantes beneficiados pelo *Programa Estudante Convênio de Pós-Graduação* (PEC-PG), entre 2019 e 2020. Os estudantes moçambicanos foram beneficiados com oito bolsas no período, totalizando a locação de 1198 milhões de reais, em 2019, e 987 mil reais, em 2020, perfazendo um total de 2 milhões e 185 mil reais. Dessa forma, o valor alocado em benefício dos estudantes de pós-graduação moçambicanos foi bem maior do que o valor alocado aos alunos de outras nacionalidades, incluindo colombianos, os segundos mais beneficiados, cujos valores totalizaram apenas 409 mil reais (253 mil, em 2019, e 156 mil, em 2020). O valor alocado aos estudantes moçambicanos representou 57% dos valores alocados pelo PEC-PG, no período 2019–2020 (Baumann *et al.*, 2021, p. 132). Para o edital do PEC-PG divulgado em 2022, foram seleccionados 22 candidatos moçambicanos, quase metade do total de

candidatos escolhidos (50). No *Programa Estudante Convênio de Graduação* (PEC-G) não foram seleccionados candidatos moçambicanos para ingresso em 2022. Da mesma forma, também não foram seleccionados candidatos moçambicanos nos editais para 2022 e para 2023 do Programa de Ensino Profissional Marítimo para Estrangeiros (PEPME) oferecido pela Marinha do Brasil.⁷

Os estudantes de pós-graduação moçambicanos também foram o terceiro maior grupo beneficiado pelo programa de bolsas de pós-graduação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)⁸ – *The World Academy of Sciences for the Advancement of Science in Developing Countries* (TWAS). A locação de recursos para Moçambique (270 mil reais em bolsas, em 2019, e 256 mil reais, em 2020) posicionou os estudantes moçambicanos atrás dos estudantes da Nigéria e do Paquistão, dentre os principais beneficiários. O programa CNPq-TWAS é voltado principalmente para as ciências exactas e biológicas (Baumann *et al.*, 2021, p. 134).

Ainda no contexto do início da pandemia, foram desenvolvidas iniciativas de cooperação na área de educação superior envolvendo parceiros brasileiros e moçambicanos. Em Março de 2022, a Universidade Internacional da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) passou a receber alunos moçambicanos de graduação (44) e pós-graduação (2) com bolsa dada pelo Instituto de Bolsas de Estudo de Moçambique (IBE) (UNILAB, 2022a). A ida para o Brasil de alunos moçambicanos bolsistas é fruto de negociações iniciadas em 2020, a partir da demanda de contrapartida apresentada pelas autoridades da UNILAB aos países parceiros da universidade (UNILAB, 2022b). A iniciativa reforça uma participação equilibrada de Moçambique no apoio à realização da formação dos alunos moçambicanos no Brasil. Os anos de 2022 e 2023 poderão servir de impulso para a retomada do intercâmbio de estudantes moçambicanos, visto que nenhum aluno moçambicano foi seleccionado pelo programa PEC-PG em 2021 (Senado Federal, 2021).

Um segundo exemplo na área de cooperação em educação inclui o reconhecimento pelo Ministério da Educação (MEC) do Brasil, em Fevereiro de 2022, do curso de Bacharelado em Administração Pública, oferecido pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), em cooperação com a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), localizada no estado brasileiro de Minas Gerais, e a Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Com o reconhecimento, os diplomas terão dupla certificação, com os diplomas emitidos pela UEM sendo cancelados no Brasil pela UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora, 2022).

A continuidade da pandemia ao longo de 2021 também ressaltou a importância da cooperação humanitária brasileira com Moçambique. Em abril de 2021, o Brasil fez uma doação humanitária a Moçambique incluindo 60 mil luvas de látex, 20 mil máscaras N95, 900 vestes de proteção

⁷ Informação fornecida por escrito ao autor pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a 2 de Setembro de 2022.

⁸ O CNPq é vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) do Brasil.

individual para profissionais de saúde, além de termómetros, óculos de proteção, entre outros itens (Centro de Excelência Contra a Fome, 2021). Ainda no mesmo mês, o Brasil realizou uma doação humanitária de 8 mil toneladas de arroz para Moçambique (Companhia Nacional de Abastecimento, 2021), oriundas das reservas públicas brasileiras e amparada na lei federal brasileira 12 429, de Junho de 2011 (Presidência da República, 2011). No final do mês de Junho de 2021, o Brasil doou o equivalente a 100 mil euros a Moçambique por meio do PMA, de forma a combater a insegurança alimentar na província de Cabo Delgado (Senado Federal, 2021). Em abril de 2022, houve nova doação de 4 mil toneladas de arroz por parte do Brasil, que foram recebidos pelo Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres (INGD) de Moçambique (Agência Brasileira de Cooperação, 2022).

A pandemia da covid-19 foi um dos factores, juntamente com os efeitos da conjuntura económica, que levaram a uma redução da comunidade brasileira em Moçambique. Se em 2020 a comunidade estimada pela Embaixada brasileira em Maputo variava entre 4000 e 5000 residentes, em 2021, estimou-se que esse número havia sido reduzido para algo em torno de 2500 a 3500 residentes. É importante ainda destacar o perfil variado da comunidade, segundo Brasemb Maputo:

funcionários de empresas brasileiras (como Vale, Ambev e outras) e estrangeiras (Exxon Mobile, Total e outras); por funcionários de organismos internacionais (FMI, Banco Mundial e agências do sistema ONU); funcionários de organizações não governamentais dos mais variados portes; e por missionários católicos e evangélicos, sobretudo os últimos. (Brasemb Maputo, 2021)

É importante destacar que a tendência de redução da comunidade brasileira em Moçambique, entre 2020–2021, aponta para um movimento contrário ao observado no período 2019–2020, no qual, por conta dos ciclones tropicais e pelo início dos projectos de exploração de jazidas de gás, houve um aumento da presença de brasileiros no País, inclusive para actuar na cooperação humanitária (Brasemb Maputo, 2020).

Dentre os projectos de cooperação brasileira desenvolvidos com Moçambique, merece especial destaque o projecto relacionado à instalação da fábrica de medicamentos (Sociedade Moçambicana de Medicamentos – SMM). O projecto é fruto de um longo processo de interacção entre Brasil e Moçambique. Em 2003, já no primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi assinado o Protocolo Brasil-Moçambique de Intenções sobre Cooperação Científica e Tecnológica em Saúde. O projecto de instalação da fábrica foi iniciado em 2008 e levou à criação da SMM em 2012 (Marcondes, 2019).

Em Dezembro de 2020, Brasil e Moçambique negociaram a renovação do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica vinculado ao projecto de instalação da fábrica. Naquele momento, a renovação foi necessária a fim de permitir a conclusão do

processo de transferência de tecnologia de dois medicamentos – metronidazol e ibuprofeno –, remanescentes de um total de dez medicamentos cuja produção foi transferida do Brasil para Moçambique, como parte da iniciativa de cooperação (Agência Brasileira de Cooperação, 2021b).

A 30 de Setembro de 2021, representantes de ambos os governos anunciaram que o projecto para a instalação da fábrica de medicamentos estava concluído, com a passagem integral, a partir do dia 1 de Outubro de 2021, da gestão técnica e administrativa da fábrica ao Governo moçambicano (Agência Brasileira de Cooperação, 2021a) A conclusão do processo está relacionada à conclusão da missão de transferência de tecnologia, efectuada pelos técnicos brasileiros vinculados à Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) do Ministério da Saúde do Brasil. Apesar do projecto relacionado à implantação da SMM ter terminado, o projecto de cooperação técnica “Capacitação em Produção de Medicamentos Antiretrovirais” ainda está vigente. O escritório da FIOCRUZ instalado no Centro Cultural Brasil-Moçambique permanece em funcionamento, porém sem a presença de um coordenador no País.⁹

No campo político-diplomático, foram realizadas iniciativas de aproximação entre os dois países. Em Setembro de 2021, os ministros das Relações Exteriores de Brasil e Moçambique realizaram uma reunião de trabalho em Nova Iorque, à margem do encontro anual da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.¹⁰ Na reunião, foram discutidos temas como comércio e cooperação técnica em saúde e o chanceler brasileiro sinalizou que o Brasil está «disposto a cooperar para o fortalecimento das forças moçambicanas que enfrentam o terrorismo na província de Cabo Delgado, no norte do país» (DW Moçambique, 2021). Tal afirmação reforça a importância da pauta de defesa no relacionamento bilateral e reafirma o anúncio do Vice-Presidente do Brasil, Hamilton Mourão, aquando da Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em Luanda (em Julho 2021), quando sinalizou a possibilidade de participação brasileira numa iniciativa multilateral de apoio a Moçambique: «Caso haja algum tipo de intervenção de um organismo multilateral, seja das Nações Unidas ou até da União Africana e se for solicitada a participação do Brasil, nós vamos estudar e olhar» (Lusa, 2021).

Com a eleição de Moçambique para um assento não-permanente no Conselho de Segurança da ONU para o período 2023–2024 (ONUNews, 2022), Brasil e Moçambique terão um ano (2023) de coincidência no Conselho como membros não-permanentes (a primeira para Moçambique e a 11.^a vez para o Brasil), o que poderá permitir uma maior coordenação político-diplomática e apoio mútuo, inclusive no avanço de temas de interesse comum aos países lusófonos (por exemplo, o acompanhamento da situação na Guiné-Bissau e o combate à insegurança marítima no Golfo da Guiné). A coincidência poderá servir também de impulso para a inauguração do mecanismo de consultas políticas entre os dois países, cujo memorando

⁹ Informação fornecida por escrito ao autor pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a 2 de Setembro de 2022.

¹⁰ Os dois chanceleres já tinham conversado via telefone no dia 17 de Abril de 2021.

de entendimento foi assinado em Maio de 2017, mas cujas reuniões ainda não aconteceram (Senado Federal, 2021).

CONCLUSÃO

Os impactos sociais, económicos, políticos e sanitários da pandemia da covid-19 ainda permanecerão na política internacional por muito tempo, além da duração da própria eclosão da pandemia e dos seus efeitos mais imediatos.

A pandemia afectou a continuidade de iniciativas brasileiras com o continente africano que vinham a desenvolver-se já num cenário de menor engajamento, influenciado pelos impactos da crise económica doméstica no Brasil, assim como por uma maior instabilidade doméstica causada pela polarização política da sociedade e da relação entre os diferentes poderes, em especial o Judiciário e o Executivo. Apesar do reconhecimento desses desafios, deve ser lembrado que a cooperação com o continente africano apresenta alguns elementos de continuidade. Projectos iniciados a partir de 2003 (no governo do Partido dos Trabalhadores) tiveram continuidade, e algumas áreas de cooperação, como defesa (Marcondes, 2021) e agronegócio (Ministério das Relações Exteriores, 2021b) foram fortalecidas no contexto pós-2019 (já no governo do presidente Jair Bolsonaro).

A maior ênfase nessas áreas específicas levou a uma maior aproximação com Estados africanos como Angola e Nigéria, e por vezes, a algumas alterações na presença brasileira no continente. Por exemplo, de acordo com o decreto presidencial de Outubro de 2019, a adidância de Defesa do Brasil na Etiópia seria encerrada aquando da abertura da adidância de Defesa do Brasil nos Emirados Árabes Unidos, o que veio a ocorrer em Fevereiro de 2020 (Presidência da República, 2019). No contexto da relação bilateral com Moçambique, a componente de defesa permanece fortalecida, via manutenção da adidância residente em Maputo (a cargo do Exército Brasileiro). O cenário de eleições presidenciais brasileiras no segundo semestre de 2022 também pode vir a impactar as relações Brasil-África. A reeleição de Bolsonaro poderá sinalizar a continuidade de iniciativas já existentes, e a eleição de Lula para um terceiro mandato poderá reforçar expectativas de uma “redescoberta” das relações Brasil-África, ainda que essa redescoberta precise ser adaptada às novas circunstâncias políticas, económicas e sociais dos dois lados.

REFERÊNCIAS

- Agência Brasileira de Cooperação (2020a). Brasil doa vacinas contra febre amarela para a República Democrática do Congo. *gov.br*. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/brasil-doa-vacinas-contrafebre-amarela-para-a-republica-democratica-do-congo> (Consultado a 4 de Novembro de 2020).
- Agência Brasileira de Cooperação (2020b). Brasil doa ventiladores mecânicos à Gana. *gov.br*. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/brasil-doa-ventiladores-mecanicosa-gana> (Consultado a 9 de Novembro de 2020).
- Agência Brasileira de Cooperação (2022). Chega a Moçambique último lote com doação de arroz. *gov.br*. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/chega-a-mocambique-ultimo-lote-com-doacao-de-arroz> (Consultado a 14 de Abril de 2022).
- Agência Brasileira de Cooperação (2021a). Declaração Conjunta Brasil-Moçambique – Conclusão do Projeto de Instalação de Fábrica de Medicamentos em Moçambique Maputo e Brasília, 30 de setembro de 2021. *gov.br*. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/declaracao-conjunta-brasil-mocambique-1> (Consultado a 30 de Setembro de 2021).
- Agência Brasileira de Cooperação (2021b). Projeto da Fábrica de Medicamentos de Moçambique Revigorado para 2021. Renovação de Ajuste Complementar permitirá avançar para a conclusão do projeto. *gov.br*. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/projeto-da-fabrica-de-medicamentos-de-mocambique-revigorado-para-2021> (Consultado a 5 de Fevereiro de 2021).
- Alvarenga, T. (2020). *Voos da South African entre São Paulo e Joanesburgo são prorrogados até 31 de março*. Disponível em: <https://www.melhoresdestinos.com.br/voos-south-african.html#:~:text=At%C3%A9%20ent%C3%A3o%20a%20previs%C3%A3o%20de,50%20anos%20atuando%20no%20pa%C3%ADs>.
- Baumann, R. *et al.* (2021). *Cooperação internacional em tempos de pandemia. Relatório COBRADI 2019–2020*. IPEA.
- Brasemb Luanda (2020). *Telegrama 451*. (19 de Agosto de 2020).
- Brasemb Lusaca (2020a). *Telegrama 106*. (30 de Abril de 2020).
- Brasemb Lusaca (2020b). *Telegrama 126*. (08 de Junho de 2020).
- Brasemb Lusaca (2020c). *Telegrama 134*. (19 de Junho de 2020).
- Brasemb Maputo (2021). *Telegrama 114*. (19 de Fevereiro de 2021).
- Brasemb Maputo (2020). *Telegrama 204*. (09 de Março de 2020).
- Brasemb Nairobi (2020a). *Telegrama 161*. (17 de Abril de 2020).
- Brasemb Nairobi (2020b). *Telegrama 202*. (19 de Maio de 2020).
- Brasemb Nairobi (2020c). *Telegrama 202*. (19 de Maio de 2020).

- Brasemb Nairobi (2020d). *Telegrama 202*. (19 de Maio de 2020)
- Brasemb Rabat (2020). *Telegrama 227*. (17 de Junho de 2020).
- Brasemb Windhoek (2020a). *Telegrama 215*. (08 de Abril de 2020).
- Brasemb Windhoek (2020b). *Telegrama 218*. (09 de Abril de 2020).
- Brasília (2021). Intervenção do Ministro Carlos França pela celebração do Dia da África. *gov.br*. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/intervencao-do-ministro-carlos-franca-pela-celebracao-do-dia-da-africa-brasilia-25-05-2021> (Consultado a 25 de Maio de 2021).
- Centro de Excelência Contra a Fome (2021). *Com apoio do PMA, Brasil faz doação a Moçambique para combater a COVID-19*. <https://centrodeexcelencia.org.br/com-apoio-do-wfp-brasil-faz-doacao-a-mocambique-para-combate-a-covid-19/> (Consultado a 7 de Abril de 2021).
- Colleta, R.D. (2021). Bolsonaro apela a presidente da África do Sul por Crivella, mas o país segue sem dar aval. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/10/bolsonaro-apela-a-presidente-da-africa-do-sul-por-crivella-mas-pais-segue-sem-dar-aval.shtml> (Consultado a 22 de Outubro de 2021).
- Companhia Nacional de Abastecimento (2021). Cooperação internacional promove doação de arroz brasileiro para Moçambique e Líbano. *gov.br*. <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/4359-cooperacao-internacional-promove-doacao-de-arroz-brasileiro-para-mocambique-e-libano> (Consultado a 10 de Novembro de 2021).
- DW Moçambique (2021). *Brasil quer cooperar no combate ao terrorismo em Cabo Delgado*. <https://www.dw.com/pt-002/brasil-quer-cooperar-no-combate-ao-terrorismo-em-cabo-delgado/a-59292242> (Consultado a 24 de Setembro de 2021).
- Estado de Minas (2021). *Biden assina ordem executiva revertendo saída dos EUA da OMS*. https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/01/20/interna_internacional,1230994/biden-assina-ordem-executiva-revertendo-saida-dos-eua-da-oms.shtml (20 de Janeiro de 2021).
- Fernandes, A. (2021). Bolsonaro recebe presidente de Cabo Verde no Palácio do Planalto. Visita de cortesia marcou os 46 anos das relações bilaterais do Brasil com o país africano. *Correio Braziliense*. <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/07/4940756-bolsonaro-recebe-presidente-de-cabo-verde-no-palacio-do-planalto.html> (Consultado a 30 de Julho de 2021).
- Folhapress (2021). Bolsonaro retira indicação de Crivella para embaixador na África do Sul. *Valor Econômico*. <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/11/29/bolsonaro-retira-indicacao-de-crivella-para-embaixador-na-frica-do-sul.ghtml> (Consultado a 29 de Novembro de 2021).

- G1 (2020). *Bolsonaro diz que se reunirá com presidentes de Angola e Quênia antes de seguir para a Índia*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/23/bolsonaro-diz-que-se-reunira-com-presidentes-de-angola-e-quenia-antes-de-seguir-para-a-india.ghtml> (Consultado a 23 de Janeiro de 2020).
- Gullino, D. (2022). *Viagens de Bolsonaro revelam guinada na política externa; África está fora da lista*. <https://oglobo.globo.com/politica/viagens-de-bolsonaro-revelam-guinada-na-politica-externa-africa-esta-fora-da-lista-25430374> (Consultado a 13 de Março de 2022).
- Holanda, M. (2021). Bolsonaro recebe “Bolsonaro da África” em Brasília e o chama de irmão. Umaro Sissoco Embaló, presidente da Guiné-Bissau, participou de cerimônia no Planalto e almoço no Itamaraty. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/bolsonaro-recebe-bolsonaro-da-africa-em-brasilia-e-o-chama-de-irmao.shtml> (Consultado a 24 de Agosto de 2021).
- LEGISWEB (2022). *Decreto N.º 11058 DE 02/05/2022*. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=431029>
- Lusa (2021). Brasil disponível para apoio militar, caso seja pedido - vice-PR. *RTP Notícias*. https://www.rtp.pt/noticias/mundo/brasil-disponivel-para-apoio-militar-caso-seja-pedido-vice-pr_n1335971 (Consultado a 16 de Julho de 2021).
- Marcondes, D. (2019). Brasil e Moçambique: construindo a cooperação em defesa. In S. Chichava (Ed.). *Desafios para Moçambique 2019* (pp. 377–392). IESE..
- Marcondes, D. (2021). Brazilian Health Cooperation in Africa: A Case Study of Promoting Pharmaceutical Production in Mozambique. In M. Alencastro & P. Seabra (Eds.). *Brazil-Africa relations in the 21st century* (pp. 95–111). Springer International Publishing.
- Ministério das Relações Exteriores (2021a). Histórico do Brasil no CSNU. *gov.br*. <https://www.gov.br/mre/pt-br/Brasil-CSNU/o-brasil-no-csnu-1/historico-brasil-csnu>
- Ministério das Relações Exteriores (2021b). “O Brasil e a África no agro” em outubro de 2021. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/10/seminario-discute-formas-de-levar-experiencia-brasileira-a-paises-africanos> (Consultado a 14 de Outubro de 2021).
- Moreira, A. (2022). OCDE aprova plano para o processo de adesão do Brasil. *Valor Econômico*. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/06/10/ocde-aprova-plano-para-o-processo-de-adeso-do-brasil.ghtml> (Consultado a 24 de Agosto de 2022).
- Naranjo, J. (2020). John Magufuli, o Bolsonaro africano: O polêmico e autoritário líder da Tanzânia defende a negação da pandemia e pede que os cidadãos continuem trabalhando. *El País*. <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-05-11/john-magufuli-o-bolsonaro-africano.html> (Consultado a 11 de Maio de 2020).

- Neto, N. L. (2021). Governo federal gastou R\$ 542 mil para receber o presidente da Guiné-Bissau, o “Bolsonaro da África”. *O Globo*. <https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/governo-federal-gastou-r-542-mil-para-receber-o-presidente-da-guine-bissau-o-bolsonaro-da-africa.html> (Consultado a 7 de Novembro de 2021).
- Neto, P.F. (Embaixador) (2020). *Relatório de Gestão (2016-2020)*. Embaixada do Brasil.
- O Dia (2019). *Bolsonaro diz “I love you” para Trump, que desdenha: “Bom te ver de novo”*. <https://istoe.com.br/bolsonaro-diz-i-love-you-para-trump-que-desdenha-bom-te-ver-de-novo/> (Consultado a 25 de Setembro de 2019).
- Oliveira, E. (2021). “Não sou o Bolsonaro da África”, afirma presidente da Guiné-Bissau. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/mundo/nao-sou-bolsonaro-da-africa-afirma-presidente-da-guine-bissau-25170990> (Consultado a 25 de Agosto de 2021).
- ONUNews (2022). *Moçambique teve 100% dos votos na eleição para o Conselho de Segurança*. <https://news.un.org/pt/story/2022/06/1791922> (Consultado a 24 de Agosto de 2022).
- Patriolino, L. (2021). “Bolsonaro da África” é recebido no Palácio do Planalto com tiros e cavalaria. Presidente da Guiné-Bissau viajou em um avião da Força Aérea Brasileira (FAB) e foi recebido por Jair Bolsonaro nesta terça-feira (24/8). Africano enfrenta crise no país por guinada autoritária. *Correio Braziliense*. <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/08/4945623-bolsonaro-da-africa-e-recebido-no-palacio-do-planalto-com-tiros-e-cavalaria.html> (Consultado a 24 de Agosto de 2021).
- Presidência da República (2011). *A lei permite a doação de estoques públicos de alimentos desde que as doações não comprometam o atendimento às populações vitimadas por eventos sionaturais adversos no território brasileiro - Lei N.º 12 429, de 20 de Junho de 2011*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12429.htm
- Presidência da República (2019). *DECRETO N.º 10 075, DE 18 DE OUTUBRO DE 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10075.htm
- Puente, Carlos Alfonso Iglesias (2021) *Relatório de gestão (2018-2021)*. Embaixada do Brasil.
- Rianielli, E. (2021). África do Sul confirma que indicação de Crivella para Embaixada foi retirada pelo governo brasileiro. *G1*. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/11/29/afrika-do-sul-indicacao-de-crivella-retirada-governo-brasileiro.ghtml> (Consultado a 29 de Novembro de 2021).

- Senado Federal (2021) Mensagem n.º 714. Indicação do Senhor Ademar Seabra da Cruz Júnior, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República de Moçambique e, cumulativamente, no Reino de Essuatíni e na República de Madagáscar.
- Tonetti, I. (2022) LATAM anuncia retomada de operações para Johannesburgo. *Passageiro de Primeira*. <https://passageirodeprimeira.com/latam-anuncia-retomada-de-operacoes-para-johannesburgo/> (Consultado a 17 de Outubro de 2022).
- UNILAB (2022a). Embaixador de Moçambique no Brasil e comitiva visitam Unilab e comemoram acordo de cooperação. *UNILAB*. <https://unilab.edu.br/2022/03/29/embaixador-de-mocambique-no-brasil-e-comitiva-visitam-unilab-e-comemoram-acordo-de-cooperacao/> (Consultado a 29 de Março de 2022).
- UNILAB (2022b). Unilab recebe estudantes moçambicanos, primeiros com bolsas de país de origem. *UNILAB*. <https://unilab.edu.br/2022/03/17/unilab-recebe-estudantes-mocambicanos-primeiros-com-bolsas-de-pais-de-origem/> (Consultado a 17 de Março de 2022).
- Universidade Federal de Juiz de Fora (2022). MEC reconhece curso oferecido em Moçambique pela UFJF, em parceria com UAB e UEM. *Centro de Educação à Distância*. <http://www.cead.ufjf.br/2022/02/24/mec-reconhece-curso-oferecido-em-mocambique-pela-ufjf-em-parceria-com-uab-e-uem/> (Consultado a 24 de Fevereiro de 2022).
- Vidale, G. (2021). Bolsonaro volta a defender ivermectina e nitazoxanida contra Covid-19. *Veja*. <https://veja.abril.com.br/saude/bolsonaro-volta-a-defender-ivermectina-e-nitazoxanida-contra-covid-19/> (Consultado a 5 de Janeiro de 2021).

PUBLICAÇÕES DO IESE

LIVROS/BOOKS

SÉRIE DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE

Desafios para Moçambique 2021. (2021)

José Macuane e Moisés Siúta (organizadores)

IESE: Maputo

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/12/Desafios-2021_iese.pdf

Desafios para Moçambique 2020. (2020)

Salvador Forquilha (organizador)

IESE: Maputo

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/Desafios-2020_online.pdf

Desafios para Moçambique 2019. (2019)

Sérgio Chichava (organizador)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Desafios2019.pdf>

Desafios para Moçambique 2018. (2018)

Salvador Forquilha (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/Livrol_DesafiosMoc2018.pdf

Desafios para Moçambique 2017. (2017)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/05/Desafios2017.pdf>

Desafios para Moçambique 2016. (2016)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/04/Desafios2016.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, António Francisco e 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, António Francisco e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//livros/des2013/IESE_Des2013.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

OUTROS LIVROS

A Frelimo, o Marxismo e a construção do Estado Nacional (2020)

Luís de Brito

IESE: Maputo

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/03/livro_LB.pdf

Agora eles têm medo de nós! – Uma colectânea de textos sobre as revoltas populares em Moçambique (2008–2012) (2017)

Luís de Brito (organizador)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/IESE-Food-Riot.pdf>

Economia, recursos naturais, pobreza e política em Moçambique – Uma colectânea de textos (2017)

Luís de Brito e Fernanda Massarongo (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Colectanea_de_IDeIAS_-_Livro.pdf

Emprego e transformação económica e social em Moçambique (2017)

Rosimina Ali, Carlos Nuno Castel-Branco e Carlos Muianga (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Emprego_e_Transf_Econ_Social_-_Livro.pdf

Political economy of decentralisation in Mozambique: dynamics, outcomes, challenges (2017)

Bernahard Weimer and João Carrilho

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Political_Economy_of_Decentralisation_-_Livro.pdf

A economia política da descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos, desafios (2017)

Bernahard Weimer e João Carrilho

IESE: Maputo

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/IESe-economia-politica.pdf>

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 and Carlos Muianga (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_EN.pdf

Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados.
(2012)

Bernard 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 Chris Alden (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/MozChin/IESE_Mozam-China.pdf

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE_Economia.pdf

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

MANUAIS E RELATÓRIOS

***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/ Articles produced by permanent and associated researchers of IESE. This collection replaces the series “Working Papers” and “Discussion Papers” which have been discontinued).

Cadernos IESE nº 24: *Critical issues on social accountability in Mozambique.* (2022)

Salvador Forquilha e Euclides Gonçalves

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/10/CadernoIEESE24E-SFEG.pdf>

Cadernos IESE nº 23: *Filipe Nyusi: um terceiro mandato é possível?* (2021)

Sérgio Chichava

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/10/CadernoIEESE23P-SC.pdf>

Cadernos IESE nº 22: *Navigating civil space in a time of COVID-19: The case of Mozambique.* (2021)

Crecêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/10/CadernosIEESE-22-eng.pdf>

Cadernos IESE nº 21: *A insurgência jihadi em Moçambique: origens, natureza e início.* (2021)

Eric Morier-Genoud

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/Cadernos-21_EricM-G.pdf

Cadernos IESE nº 20: *Com quem podemos contar? Autoridade, empoderamento e responsabilização em Moçambique.* (2021)

Egídio Chaimite, Salvador Forquilha e Alex Shankland

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/02/CadernosIEESE-20_ECSFAS-2021.pdf

Cadernos IESE nº 19: *Vampiros, Jihadistas e violência estrutural em Moçambique: reflexões sobre manifestações violentas de descontentamento local e as suas implicações para a construção da paz.* (2020)

Bernhard Weimer

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/11/CIESE19-BernhardWeimer.pdf>

Cadernos IESE nº 18E: *Did Frelimo create “Al Shabaab”? Na analysis of the 15 October 2019 elections from Cabo Delgado.* (2020)

Sérgio Chichava

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/10/CadernosIEESE-18-SC_eng.pdf

Cadernos IESE nº 18P: *A Frelimo criou o “Al Shabaab”? Uma análise às eleições de 15 de Outubro de 2019 a partir de Cabo Delgado.* (2020)

Sérgio Chichava

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/09/CadernosIEESE-18_SChichava.pdf

- Cadernos IESE nº 17E: *Islamic radicalization in northern Mozambique. The case of Mocímboa da Praia.* (2019)**
Salvador Forquilha, João Pereira e Saíde Habibe
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/cadernos_17eng.pdf
- Cadernos IESE nº 17P: *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o caso de Mocímboa da Praia.* (2019)**
Salvador Forquilha, João Pereira e Saíde Habibe
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf
- Cadernos IESE nº 16: *A cobertura da China na imprensa moçambicana: Repercussões para o soft power chinês.* (2015)**
Sérgio Chichava, Lara Côrtes e 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 14: *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. Nysten
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. Nysten
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 e 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. Colecção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE” / Collection discontinued and replaced by the series “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. Colecção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE” / Collection discontinued and replaced by the series “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 / Two-pager bulletin for publication of short versions of research papers)

Nº 148E: *“Acesso restrito”: zonas encerradas devido à mineração (Cabo Delgado) e à conservação (Sofala). (2022)*

Janne Rantala

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/10/Ideias-148P-JR.pdf>

Nº 147E: *Maulana Ali Cassimo: insurgence in the North of Mozambique as seen from Niassa. (2022)*

Sérgio Chichava

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/03/ideias-147E-SC-1.pdf>

Nº 147P: *Maulana Ali Cassimo: insurgência no norte de Moçambique vista do Niassa. (2022)*

Sérgio Chichava

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/03/ideias-147E-SC-1.pdf>

Nº 146: *Algumas notas sobre a ação cívica no contexto da COVID-19 em Moçambique. (2022)*

Crescêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/01/ideias-146P-CP-SF-AS.pdf>

Nº 145: *Revisitar o espaço cívico moçambicano em tempo de crise. (2021)*

Crescêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/11/ideias-145P.pdf>

Nº 144: *Gerir um problema institucional, para prevenir um conflito social: reflexão sobre a violência de populares contra agentes da polícia (2021)*

João Feijó e Jerry Maquenzi

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/07/ideias-144_JF_JM-port.pdf

Nº 143: *Haverá eleição de administradores distritais em 2024? Atribuições funcionais na governação local (2021)*

Egídio Guambe

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/07/ideias-143_EG-port.pdf

Nº 142E: *Agrarian transformation in northern Mozambique: a “new” dimension of research in light of the conflict and violence in Cabo Delgado* (2021)

Carlos Muianga

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/06/ideias-142_CM-eng.pdf

Nº 142P: *Transformação agrária no norte de Moçambique: uma “nova” dimensão de pesquisa à luz do conflito e violência em Cabo Delgado* (2021)

Carlos Muianga

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/06/ideias-142_CM-port.pdf

Nº 141: *Xai-Xai: devolução versus desconcentração – interferência e conflito entre os governos locais* (2021)

Lúcio Posse

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/05/ideias-141_LP.pdf

Nº 140: *COVID 19 e custo de vida: o que o princípio de equilíbrio de mercado revela sobre a eficácia das medidas de resposta ao contexto de crise em Moçambique?* (2021)

Moisés Siúta

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/04/ideias-140_MS.pdf

Nº 139: *Vale do Limpopo e a criação da “Primeira Zona Económica Especial Agrícola em Moçambique* (2021)

Carlos Muianga

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/ideias139P_CM.pdf

Nº 138E: *After all, it is not just Cabo Delgado! Insurgency dynamics in Nampula and Niassa* (2021)

Salvador Forquilha e João Pereira

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/ideias-138_SFJP-ENG.pdf

Nº 138P: *Afinal! Não é só Cabo Delgado! Dinâmicas da insurgência em Nampula e Niassa* (2021)

Salvador Forquilha e João Pereira

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/ideias-138_SFJP.pdf

Nº 137: *Protecção social em contexto de terrorismo: que implicações tem a insurgência islâmica nos mecanismos formais de protecção social em Moçambique?* (2021)

Moisés Siúta

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/01/ideias-137_MSi.pdf

Nº 136: *Perspectiva económica do Fundo Soberano e principais desafios do sistema de gestão das finanças públicas em Moçambique* (2020)

Moisés Siúta, Yasfir Ibraimo e Carlos Muianga

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/ideias-136-CMYIMS.pdf>

- Nº 135: *Protagonismo político-paratidário, um obstáculo à prestação de serviços públicos em contextos de competição política: o caso do município de Gurué (2014-2018)* (2020)
Bernardino António
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/11/ideias-135_BA.pdf
- Nº 134E: *The first faces of “Al Shabaab” in Cabo Delgado: the case of André Idrissa in Cogolo* (2020)
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/09/ideias-134_SC-ENG.pdf
- Nº 134P: *As primeiras caras do “Al Shabaab” em Cabo Delgado: o caso de André Idrissa em Cogolo* (2020)
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/09/ideias-134p_SC.pdf
- Nº 133: *Os imaginários dos ‘internediários’ à volta da COVID-19 em Moçambique* (2020)
Lúcio Posse e Egídio Chaimite
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/07/ideias_133-LPEC.pdf
- Nº 132: *COVID – 19 e a “Sociedade de Risco”: uma reflexão a partir do contexto moçambicano* (2020)
Lúcio Posse
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/05/ideias-132_LP.pdf
- Nº 131: *Moçambique e a COVID-19: mecanismos externos de transmissão do seu impacto económico* (2020)
Michael Sambo e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/05/ideias-131_MSMSi.pdf
- Nº 130E: *Faced with the conflict in North, what can Mozambique learn from its civil war (1976-1992) Na analysis of the dynamics of the insurgency in Cabo Delgado* (2020)
Salvador Forquilha e João Pereira
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/05/ideias-130e_SFJP.pdf
- Nº 130P: *Face ao conflito no Norte, o que Moçambique pode aprender da sua própria guerra civil (1976-1992)? Uma análise das dinâmicas da insurgência em Cabo Delgado* (2020)
Salvador Forquilha e João Pereira
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/05/ideias-130_SFJP.pdf
- Nº 129: *Os primeiros sinais do “Al Shabaab” em Cabo Delgado: algumas histórias de Macomia e Ancuabe* (2020)
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-129_SC.pdf

- Nº 128: *Campanhas de prevenção da COVI – 19 em Moçambique: alguns desafios para o sector dos media* (2020)
Crescêncio B. G. Pereira
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias_128-CP.pdf
- Nº 127E: *Who is “the enemy” attacking Cabo Delgado? Short presentation of the hypotheses of the Mozambican Government* (2020)
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-127e_SC.pdf
- Nº 127P: *Quem é o “inimigo” que ataca Cabo Delgado? Breve apresentação das hipóteses do governo moçambicano* (2020)
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-127_SC.pdf
- Nº 126: *A economia de Moçambique e a COVID-19: reflexões à volta das recentes medidas de política monetária anunciadas pelo Banco de Moçambique* (2020)
Yasfir Ibraimo e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-126_YICM.pdf
- Nº 125: *O trabalho e a protecção social num contexto do Estado de Emergência em Moçambique* (2020)
Ruth Castel-Branco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-125-RC-B.pdf>
- Nº 124: *COVID-19 em Moçambique: dimensões e possíveis impactos* (2020)
Moisés Siúta e Michael Sambo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/Ideias-124_MSiMS.pdf
- Nº 123: *Participação cidadã, corrupção e serviços: algumas notas a partir do município de Tete* (2019)
Lúcio Posse
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-123_LP.pdf
- Nº 122: *A prevalência e concentração do investimento directo chinês em Moçambique: será que importa?* (2019)
Michael Sambo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-122_MS.pdf
- Nº 121: *Work in the agro-industry livelihoods and social reproduction in Mozambique: beyond job creation* (2019)
Rosimina Ali and Sara Stevano
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-121e_RA.pdf

- Nº 120: *A hipótese do ciclo de vida do consumo e a poupança em Moçambique: porquê pouparamos tão pouco?* (2019)
Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-120_MS.pdf
- Nº 119: *Decisões de investimento para a exploração de gás e os limites do “realismo” sobre o “progresso dos moçambicanos”* (2019)
Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/11/Ideias-119_CM.pdf
- Nº 118: *Principais desafios da protecção social em Moçambique* (2019)
Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/11/Ideias-118_MS.pdf
- Nº 117E: *Working in the Agro- Industry in Mozambique: can these jobs lift workers out of poverty?* (2019)
Sara Stevano e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/11/ideias-117_RA.pdf
- Nº 116: *Conflito de terra e relações de poder ao nível da base no município de Lichinga 2014 – 2018* (2019)
Bernardino António
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/10/ideias-116-BA.pdf>
- Nº 115E: *If statistics don't lie, why are there those who dare to use them to manipulate elections?* (2019)
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/07/ideias-115e-AF.pdf>
- Nº 115P: *Se a estatística não mente, porque há quem teime em usá-la para manipular o processo eleitoral?* (2019)
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/07/ideias-115_af.pdf
- Nº 114: *Elementos para um perfil dos abstencionistas nas eleições autárquicas de 2013* (2019)
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias-114_LB.pdf
- Nº 113E: *Statistics don't lie, but there are those who use them to lie shamelessly: The Example of Electoral Estimates in Mozambique* (2019)
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias113e-AF.pdf>

- Nº 113P: *A Estatística não Mente, mas Há Quem a Use Para Mentir Sem Pudor: O Exemplo das Estimativas Eleitorais em Moçambique* (2019)
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias113p-AF.pdf>
- Nº 112: *Desempenho eleitoral do MDM e seus dissidentes nas eleições autárquicas de 2013 e 2018* (2019)
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/ideias-112_SC.pdf
- Nº 111: *Corrupção e suas implicações na governação local: o caso da autarquia de Lichinga (2014 – 2018)* (2019)
Bernardino António
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/ideias-n-111-BA.pdf>
- Nº 110: *MARROMEU: Falhanço Eleitoral numa Competição Política* (2019)
Crescêncio B.G. Pereira
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/03/ideias-110_CP.pdf
- Nº 109E: *Four years of Nyusi's governance: Between growth and degeneration* (2019)
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/ideias-109e_af.pdf
- Nº 109P: *Quatro anos de governação Nyusi: Entre crescimento e abastardamento* (2019)
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/ideias_109-af.pdf
- Nº 108: *A questão da terra e opções de transformação agrária e rural em Moçambique: algumas notas para debate* (2018)
Carlos Muianga
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-108-cm.pdf>
- Nº 107P: *O Perigo da Armadilha da Desorçamentação em Moçambique* (2018)
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-107-AF-part2.pdf>
- Nº 107E: *The danger of denying the trap of debudgetisation* (2018)
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-107-AF-part-en.pdf>
- Nº 106E: *Debudgetisation in Mozambique: shortage of resources and of budgetary responsibility* (2018)
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-106-AF-part1-en.pdf>

- Nº 106P: *Desorçamentação em Moçambique: Escassez de Recursos e de Responsabilidade Orçamental* (2018)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/ideias-106_af/
- Nº 105: *O que explica o aumento do custo de vida em Moçambique?* (2018)**
Yasfir Ibraimo, Epifânia Langa, Carlos Muianga e Rosimina Ali
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias-n105.pdf>
- Nº 104: *Salário Mínimo e Custo de Vida em Moçambique* (2018)**
Carlos Muianga, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo e Epifânia Langa
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias-104.pdf>
- Nº 103P: *Moçambique terá mais de 100 milhões de habitantes no 1º Centenário da sua Independência?* (2018)**
António Francisco
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/07/ideias-103-AF.pdf>
- Nº 103E: *Will Mozambique have more than 100 million inhabitants on the centenary of its independence?* (2018)**
António Francisco
- Nº 102: *Informação sobre Mercados de Trabalho em Moçambique: Algumas lacunas metodológicas, implicações e desafios* (2018)**
Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/07/Ideias-102_RosiminaAli.pdf
- Nº 101: *Descentralização no Sector de Saúde em Moçambique: “Um processo sinuoso”* (2018)**
Lúcio Posse
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/05/Ideia-101-LPosse.pdf>
- Nº 100: *Para além do mercado comum: desenvolvimento industrial em contexto de integração económica regional em Moçambique* (2018)**
Epifânia Langa
<http://www.iese.ac.mz/ideias-100-elanga/>
- Nº 99: *Efeitos macroeconómicos da dívida pública externa e doméstica em Moçambique* (2018)**
Yasfir Ibraimo
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/04/Ideia99YIbraimo.pdf>
- Nº 98: *Primeira volta da eleição intercalar de Nampula: de novo, a abstenção “ganhou”!* (2018)**
Salvador Forquilha
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/ideias-98-SForquilha.pdf>

- Nº 97: *Haiyu Mozambique Mining Company: dinâmicas da intervenção chinesa nas areias pesadas de Angoche* (2018)**
Michael Sambo
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/IESE-ideias-97-MSambo.pdf>
- Nº 96: *A “Operação Lava Jato” Vista de Moçambique* (2017)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/ideias_96.pdf
- Nº 95E: *Diversity of Economic Growth Strategies in the CPLP* (2017)**
António Francisco e Moisés Siúta
<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/IDeIAS-95e-1.pdf>
- Nº 95P: *Diversidade de Estratégias de Crescimento Económico na CPLP* (2017)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/boletim-ideias_95p.pdf
- Nº 94: *Porquê Moçambique precisa da Descentralização? Alguns subsídios para o debate* (2017)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/06/IESE_Ideias94.pdf
- Nº 93E: *The Hidden Face of the Mozambican State Budget: Are the cash balances fictitious?* (2017)**
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93e.pdf
- Nº 93P: *A Face Oculta do Orçamento do Estado Moçambicano: Saldos de Caixa são fictícios?* (2017)**
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93.pdf
- Nº 92: *Administração eleitoral em Moçambique: reformas necessárias* (2016)**
Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/10/IESE_IDeIAS92.pdf
- Nº 91: *De Novo a Questão dos Saldos Rolantes na Conta Geral do Estado* (2016)**
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/09/IESE_IDeIAS91.pdf
- 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 82P: *Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios?* (2016)
António Franciso e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias82.pdf
- Nº 82E: *Rolling Balances in the Mozambican State Budget: Did Nyusi Find the Coffers Empty?* (2016)
António Franciso e 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 e 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 Franciso
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 e 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, Egidio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_58.pdf
- Nº 57: *Cheias em Chókòwè: um exemplo de vulnerabilidade.* (2013)
Crescêncio Pereira, Michael Sambo e Egidio 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 e Yasfir 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 e 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 e 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 e 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 e 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: *ITIE—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 e 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 e Gustavo T.L. Sugahara http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37e.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 e 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 Ossemane 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 / RESEARCH REPORTS

Relatório de apoio à gestão Municipal – Vilankulo. (2021)

Bernardino António, Lúcio Posse, Luís de Brito, Manuel Barroso, Salvador Forquilha e Wim Neelman

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Gestao-Municipal_Vilankulo.pdf

Barómetro da governação municipal 2020 – Nhamatanda – relatório de dados qualitativos. (2021)

Lúcio Posse

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/06/BGM21Nhamatanda.pdf>

Barómetro da governação municipal 2019-2020 – relatório de dados quantitativos. (2021)

Salvador Forquilha (coord.)

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/RELATORIO-BGM-2019-2020.pdf>

Barómetro da governação municipal 2020 – Gondola – relatório de dados qualitativos. (2020)

Bernardino António

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/BGM-Q-21-Gondola.pdf>

Barómetro da governação municipal 2020 – Vilankulo – relatório de dados qualitativos. (2020)

Lúcio Posse

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/11/BGM_Q_Vilankulo.pdf

Barómetro da governação municipal 2020 – Maxixe – relatório de dados qualitativos. (2020)

Bernardino António

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/10/BGM_Q_Maxixe.pdf

Barómetro da governação municipal 2020 – Massinga – relatório de dados qualitativos. (2020)

Bernardino António

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/10/BGM-Q-20.pdf>

Barómetro da governação municipal em Moçambique 2018 – relatório de dados quantitativos (2019)

Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neeleman, Egídio Chaimite, Lúcio Posse e Bernardino António

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/bgm_2018.pdf

Barómetro da governação municipal em Moçambique 2017 – relatório de dados quantitativos (2018)

Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neeleman, Egídio Chaimite, **Lúcio Posse e** Bernardino António

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/08/Baro%CC%81metro-Municipal-2017.pdf>

Beira – Clivagens Partidárias e Abstenção Eleitoral. (2017)

Salvador Forquilha

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/02/IESE-Relatorio-4-WEB.pdf>

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

2014 – Um inquérito sobre a abstenção. (2016)

Luís de Brito

<http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/02/IESE-Relatorio-5-WEB.pdf>

Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame 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 Ossemame

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Relatorio_Japao_final.pdf

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAF's Performance over the Period 2004-2008. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame, 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

O décimo terceiro número da série *Desafios para Moçambique* coincide com o décimo quinto aniversário da fundação do IESE. Há 15 anos, destacámos alguns dos principais desafios para a investigação social e económica em Moçambique: garantir a relevância social da pesquisa – no espírito da *praxis*, a investigação é uma forma de intervenção social através da qual a teoria, a análise e a acção se informam continuamente; manter o rigor teórico, metodológico e analítico, e a capacidade de comunicação; desenvolver a cultura e a prática de colaboração, cooperação e partilha entre as instituições de pesquisa e pesquisadores; promover o valor da crítica e da investigação social, e resistir e combater as tentativas de as impedir e silenciar. As organizações científicas têm de enfrentar o desafio da qualidade, do rigor, da relevância social e da coragem social, tal como o poder político tem de aprender os benefícios de se desafiar, de ouvir, estudar, aprender e interagir com a crítica. Pensar social e económico é pensar político. Todos os cidadãos têm o direito e o dever de pensar o seu País, isto é, de pensar político. O Homem democrático é o produto da prática democrática; o cidadão é o produto da prática da cidadania.

Este número acontece quando o País enfrenta enormes desafios: a guerra em Cabo Delgado; os projectos de extracção e liquefacção do gás da bacia do Rovuma, que concretizam alguns dos maiores desafios da história económica de Moçambique; os efeitos prolongados da crise global, da explosão e implosão da bolha económica, de que a crise da dívida soberana foi uma manifestação, e as sequelas sociais e económicas da pandemia da covid-19. No recentemente terminado julgamento de alguns dos agentes do Estado e privados envolvidos nas transacções financeiras internacionais ilícitas, que resultaram nas dívidas odiosas, ficou por esclarecer o que aconteceu com 90% do valor do calote, que fez desaparecer 15% do Produto Interno Bruto (PIB). A privatização e a financeirização da defesa, da segurança e da soberania nacionais não teriam ficado parte da agenda política se a expropriação do Estado, para acumulação privada de capital, não tivesse sido normalizada como estratégia de desenvolvimento, gerando mais pobreza, desigualdade, migrações forçadas internas e diversas formas de violência e repressão social e política, enquanto criaram milionários. Estes desafios e crises estimularam pesquisa e resultaram em lições, algumas das quais são discutidas nesta edição.

