

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE

2021

organização

José Jaime Macuane e Moisés Sitá

IESE

AUTORES

Alex Shankland
Bernardino António
Carlos Muianga
Claudia Job Schmitt
Crescêncio Pereira
Félix Matusse
José Jaime Macuane
Les Levidow
Lídia Cabral
Lúcio Posse
Merle Jamieson
Michael Sambo
Moisés Siúta
Rosimina Ali
Ruth Castel-Branco
Salim Valá
Salvador Forquilha
Sara Stevano
Yasfir Ibraimo

DESAFIOS
PARA
MOÇAMBIQUE
2021

organização

José Jaime Macuane e Moisés Siúta

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2021

organização
José Jaime Macuane e Moisés Siúta



www.iese.ac.mz

TÍTULO

DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2021

ORGANIZAÇÃO

JOSÉ JAIME MACUANE E MOISÉS SIÚTA

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

10741/RLINICC/2021

ISBN

978-989-8464-56-9

TIRAGEM

500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR

AVENIDA DO ZIMBABWE, 1214, MAPUTO MOÇAMBIQUE

IESE@IESE.AC.MZ

WWW.IESE.AC.MZ

TEL.: + 258 21 486 043

MAPUTO, 2021

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). 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, a fim de influenciarem as políticas de saúde e desenvolvimento, e no papel dos processos de *unruly politics* em contextos de fechamento do espaço cívico. Alex foi investigador principal do projecto *Vozes Desiguais / Unequal Voices: the Politics of Accountability for Health Equity in Brazil and Mozambique* e co-coordenador do programa *Accountability for Health Equity*. Presentemente, coordena a componente de evidência e pesquisa do programa *POTENCLAR*, e já desenvolveu um extenso trabalho junto a outros programas de governação democrática e responsabilização social em Moçambique, tais como *DLÁLOGO* 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 Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e Kaleidoscópio, no âmbito do programa *Action for Empowerment and Accountability* (A4EA).

a.shankland@ids.ac.uk

Bernardino António

É assistente de investigação no IESE. Licenciado em Ciência Política pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM). As suas áreas de investigação são descentralização e dinâmicas da governação local.

bernardino.antonio@iese.ac.mz

Carlos Muianga

É doutorando em Desenvolvimento Económico, na School of Oriental and African Studies (SOAS) da Universidade de Londres, onde obteve o mestrado na mesma área. É investigador no IESE. As suas áreas de investigação incluem economia política da transformação agrária, questões agrária e da terra, e dinâmicas de acumulação rural.

carlos.muianga@iese.ac.mz

Claudia Job Schmitt

É doutorada e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no Brasil. É professora associada do programa de pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Tem experiência nas áreas de Sociologia e Estudos Rurais, com foco nos seguintes temas: agricultura familiar, agro-ecologia, políticas públicas, tecnologias, redes, movimentos sociais, soberania e segurança alimentar e nutricional, e mercados locais. Integrante da equipa do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

claudia.js21@gmail.com

Crescêncio Pereira

É 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 média, acção colectiva e movimentos sociais; média, saúde e protecção social; *media* e sociedade.

crescencio.pereira@iese.ac.mz

Félix Matusse

É Chefe do Departamento de Políticas de Assistência Social no Ministério de Género, Criança e Acção Social e docente no Instituto Superior Maria Mãe de África. Tem o mestrado em Gerontologia Social pela Keele University, no Reino Unido, e dois diplomas, sendo um o diploma superior da pós-graduação em Administração Pública do Instituto Superior de Administração Pública de Maputo, e o outro diploma em Direitos Humanos da Lundy University, na Suécia.

Felixmatusse21@gmail.com

José Jaime Macuane

É Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Professor Associado de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane e membro da Comissão Científica do IESE. Suas áreas de interesse são economia política das instituições e do desenvolvimento, democratização, teoria e reforma do Estado.

macuane@yahoo.com.br

Les Levidow

É pesquisador sénior no Development Policy and Practice Group da Open University, no Reino Unido. A sua investigação incide sobre assuntos agro-alimentares, sobretudo conflitos entre o sistema hegemónico e alternativas agro-ecológicas como base duma economia solidária. Coordena o Projecto *AgroEcos*.

les.levidow@open.ac.uk

Lídia Cabral

É doutorada em Estudos de Desenvolvimento pelo IDS, em Sussex, no Reino Unido, onde trabalha actualmente. As suas áreas de pesquisa estão relacionadas com as relações de cooperação internacional entre países do Sul Global e os sistemas agro-alimentares nos contextos da África Subsaariana e América Latina, com especial interesse em dinâmicas de política e lutas materiais e discursivas relativas a processos de desenvolvimento.

l.cabral@ids.ac.uk

Lúcio Posse

É investigador no IESE. Mestre em Estudos Africanos pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), e licenciado em História pela UEM. Áreas de investigação: Estado, descentralização, nação e nacionalismo.

lucio.posse@iese.ac.mz

Merle Jamieson

É assistente de investigação na SOAS da Universidade de Londres e foi membro do Overseas Development Institute (ODI), no Ministério da Agricultura do Malawi. É mestre em Economia do Desenvolvimento pela SOAS, centrando a sua investigação nos mercados de trabalho e na economia política da agricultura.

merlefrenchjamieson@gmail.com

Michael Godet Sambo

É investigador no IESE e docente de Economia Internacional na Faculdade de Economia da UEM. É mestre em Estudos de Desenvolvimento – especialidade em Políticas Sociais para o Desenvolvimento – pela Universidade de Erasmus, International Institute of Social Studies (ISS – EUR), na Holanda, e licenciado em Economia pela UEM. As suas áreas de pesquisa incluem: cooperação Sul-Sul, desenvolvimento internacional e movimentos sociais transnacionais.

michael.sambo@iese.ac.mz

Moisés Siúta

É doutorando em Economia na Universidade de Cape Town, mestre em Economia pela SOAS da Universidade de Londres, e licenciado em Economia pela UEM. É investigador do IESE e assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. A sua pesquisa centra-se nos seguintes temas: desigualdade económica, protecção social, papel e os determinantes da(s) poupança(s) no crescimento e desenvolvimento económico em Moçambique.

moises.siuta@iese.ac.mz

Rosimina Ali

É investigadora do IESE e assistente na Faculdade de Economia da UEM. É mestre em Economia do Desenvolvimento pela SOAS da Universidade de Londres, e tem mais de uma década de experiência como pesquisadora. A sua investigação centra-se na economia política dos mercados de trabalho, as suas inter-relações com dinâmicas de (re)produção social, acumulação e transformação económica, com enfoque em Moçambique.

rosimina.ali@iese.ac.mz

Ruth Castel-Branco

É docente e investigadora no Southern Centre for Inequality Studies da Universidade de Witwatersrand, onde gere o projecto de investigação sobre o Futuro do Trabalho e Trabalhadores. É doutorada em Sociologia pela mesma universidade. As suas áreas de interesse incluem: dinâmicas de acumulação e a natureza do trabalho, organizações sindicais e o poder negocial dos trabalhadores, o papel redistributivo do Estado e a protecção social. Além de investigadora, é sindicalista e membro do comité editorial da *Alternactiva*.

ruth.castel-branco@wits.ac.za

Salim Cripton Valá

Tem mestrado em Desenvolvimento Agrário, é especialista em assuntos de economia de desenvolvimento e tem pós-graduações em Economia Agrária, Desenvolvimento Económico, Análise de Políticas Económicas e Desenvolvimento Rural. É actualmente docente na Faculdade de Economia da UEM e na Faculdade de Ciências Económicas e Sociais da Universidade Técnica de Moçambique (UDM). Tem sete livros publicados. As suas áreas de interesse de pesquisa são economia rural e agrária, desafios da industrialização e financiamento ao desenvolvimento. Desde Novembro de 2016, é Presidente do Conselho de Administração (PCA) da Bolsa de Valores de Moçambique (BVM).

skrvala@gmail.com

Salvador Forquilha

Foi Director do IESE entre 2015 e 2020. Actualmente, é pesquisador sénior no IESE e é professor auxiliar do Departamento de Ciência Política e Administração Pública, na UEM. Tem o doutoramento em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, em França. A sua pesquisa centra-se em eleições, governação e dinâmicas da construção do Estado.

salvador.forquilha@iese.ac.mz

Sara Stevano

É docente de economia na SOAS da Universidade de Londres. É especializada no estudo da economia política do trabalho, bem-estar (alimentação e nutrição), agregados familiares e política de desenvolvimento. Trabalhando nas intersecções entre a economia política, a economia do desenvolvimento, a economia feminista e a antropologia, Sara adopta uma abordagem interdisciplinar das teorias e métodos. O foco do seu trabalho incide em África, com experiência de investigação primária em Moçambique e no Gana.

ss129@soas.ac.uk

Yasfir Ibraimo

Mestre em Economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa, em Portugal, e licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da UEM. É, actualmente, investigador do IESE e assistente estagiário na Faculdade de Economia da UEM. A sua área de pesquisa é a macroeconomia, com enfoque na política fiscal, política monetária e endividamento público.

yasfir.ibraimo@iese.ac.mz

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	
Moisés Siúta e José Jaime Macuane	17
PARTE I: POLÍTICA	
NAVEGANDO O ESPAÇO CÍVICO EM CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: O CASO DE MOÇAMBIQUE	
Crescêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland	27
A COVID-19 E AS VACINAS EM MOÇAMBIQUE: ALGUMAS NOTAS PARA REFLEXÃO A PARTIR DA TEORIA «SOCIEDADE DE RISCO»	
Lúcio Posse	57
A COVID-19 E SUAS IMPLICAÇÕES NA GOVERNAÇÃO MUNICIPAL EM MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DO MUNICÍPIO DE GONDOLA	
Bernardino António	77
PARTE II: ECONOMIA	
POLÍTICA ECONÓMICA EM CONTEXTO DE PANDEMIA: UMA REFLEXÃO EM TORNO DAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE	
Carlos Muianga e Yasfir Ibraimo	103
A RECESSÃO ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE: FOI A COVID-19? UM OLHAR A PARTIR DO SECTOR EXTERNO	
Michael Godet Sambo	123
ESSENCIAL PARA QUÊ? UMA VISÃO GLOBAL DE REPRODUÇÃO SOCIAL SOBRE A REORGANIZAÇÃO DO TRABALHO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19	
Sara Stevano, Rosimina Ali e Merle Jamieson	147

PARTE III: SOCIEDADE

«SE ALGUÉM ESTÁ CANSADO DE VIVER»: A ECONOMIA INFORMAL, O ESTADO E A SEGURANÇA SOCIAL Ruth Castel-Branco	177
ACÇÃO SOCIAL EM CONTEXTO DA COVID-19: RESPOSTAS E DESAFIOS EM MOÇAMBIQUE Moisés Siúta e Félix Matusse	203
LIÇÕES DA COVID-19 SOBRE O PAPEL DA POUPANÇA DOMÉSTICA: O QUE DIZER DE MOÇAMBIQUE? Moisés Siúta	221

PARTE IV: MOÇAMBIQUE NO MUNDO

GLOBALIZAÇÃO ECONÓMICA E DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO EM CONTEXTO DE CRISE EM MOÇAMBIQUE Salim Cripton Valá	241
ALARGANDO O ESPAÇO PARA O DIÁLOGO DE POLÍTICAS SUL-SUL: APRENDER COM AS INICIATIVAS LIDERADAS PELA SOCIEDADE CIVIL Lídia Cabral, Les Levidow e Claudia Job Schmitt	271

INTRODUÇÃO¹

Moisés Siúta e José Jaime Macuane

A décima segunda edição do livro *Desafios para Moçambique 2021* dedica-se à abordagem e reflexão sobre os desafios que a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) trouxe para Moçambique. Para o IESE, é oportuno dedicar esta edição da série *Desafios para Moçambique* para reflectir sobre os desafios de uma crise associada à saúde pública, num cenário em que os contextos social, político e económico são marcados por diversos eventos que afectam negativamente a população moçambicana. As edições que precedem este livro fizeram referência a alguns dos desafios que são tão actuais quanto o da COVID-19. Os conflitos violentos, a começar pelos conflitos político-militares, com foco, principalmente, na zona Centro de Moçambique, nas províncias de Sofala e Manica e, a seguir, o terrorismo no Norte, em particular na província de Cabo-Delgado, constituem os principais desafios políticos que marcam a actualidade moçambicana, por afectarem a vida de grande parte da população enquanto atrasam o processo de desenvolvimento do País (Forquilha, 2014; Brito, 2013; Forquilha & Pereira, 2020).

O excessivo endividamento público e as consequentes crises económicas constituem um desafio económico que o País enfrenta de forma recorrente, em relação ao qual urge encontrar soluções para retomar o rumo do crescimento económico e melhor enfrentar os problemas de desenvolvimento de Moçambique (Massarongo & Muianga, 2011; Massarongo, 2016; Castel-Branco, 2015).

Ao nível social, os desastres climáticos, particularmente, a seca e os ciclones que frequentemente assolam diversas regiões do país constituem outro desafio devido às suas consequências negativas na vida da população num ambiente em que o governo possui grandes limitações financeiras para dar respostas às necessidades da população e a maioria das famílias não possui poupança para minimizar o impacto económico dos desastres (Francisco & Siúta, 2014; Siúta, 2019).

A presente edição do livro *Desafios para Moçambique* é escrita numa altura em que decorre o julgamento de cerca de 19 arguidos envolvidos num processo judicial referente à contratação das chamadas «dívidas ocultas» (contratadas sem o aval do Parlamento Moçambicano), num montante de quase 2,2 mil milhões de dólares norte-americanos, ligadas a três empresas, nomeadamente a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), a *Mozambique Asset Management* (MAM) e a ProÍndicus. Embora este assunto não seja abordado nesta edição, é inevitável que se pense nas implicações do endividamento público na redução da capacidade do País para

¹ Os autores agradecem aos membros do Conselho Científico do IESE, especialmente a Salvador Forquilha e Sérgio Chichava pelos comentários à Introdução e o apoio na organização da presente edição do livro *Desafios para Moçambique*.

responder aos efeitos negativos tanto dos desastres climáticos como da COVID-19, que são de natureza transversal, fazendo-se sentir na economia, na sociedade e na política.

O tema de destaque do *Desafios Para Moçambique 2021*, a COVID-19, constitui um tema que oferece oportunidades de análise dos desafios multifacetados que o País enfrenta. Em primeiro lugar, representa um desafio social, ao comprometer a saúde pública, atacando a saúde de um grande número da população e ameaçando a sua vida num curto espaço de tempo.

Em segundo lugar, representa um desafio político, pois as tensões que surgem na sociedade moçambicana, no âmbito das medidas para contenção e combate ao coronavírus, reflectem relações estabelecidas a diversos níveis de governação e relações de poder entre diferentes estruturas sociais, como, por exemplo, entre o Governo e a sociedade civil, entre empregadores e empregados e entre o Estado moçambicano e outros Estados. Como mostram os artigos nas secções «Política» e «Sociedade», a COVID-19 intensificou as tensões entre o Governo e as populações. A brutalidade que tem caracterizado a actuação da polícia para fazer cumprir as medidas dos Estados de Emergência, em algumas regiões do País, e o sentimento de falta de apoio do Governo por grande parte da população no sector informal (e.g., pequenos comerciantes, camponeses, etc.) constituem um desafio de governação, principalmente com vista a manter a estabilidade social (Osório, Loforte & Vilanculo, 2021).

Em terceiro lugar, numa perspectiva económica, a COVID-19 é um desafio relevante, considerando que o ano 2021 começou no meio da crise económica caracterizada, por um lado, pela subida de preços de produtos básicos para a subsistência da população, deterioração dos termos de troca com particular destaque para a depreciação do metical, que nos primeiros 3 meses do ano alcançou os 75 meticais (MZN) por dólar norte-americano (USD), seguidos por uma brusca valorização do metical, que até meados de Abril, alcançou um valor nominal de 55 MZN/USD. A subida do custo de vida deteriorou as condições de vida de muitos moçambicanos. Entretanto, no contexto da COVID-19, várias medidas implementadas em 2020 tiveram impacto negativo na vida da população, mas continuam em vigor, restringindo a actividade económica da população. Por exemplo, a implementação do distanciamento social e físico, preconizado como uma das medidas para conter os níveis de transmissão do vírus entre pessoas, conduziu ao encerramento de diversos estabelecimentos públicos e privados. As escolas foram obrigadas a funcionar num modelo híbrido que combina o ensino presencial e o virtual. Este último tem-se mostrado de difícil implementação, deixando muitas crianças sem acesso à educação, nas zonas cuja maioria da população é pobre, sem meios digitais, ou em que a cobertura da rede de telecomunicações é fraca. Por outro lado, a capacidade do Estado de responder às necessidades básicas da população, bem como apoiar o tecido empresarial, maioritariamente composto por pequenas e médias empresas, é limitada. Impregnado num círculo vicioso de excessivo endividamento, o Estado moçambicano não possui espaço fiscal para implementar políticas que lhe permitam expandir a despesa pública para responder às

necessidades básicas e reduzir o custo de vida da população, além de procurar garantir o seu próprio funcionamento.

Em quarto lugar, como a secção «Moçambique no Mundo» mostra, a COVID-19 também influencia a inserção do País no Mundo, porque condiciona a sua capacidade de se beneficiar das oportunidades existentes no contexto internacional, assim como afecta processos e actores em outros países que tem relações com Moçambique.

O livro *Desafios para Moçambique 2021* explora as implicações multifacetadas da COVID-19 em múltiplas esferas, num conjunto de 11 artigos divididos em 4 secções, tal como nos volumes anteriores, nomeadamente «Política», «Economia», «Sociedade» e «Moçambique no Mundo». Mantendo a tradição, o livro compõe-se essencialmente de textos de investigadores permanentes e associados do IESE, embora inclua outros textos produzidos por investigadores visitantes. Na sua generalidade, como mencionado no princípio, os artigos fazem reflexão sobre um cenário de crise vivido em Moçambique, centrados na COVID-19, sem ignorar as ramificações decorrentes da inserção no Mundo, assim como das dinâmicas que se desenvolvem nos países e actores internacionais com os quais o País se relaciona.

As quatro secções estão organizadas da seguinte forma:

A secção «Política» é constituída por três artigos que abordam os problemas e dinâmicas de governação no contexto da COVID-19, e apontam para a exacerbação de certas tendências existentes tanto no contexto social como político, que condicionaram a resposta dos governos à pandemia, a nível local e central, assim como na sociedade em geral. O primeiro artigo analisa como os actores da sociedade civil navegam o espaço cívico no contexto do COVID-19, num contexto histórico de crescentes restrições de liberdades civis nos últimos anos no país. O artigo mostra que apesar das restrições às liberdades civis serem condicionadas pelas medidas do Governo em resposta à pandemia, a sociedade civil tem sido capaz de encontrar formas de participação sem, no entanto, reverter os elementos restritivos do espaço cívico, decorrentes da crescente deriva autoritária do País. Combinado com os problemas internos da própria sociedade civil, que colocam desafios a coesão e cooperação desta, levantam questões sobre o futuro do espaço cívico e da democracia em Moçambique. O segundo artigo parte do referencial teórico da sociedade de risco de Ulrich Beck para analisar os elementos sociais, históricos, culturais e políticos que enformam as percepções e a resposta à pandemia da COVID-19 por parte da sociedade como um todo e do Governo. Esta reflexão abre espaço para o entendimento das dinâmicas de percepção do risco e do comportamento social e mostra a pertinência desta análise para a compreensão dos processos sociais mais amplos, terminando por sugerir potenciais linhas de pesquisa, como forma de dar continuidade e aprofundamento a este tipo de reflexão. O terceiro artigo reflecte sobre os desafios à governação municipal no contexto do coronavírus. Tomando como base o município de Gondola, o estudo mostra o impacto da pandemia na planificação e priorização das actividades das autarquias, assim como

nas suas receitas. No que concerne à participação política, o artigo analisa a interação entre as autoridades municipais, as lideranças dos bairros e a população no município de Gondola, confrontando-os com os mesmos processos em outros municípios do País. Deste exercício, o artigo mostra que as dinâmicas e causas de participação política em Gondola, embora a COVID-19 tenha impactado negativamente na governação municipal, devem ser vistas numa perspectiva estrutural que transcende as peculiaridades do momento da pandemia.

Os três artigos da secção «Economia» abordam os desafios da economia de Moçambique, no âmbito da COVID-19. A abordagem dos autores é quase consensual em destacar que o ambiente de crise da economia moçambicana precede a eclosão da COVID-19 e que esta, numa modesta parte, exacerbou as dificuldades económicas do país. O primeiro artigo, centrado nas políticas monetária e fiscal, apresenta a estrutura económica do país, dependente de capitais externos, e o excessivo endividamento público entre os factores que mais contribuíram para dificultar a resposta do Governo à pandemia. Por exemplo, com a revelação das dívidas das empresas EMATUM, MAM e ProIndicus, entre 2013 e 2016, observou-se um abrandamento da actividade económica em Moçambique, ligado tanto à crise fiscal que irrompeu com o cancelamento do financiamento ao Orçamento do Estado pelos doadores, como também pela deterioração das variáveis monetárias, como a taxa de juros e a taxa de câmbio, por causa da redução repentina da entrada de moeda externa e deterioração do défice público. A redução das fontes de financiamento à despesa pública afectou negativamente os sectores sociais, como a educação, o transporte público e o sector da saúde. As dificuldades financeiras neste último sector tornaram-se num dos obstáculos que o país teve de enfrentar para responder à pandemia da COVID-19, a partir de 2020. No contexto económico mundial, o segundo artigo liga a crise económica associada ao coronavírus ao sector externo da economia, analisando a evolução das importações, das exportações, da balança comercial e do investimento directo estrangeiro em Moçambique. O artigo destaca dois fenómenos que se ligam ao primeiro artigo. Primeiro, que a crise económica moçambicana começa antes da eclosão da COVID-19, caracterizada pela redução do volume de investimento directo estrangeiro para Moçambique a partir de 2013, e aumento do défice da balança comercial. Segundo, a dependência de Moçambique em relação ao fluxo de capital externo, que no caso da balança comercial (que reflecte a relação entre as importações e exportações), denota que os principais produtos exportados por Moçambique, como o carvão mineral e o gás natural, atingiram o seu pico de exportação em 2018, antes da eclosão da COVID-19. Em 2019, o carvão mineral, com um peso de 71 % nas exportações de 2018, registou uma queda de 30 % comparativamente ao ano anterior. Com a COVID-19, em 2020, o volume de carvão mineral exportado reduziu 47 % de 2019 para 2020. Por fim, o terceiro artigo desta secção explora o conceito de trabalho essencial no contexto da COVID-19, através de uma perspectiva global de reprodução social, utilizando como exemplos a África do Sul, o Brasil, o Canadá, a Inglaterra, a Índia, a Itália e Moçambique. O artigo identifica

formas de trabalho essenciais – não remunerado e informal – que estão amplamente excluídas das classificações de trabalho essencial, e mostram como o significado do trabalho essencial é mais ambíguo e politizado do que pode parecer e, embora possa ser utilizado como base para resgatar o valor do trabalho socialmente reprodutivo, o seu potencial transformador depende da possibilidade de englobar as mais precárias e transnacionais dimensões do trabalho e da (re)produção social.

A secção «Sociedade» é igualmente constituída por três artigos. O primeiro aborda o papel redistributivo do Estado através da segurança social. O artigo argumenta que, no âmbito das medidas de combate à COVID-19, o Estado moçambicano, por um lado, tomou posições que revelaram um certo desprezo pelos trabalhadores do sector informal, considerando-os uma afronta à ordem política e social. Por exemplo, numa altura em que se implementava as medidas de Estado de Emergência, visando o distanciamento social e físico das pessoas, o conselho municipal da Cidade de Maputo tomou a decisão de retirar os vendedores informais dos passeios em zonas comerciais e requalificar mercados. Esta decisão tirou o meio de sustento a diversas famílias que dependiam do comércio informal, agravando a sua vulnerabilidade aos efeitos negativos da COVID-19. Por outro lado, o artigo mostra que o Estado moçambicano tem abdicado da sua função redistributiva e regulamentadora. A baixa cobertura dos serviços de saúde e dos programas públicos de assistência social são também factores que deixaram a maiorias dos trabalhadores informais mais vulneráveis à COVID-19. Para ilustrar, na sua resposta de emergência, o governo comprometeu-se a prestar assistência a mais de um milhão de agregados familiares vulneráveis, através de transferências de 1500 meticais bimensais durante seis meses. Todavia, o programa não foi integralmente implementando. Além de discutir as responsabilidades distributivas do Estado, a autora do artigo apresenta uma avaliação de possíveis estratégias para a expansão da segurança social obrigatória e da segurança social básica, em Moçambique. O segundo artigo partilha e discute as medidas de resposta à COVID-19 implementadas pelo Instituto Nacional da Acção Social, no âmbito dos programas do governo para assistência social, tendo em conta que a eclosão da pandemia representava mais um elemento de pressão sobre o subsistema nacional da segurança social básica. Os autores destacam a necessidade de uma nova abordagem de assistência social, que seja financeiramente viável e sustentável para ser capaz de dar resposta aos diferentes choques que o País tem enfrentado ou poderá enfrentar, como as pandemias e os desastres naturais cada vez mais frequentes. Por fim, o último artigo desta secção destaca o papel da poupança doméstica na resposta à COVID-19, comparando Moçambique com outros países, e considerando que uma das principais consequências da pandemia foi a alteração dos padrões de consumo dos países devido às restrições da actividade económica. Em geral, o artigo apresenta uma reflexão teórica sobre o comportamento da poupança e realça o facto de a maioria dos países possuir poupança doméstica positiva, incluindo Moçambique. No artigo, a comparação dos países revela que

aqueles com níveis de poupança *per capita* mais altos (comparativamente aos sem poupança doméstica) apresentaram melhor resposta à pandemia, considerando a sua capacidade de testagem e vacinação.

Por fim, a secção «Moçambique no Mundo» começa, no primeiro artigo, por abordar a globalização económica e os desafios do desenvolvimento humano, num contexto de crise no Mundo e em Moçambique, também exacerbada pela COVID-19. O foco da globalização no crescimento económico e no mercado livre em detrimento das questões sociais explica os diferentes graus de aproveitamento das oportunidades existentes com a globalização e também a resposta deficiente da pandemia da COVID-19 à escala global. Para países como Moçambique, avança o artigo, é possível aproveitar as oportunidades oferecidas pela globalização para o seu progresso económico, desde que se invista na criatividade da sua população, promovendo a educação, o fornecimento de serviços públicos de boa qualidade, apoio social e dinamização do sector privado. O segundo artigo debruça-se sobre a Cooperação Sul-Sul (CSS), uma perspectiva alternativa à ajuda ao desenvolvimento típica da Cooperação Norte-Sul, fundamentada na solidariedade entre os países do Sul global. A CSS, cujas linhas foram traçadas na década de 1950, só ganhou força com a sua revitalização no século XXI, impulsionada, dentre outros factores, pela criação de blocos de países como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e a vitória do Partido dos Trabalhadores e de Lula da Silva, no Brasil, no início dos anos 2000, com uma agenda de desenvolvimento do Sul global. É neste contexto que as relações entre África e o Brasil conhecem um grande impulso, com programas de cooperação em diferentes áreas, das quais se destaca a área agro-alimentar. No entanto, o ímpeto de cooperação com África viria a reduzir com o enfraquecimento da agenda da CSS, decorrente da crise política no Brasil, o que se agravou com a ascensão do governo conservador de Jair Bolsonaro, nas eleições de 2018. O artigo mostra que, a despeito da descontinuidade na política externa brasileira, algumas dinâmicas da CSS continuaram, principalmente através de acções de organizações da sociedade civil, redes e movimentos sociais, no caso, da esfera agro-alimentar. É dessa continuidade que ocorrem oportunidades de aprendizagem de modelos de políticas e de transferência de tecnologias entre o Brasil e países do Sul global, como Moçambique.

De modo geral, os artigos da série *Desafios para Moçambique*, em harmonia com a missão do IESE, adoptam uma abordagem interdisciplinar e pluralista sobre questões e problemáticas relevantes para o desenvolvimento social, político e económico de Moçambique.

REFERÊNCIAS

- Brito, L. (2013). «Introdução». In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Cadete Forquilha, *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 15–20.
- Castel-Branco, C.N. (2015). «Desafios da sustentabilidade do crescimento económico - uma “bolha económica” em Moçambique?» In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Forquilha, *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 157–199.
- Forquilha, S. & Pereira, J. (2020). «Face ao conflito no norte, o que pode Moçambique aprender com a sua própria guerra civil (1976-1992)? Uma análise das dinâmicas da insurgência em Cabo Delgado» In: Salvador Forquilha (ed.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 47–55.
- Forquilha, S.C. (2014). «Introdução» In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Cadete Forquilha, *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, pp. 13–19.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014). «O Nascimento da Poupança Doméstica Moçambicana: Evidências e Significado» In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, pp. 313–363.
- Massarongo, F. (2016). «Estrutura da dívida pública em Moçambique e a sua relação com as dinâmicas de acumulação» In: Luís de Brito, Castel-Branco Nuno Carlos, Sérgio Chichava, Salvador Forquilha, *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 113–139.
- Massarongo, F. & Muianga, C. (2011). «Financiamento do Estado com recurso à dívida, problemas e desafios» In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, pp. 161–184.
- Osório, C., Loforte, A. & Vilanculo, S. (2021) *Relatório de pesquisa desigualdades e resistência em tempos de pandemia. Impactos da covid-19 nas mulheres do mercado informal*. Disponível em <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-04/Relatorio-DePesquisa.pdf> [Consultado a 27 de Outubro de 2021].
- Siúta, M.S. (2019). «Protecção Social e Poupança em 10 edições do Desafios: que tipo de protecção social pode Moçambique desenvolver?» In: Sérgio Chichava (ed.). *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE, pp. 239–296.

PARTE I

POLÍTICA

NAVEGANDO O ESPAÇO CÍVICO EM CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

O CASO DE MOÇAMBIQUE¹

Crescêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland

INTRODUÇÃO

O primeiro caso de coronavírus oficialmente registado nas estatísticas das autoridades sanitárias de Moçambique foi diagnosticado a 22 de Março de 2020, apenas alguns dias após a Organização Mundial da Saúde (OMS) ter declarado a pandemia da COVID-19. Considerado «importado» pelo facto de o paciente ter contraído o vírus fora do País, o caso esteve envolto em uma certa polémica, por se tratar de um político de renome e não ter sido oficialmente comunicado. A 30 de Março de 2020, no contexto dos esforços do Governo de Moçambique com vista a evitar a rápida propagação da doença, o Presidente da República, num discurso à Nação, declarou, pela primeira vez na história da jovem democracia moçambicana, o Estado de Emergência (EE) por razões de calamidade pública (Decreto Presidencial 11/2020, de 30 de Março).

Com efeitos a partir de 1 de Abril de 2020 e com uma duração de 30 dias, o documento que decretava o EE continha um conjunto de medidas que impunham limites não só à entrada e saída de pessoas como também à livre circulação de pessoas e bens dentro do território nacional. Além disso, o documento proibia

a realização de eventos públicos e privados como cultos religiosos, actividades culturais, recreativas, desportivas, políticas, associativas, turísticas e de qualquer outra índole, exceptuando questões inadiáveis do Estado ou sociais... devendo em todos os casos ser adoptadas as medidas de prevenção emanadas pelo Ministério da Saúde. (Decreto Presidencial 11/2020, de 30 de Março)

A declaração do EE trazia consigo elementos que constituem uma ameaça ao espaço cívico, que, nos últimos anos, particularmente a partir dos finais do primeiro e início do segundo mandatos do Presidente Armando Guebuza (de 2008 em diante), já mostrava sinais de fechamento. É importante referir que a ameaça ao espaço cívico ligada às medidas de emergência no contexto da COVID-19 não é uma excepção moçambicana. A literatura

¹ Veja a versão completa do texto em língua inglesa (Pereira, C., Forquilha & Shankland, 2021)

mostra como os governos têm estado a usar as restrições legais no contexto da pandemia para agravar os constrangimentos ao espaço cívico, impondo limitações sérias à liberdade de associação e manifestação (Joshi, 2020; Brechenmacher, Youngs & Carothers, 2020; Anderson *et al.*, 2021).

Este artigo circunscreve-se no âmbito do projecto de pesquisa *Navigating Civic Space in a Time of Covid-19 (Navegando o Espaço Cívico em Tempo da Covid-19)*, que procurou analisar em que medida o coronavírus estava a contribuir para a abertura ou o fechamento do espaço para a acção cívica em três países, nomeadamente Moçambique, Nigéria e Paquistão. Com enfoque em Moçambique, este artigo serve-se de ferramentas teórico-metodológicas produzidas pela equipa de pesquisa dos três países acima mencionados e estrutura-se essencialmente em torno das três principais questões da pesquisa:

- O que se sabe sobre a tendência do espaço cívico em Moçambique antes da chegada da pandemia da COVID-19?
- Como é que diferentes actores estão a responder à pandemia da COVID-19 e de que maneira estas respostas vêm a afectar o espaço cívico em Moçambique?
- Quais são as implicações de médio e longo prazo para a governação em Moçambique?

O material usado para a elaboração do artigo foi produzido com base numa abordagem metodológica que combina quatro componentes, nomeadamente a) avaliação de base sobre a natureza do espaço cívico em Moçambique antes da pandemia da COVID-19; b) painel virtual de observação, constituído por especialistas moçambicanos da sociedade civil, com reuniões mensais; c) análise de meios de comunicação social com recurso a catálogos de eventos; d) entrevistas com umaselecção de informantes-chave para complementar a informação produzida pelas outras componentes. Neste contexto, foi elaborado um relatório de avaliação de base (Pereira, C. & Forquilha, 2020) e foram realizadas seis sessões de painéis virtuais de observação. Com temas previamente acordados, as sessões mensais tinham a duração de duas horas e os assuntos nelas discutidos eram gravados, registados e transformados em relatórios mensais que, posteriormente, eram discutidos em encontros mensais internacionais, envolvendo equipas de pesquisa do IDS, IESE e os parceiros de pesquisa da Nigéria e do Paquistão.

BREVE DESCRIÇÃO DA RESPOSTA POLÍTICA À COVID-19

O primeiro caso de coronavírus, em Moçambique, foi anunciado em conferência de imprensa no dia 22 de Março de 2020 pelo Ministro da Saúde, Armindo Tiago. Dois dias antes, a 20 de Março de 2020, o Presidente da República, Filipe Nyusi, apresentou as medidas de prevenção da propagação da COVID-19 à Nação, no âmbito das acções de vigilância realizadas pelo Ministério da Saúde (MISAU) e pelo Instituto Nacional de Saúde (INS), tendo em conta a rápida evolução da pandemia no Mundo e, de modo particular, nos países vizinhos.

As medidas de prevenção foram acompanhadas pela criação de uma Comissão Técnico-Científica multidisciplinar presidida pelo Ministro da Saúde e composta por profissionais de diferentes especialidades, que teriam, entre outras responsabilidades, de aconselhar o Governo na tomada de decisões informadas sobre a COVID-19 (ver Nyusi, 2020a).

A 30 de Março de 2020, quando o País registou oito casos positivos de COVID-19, o Presidente Nyusi declarou o EE, por recomendação da Comissão Técnico-Científica e dos Órgãos Consultivos do Estado, nomeadamente o Conselho de Estado e o Conselho Nacional de Defesa e Segurança. Nessa ocasião, foram anunciadas algumas medidas de reforço para conter a disseminação da pandemia, tais como (i) a submissão à quarentena obrigatória de todas as pessoas que haviam viajado para estrangeiro ou que mantiveram contacto com casos confirmados de COVID-19, considerando o período de transmissão ou contaminação do/pelo vírus; (ii) a proibição de quaisquer eventos públicos ou privados; (iii) a limitação do movimento de pessoas ao nível nacional e a partir de todas as fronteiras de entrada no País; e (iv) o fechamento das actividades comerciais ou semelhantes e, nalguns casos, limitando a sua actividade (ver Nyusi, 2020b).

O EE vigorou durante 120 dias, entre Abril e Julho de 2020 – contando-se de 1 de Abril a 30 de Abril e as três prorrogações que teve, de acordo com o limite permitido pela Constituição da República de Moçambique, ou seja, de 1 de Maio a 30 de Maio, de 31 de Maio a 29 de Junho e de 30 de Junho a 29 de Julho. Como o EE não poderia ser prolongado, de acordo com a Constituição, acrescido ao facto de existir a crença de que a situação da pandemia não era crítica no País e, por isso, não se justificava o EE, havia uma grande expectativa, na opinião pública, de ver uma certa abertura em relação às medidas restritivas impostas até ao momento pelo Governo, na fase seguinte de resposta nacional à COVID-19, para aliviar, sobretudo, a pressão sobre o sector da economia, que ficou muito enfraquecido devido aos efeitos da pandemia (ver, por exemplo, Siúta & Sambo, 2020; Sambo & Siúta, 2020; Castel-Branco, 2020; Ibraimo & Muianga, 2020).

No entanto, a 5 de Agosto de 2020, o Presidente Nyusi anunciou um novo EE, que vigorou de 8 de Agosto a 6 de Setembro de 2020. Na ocasião, Filipe Nyusi salientou que as medidas no âmbito do EE foram impostas para evitar, tanto quanto possível, o fechamento do País, particularmente do sector da economia, por meio do confinamento (Nyusi, 2020c).

Assim, o novo EE manteve as anteriores medidas de contenção e introduziu a retoma da vida social e económica no País, de forma gradual e cautelosa, em três fases que incluem actividades de «baixo risco» (a partir de 18 de Agosto 2020), «médio risco» (a partir de 01 de Setembro de 2020) e «alto risco» (a partir de 01 de Outubro de 2020) (ver Nyusi, 2020c).

De salientar que, durante a vigência do novo EE, a Assembleia da República de Moçambique discutiu a aprovação de uma nova Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres (Lei 10/2020, de 24 de Agosto). A lei foi concebida após desentendimentos no seio da comunidade

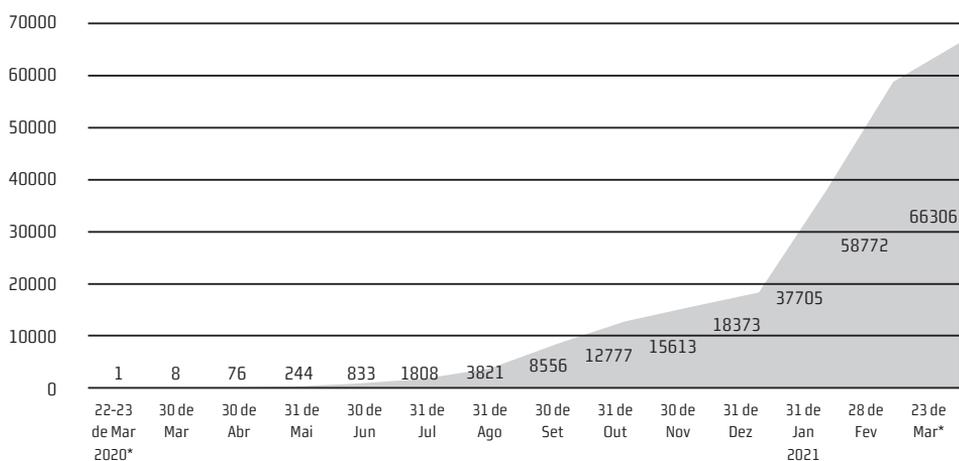
jurídica em relação ao tratamento jurídico que deveria ser dado durante a fase seguinte de resposta à COVID-19, terminado o primeiro EE e as três extensões que se seguiram e o novo EE – isso porque, por um lado, havia um entendimento, sobretudo do lado do Governo, segundo o qual, quando o EE terminasse, todas as medidas restritivas continuariam a ser aplicadas para conter a pandemia. Por outro lado, alguns juristas entendiam que a implementação de qualquer medida restritiva exigia um quadro legal adequado para o seu cumprimento (Fael, 2020). Assim, de acordo com a Constituição, o Presidente da República, após o fim do EE, era obrigado a apresentar à Assembleia da República um relatório completo evidenciando o que foi feito durante a fase da sua implementação. O relatório foi submetido para apreciação do Parlamento a 30 de Julho de 2020, e foi discutido pelos deputados em sessão extraordinária, realizada a 4 de Agosto de 2020. Ao mesmo tempo, foi submetida a proposta de Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres. No dia seguinte, a 5 de Agosto de 2020, o Presidente dirigiu-se à Nação, anunciando o novo EE, que vigorou de 8 de Agosto a 6 de Setembro de 2020. Após o término do novo EE, a 7 de Setembro de 2020, vigora no País o «Estado de Calamidade Pública», por tempo indeterminado, de acordo com a Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres, aprovada para melhor acomodar as medidas da COVID-19 em situações de calamidade.

Importa referir também que, nos meses subsequentes, nomeadamente Outubro, Novembro e Dezembro de 2020, Moçambique assistiu a uma relativa abertura no que diz respeito à maior parte das restrições que ainda vigoravam na sequência dos decretos do EE. Estes iniciaram em Abril de 2020 e terminaram na primeira semana de Setembro de 2020 e foram acomodadas pelo Estado de Calamidade Pública. No entanto, a obrigatoriedade do uso de máscara e a proibição de aglomerações foi reforçada, acreditando-se que isso poderia ajudar a reduzir o risco de infecção pelo coronavírus na população. Tais medidas nem sempre foram rigorosamente cumpridas no espaço público, pois se assistiu a casos de desobediência e protestos, particularmente no que diz respeito ao controlo de lotação de passageiros nos transportes rodoviários públicos e privados, tendo resultado muitas vezes na detenção de cidadãos, motoristas, cobradores e viaturas (ver Notícias, 2020a:5, 2020b:5, 2020c:5; SAVANA, 2020:10).

Por sua vez, desde Abril de 2020, o número de casos positivos aumentou consideravelmente no País. De salientar que, naquele mês, o País registou 76 casos positivos de contaminação por COVID-19 e nenhuma morte. A notificação da primeira morte ocorreu no dia 25 de Maio de 2020 e, desde então, os óbitos subiram, atingindo um número acumulado de 747, cerca de um ano após o início do surto da pandemia no País, a 23 de Março de 2021. Note-se também que entre 22/23 de Março de 2020 e 23 de Março 2021, Moçambique registou um número cumulativo de 66 306 casos positivos de COVID-19 (ver Figuras 1 e 2). Deste modo, como observou o Presidente Nyusi nas diversas vezes que se dirigiu à nação, causado pelo

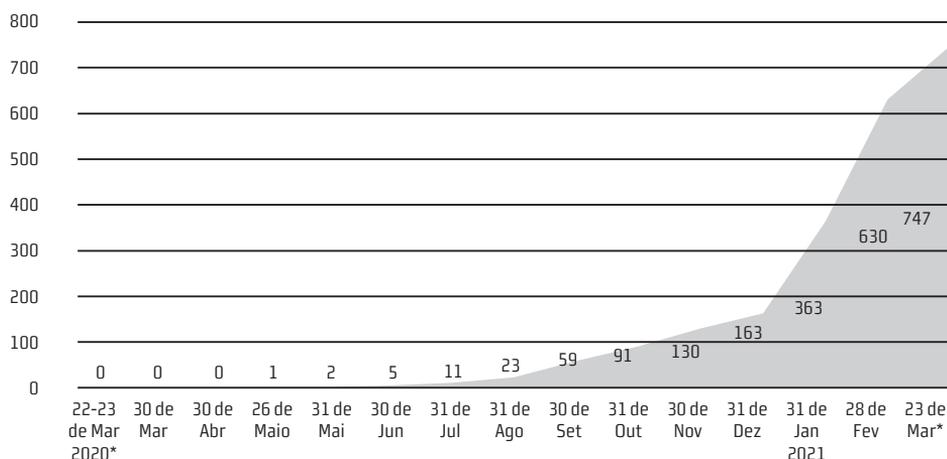
aumento dos casos positivos e dos óbitos, os moçambicanos deveriam estar preparados para sacrificar, de alguma forma, liberdades, direitos, hábitos e costumes impostos pela situação de emergência de saúde pública, em nome da salvaguarda da saúde individual e colectiva.

FIGURA 1: NÚMERO CUMULATIVO DE CASOS POSITIVOS DE COVID-19 EM MOÇAMBIQUE, ENTRE 22 DE MARÇO DE 2020 E 23 DE MARÇO DE 2021.



Fonte: Produzido pelos autores com base em dados da OMS (Acesso: <https://covid19.who.int/region/afro/country/mz>).
 *Notificado o primeiro caso de contaminação por COVID-19 pelo MISAU a 22 de Março de 2020 e reportado pela OMS a 23 de Março de 2020.

FIGURA 2: NÚMERO CUMULATIVO DE ÓBITOS POR COVID-19 EM MOÇAMBIQUE, ENTRE 22 DE MARÇO DE 2020 E 23 DE MARÇO DE 2021.

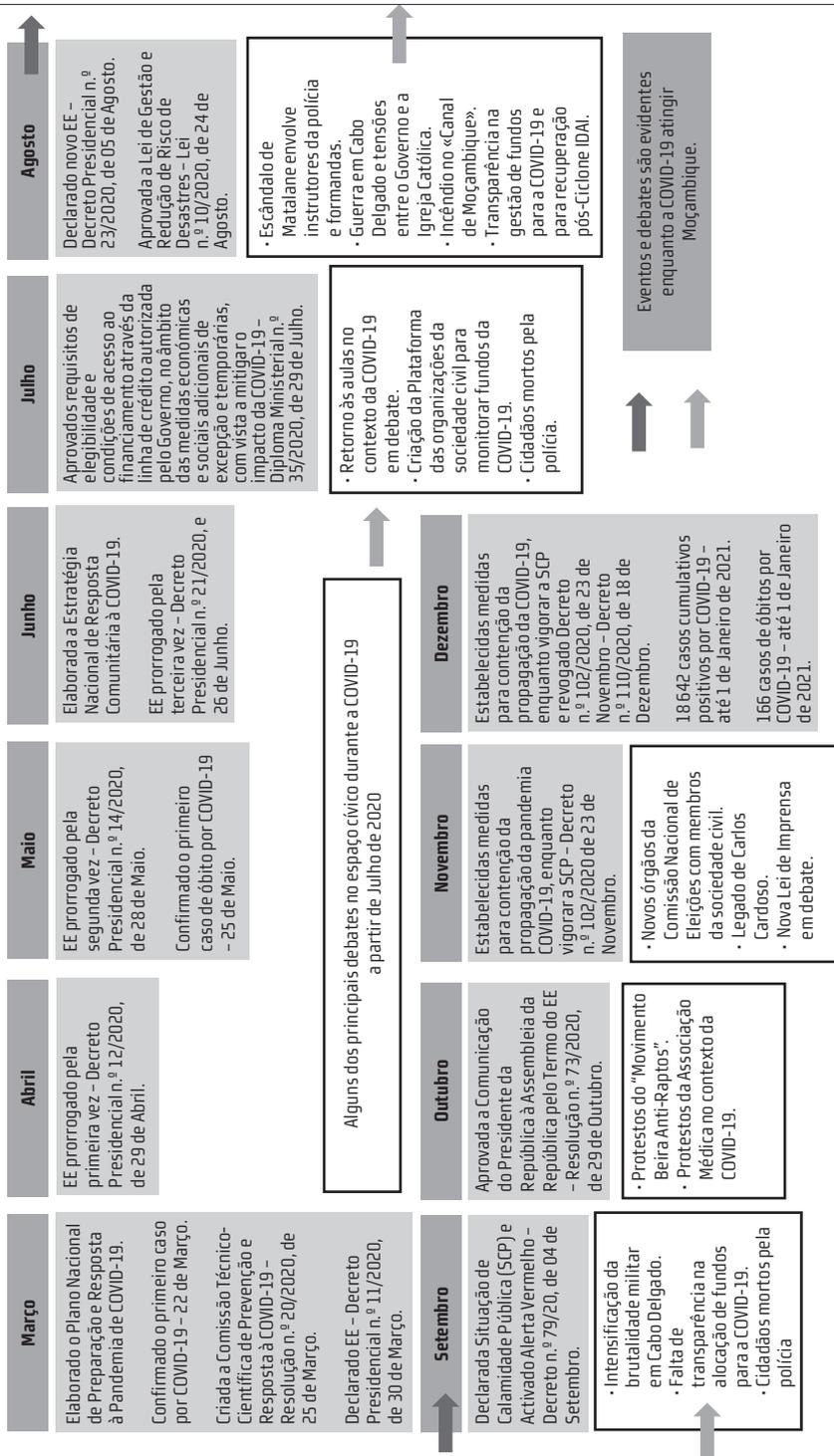


Fonte: Produzido pelos autores com base em dados da OMS (Acesso: <https://covid19.who.int/region/afro/country/mz>).
 *Notificado o primeiro caso de contaminação por COVID-19 pelo MISAU a 22 de Março de 2020 e reportado pela OMS a 23 de Março de 2020.

ALGUNS EVENTOS E DEBATES RELACIONADOS COM COVID-19 EM MOÇAMBIQUE

De Março a Dezembro de 2020, houve vários eventos que estimularam o debate sobre o espaço cívico no contexto da COVID-19 em Moçambique. Com base no catálogo de eventos sobre a evolução da pandemia e relatórios produzidos a partir das discussões virtuais mensais nos painéis de observação, a linha de tempo que se segue ilustra alguns dos principais eventos e debates.

FIGURA 3: PRINCIPAIS EVENTOS RELACIONADOS COM A COVID-19 EM MOÇAMBIQUE (MARÇO A DEZEMBRO DE 2020)



Fonte: Produzido pelos autores.

A TENDÊNCIA DO ESPAÇO CÍVICO EM MOÇAMBIQUE ANTES DA CHEGADA DA COVID-19²

Moçambique tem o seu primeiro dispositivo legal referente à abertura do espaço cívico na Constituição de 1990, materializado, meses mais tarde, nas leis sobre o direito à livre associação e o direito à liberdade de reunião e de manifestação (respectivamente, Lei 8/91, de 18 de Julho; e Lei 9/91, de 18 de Julho). Isso permitiu, por um lado, o surgimento e florescimento de uma diversidade de associações – um elemento importante para qualquer processo de construção democrática (Tocqueville, 2008) –, e por outro, o reforço do espaço cívico, cujo processo de construção estava em andamento com a aprovação, meses antes, da lei sobre os partidos políticos (Lei 7/91, de 23 de Janeiro). Refira-se que tanto a lei dos partidos políticos como as leis de fortalecimento do espaço cívico são sinais do processo de construção da democracia no País.

Com o fim da Guerra Civil e a realização das primeiras eleições multipartidárias, em 1992 e 1994, respectivamente, Moçambique conseguiu avanços importantes relativamente à abertura do espaço cívico. Com efeito, não só a participação política ganhou uma nova dinâmica com a rotinização das eleições, como também a criação dos municípios, em 1997, abriu espaço para uma maior participação ao nível local (Brito, 2013; Weimer, 2012; Weimer & Carrilho, 2017; Forquilha, 2016). Além disso, a reforma dos órgãos locais do Estado, levada a cabo em 2003, permitiu a criação de um conjunto de instituições locais de nível comunitário e a sua integração no processo da governação (Weimer, 2012; Forquilha & Orre, 2011). Foram criados espaços de interacção entre o Governo e actores da sociedade civil, no âmbito dos chamados conselhos locais e observatórios de desenvolvimento de níveis provincial e nacional, com o objectivo de fiscalizar o processo da implementação dos planos económicos e sociais do Governo (Francisco & Matter, 2007; Muendane, 2008; Pereira, J., 2012). Mas no final do primeiro e início do segundo mandatos do Presidente Guebuza³, a fortificação das alianças político-partidárias das elites nacionais com as elites locais, no contexto do alargamento e reforço do domínio da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), conduziu à captura política dos espaços de participação e interacção com o Governo a todos os níveis (Forquilha & Orre, 2011; Macuane, 2012; Pereira, J., 2012), exacerbando a intolerância política e contribuindo para uma cada vez maior redução do espaço cívico.

A dependência das organizações da sociedade civil em relação ao financiamento dos doadores fez com que tivessem um foco para seguir agendas externas «financiáveis» – cujo

² Para uma análise aprofundada e detalhada sobre o espaço cívico antes da chegada da COVID-19, ver o relatório do *Baseline Assessment* (Pereira, C. & Forquilha, 2020), produzido no contexto do projecto de pesquisa «Navegando o espaço cívico no tempo da Covid-19» (Acesso ao texto: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/16563>).

³ O Presidente Armando Guebuza esteve no poder de 2005 a 2009 e de 2010 a 2014.

acesso aos fundos tem sido de alguma forma marcado pela competitividade, protagonismo e falta de coordenação entre elas –, ao invés de construírem as suas próprias agendas a partir do diálogo com os cidadãos. Vale a pena lembrar que não cabe necessariamente às organizações da sociedade civil uma função «representativa» no mesmo sentido dos partidos políticos ou das associações de classe, mas sim uma função de captar e articular agendas da sociedade em geral para o debate público. Entretanto, apesar de continuarem com as suas agendas dentro do quadro jurídico-legal acima referido, as organizações da sociedade civil, sobretudo as formais, tinham cada vez mais dificuldades a canalizar e expressar as demandas populares, particularmente num contexto de crescente crise económica. As greves urbanas de 2008, 2010 e 2012 são disso um exemplo interessante, na medida em que os manifestantes, maioritariamente jovens, que saíram à rua para protestar contra o elevado custo de vida, não foram mobilizados por nenhuma organização da sociedade civil (Brito, Chaimite & Shankland, 2017; Johansson & Sambo, 2017; Bertelsen, 2017).

Neste contexto, a resposta do Estado caracterizou-se simultaneamente por pequenos ajustes, procurando responder aos pedidos populares, e repressão protagonizada pelas forças policiais, com o objectivo de desincentivar outras manifestações de rua (Brito, Chaimite & Shankland, 2017). Além disso, o Governo começou a ficar cada vez mais hostil perante críticas da opinião pública, particularmente as oriundas de instituições, de intelectuais e de académicos conotados como estando ao serviço de «interesses estrangeiros»⁴. Para fazer face às críticas da opinião pública, surgiu, ligado ao partido no poder, o chamado Grupo 40, ou simplesmente G-40, que com recurso a meios de comunicação social públicos, nomeadamente jornais, rádio e televisão, procurava desconstruir as críticas, construindo uma ideia mais favorável ao Governo. Concomitantemente, foram surgindo ameaças recorrentes a figuras influentes na opinião pública moçambicana ou a membros dos partidos políticos da oposição. Em alguns casos, houve mesmo assassinatos, particularmente a partir do primeiro mandato do Presidente Nyusi⁵, protagonizados pelos chamados «esquadrões da morte» (DW, 2019)⁶.

Os observatórios de desenvolvimento acima referidos, que tinham sido estabelecidos no âmbito das reformas políticas e incorporadas no processo de governação, deixaram de funcionar com regularidade e, acima de tudo, começaram a perder a sua relevância, dado o espaço cada vez mais marginal que as organizações da sociedade civil tinham nesses fóruns. De 2016 em diante, quando as sessões de observatório de desenvolvimento tinham lugar, as

⁴ Instituições, intelectuais e académicos tidos como sendo muito críticos à acção governativa.

⁵ O primeiro mandato do Presidente Nyusi teve lugar no período de 2015 a 2019.

⁶ Datam dessa época os assassinatos do professor franco-moçambicano Gilles Cistac e do político da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) Jeremias Pondeca, bem como os atentados contra o Professor José Jaime Macuane e o jornalista Ericino de Salema. Além disso, os partidos da oposição, particularmente a RENAMO, em várias ocasiões, apresentaram publicamente queixas sobre a perseguição e o assassinato das suas lideranças ao nível de base, particularmente nas zonas centro e norte do País.

organizações da sociedade civil eram convocadas à última hora e, conseqüentemente, iam às sessões sem a preparação adequada em termos de leitura dos documentos a serem discutidos (DW, 2016). O mesmo foi acontecendo com os conselhos locais criados a diferentes níveis da governação local (Forquilha & Orre, 2011). Neste último caso, o espaço de participação reduziu na sequência da captura política, visível não só no processo da formação como também do próprio funcionamento dos conselhos. Relativamente aos observatórios de desenvolvimento, uma das integrantes do painel virtual de observação referiu:

«O facto de o Governo não estar a realizar com regularidade os Observatórios de Desenvolvimento também são evidências disso. Por exemplo, tivemos Observatórios de Desenvolvimento em 2017 e depois só no ano passado [2019], depois de muita insistência, e provavelmente só aconteceu porque estamos a entrar num novo processo de governação ou porque acabávamos de sair das eleições, acabou-se realizando o Observatório. Não sabemos quando será o próximo. Se este ano [2020] haverá ou não. Então, são esses espaços de diálogo que estão cada vez mais fechados e reduzidos. No entanto, o governo sabe recordar que existe sociedade civil quando tem seus próprios interesses. Quando precisa de aval que consultou a sociedade civil no aspecto X, Y e Z, eles consultam-nos. Mas, claro, é uma consulta não devidamente preparada porque é com aviso de um dia, não há informação antecipada, não sabemos ao certo o que é que vamos ouvir lá para nos prepararmos. Então, há, sim, esta tendência de ofuscar aquilo que é a participação e cidadania em Moçambique. Então, de uma forma geral, eu diria que o espaço cívico em Moçambique tende a reduzir bastante e de uma forma muito acelerada»⁷.

Se o medo, a intimidação e a intolerância política se instalaram no espaço cívico moçambicano nos últimos dez anos, a sua manifestação não tem sido uniforme ao longo do País, devido essencialmente a dois elementos. O primeiro elemento diz respeito à violência armada. Com efeito, nas zonas onde a violência armada afecta o dia-a-dia das populações locais, nomeadamente a zona Centro, com os ataques da autoproclamada junta militar da RENAMO e a zona Norte com os ataques jihadistas, o medo, a intimidação e a intolerância política têm a tendência de aumentar. A este propósito, um dos membros do painel virtual de observação, baseado em Pemba, referiu o seguinte:

«(...) Eu falo em nome das organizações da sociedade civil, principalmente por causa das questões das limitações que nós temos aqui por causa da deslocação. Já não podemos ir a zona Norte de Cabo Delgado por causa do conflito, como os colegas sabem. E também, para aquilo que é o nosso trabalho, tem que haver aquela burocracia toda. Informar o que viemos fazer, com quem vamos

⁷ Intervenção de MC, membro do painel virtual de observação, na segunda sessão do painel, Maputo 30 de Julho de 2020.

trabalhar, qual é a abordagem, queremos ver os textos, quem são vocês. E quando se trata de inquéritos, o próprio Governo faz um rastreio completo e ponto a ponto, o que exactamente vão perguntar. Há bem pouco tempo, esteve uma organização para fazer um levantamento sobre a questão da violência das mulheres e raparigas, mas quando o Governo percebeu que era a sociedade civil, sim, mas quando percebeu que era a “ORGANIZAÇÃO A” Cabo Delgado, que eram os activistas da “ORGANIZAÇÃO A” que iam trabalhar, aquilo, o programa foi totalmente cortado. As activistas da “ORGANIZAÇÃO A” não podem trabalhar lá, “ORGANIZAÇÃO A” não pode trabalhar nisto (...).⁸

O segundo elemento refere-se ao espaço geográfico, no sentido de que quanto mais longe da capital do País e dos centros urbanos maior é o medo, a intimidação e intolerância política. Aliás, durante as sessões do painel virtual de observação, no contexto deste projecto de pesquisa, os membros do painel mencionaram a forma como nas zonas rurais e recuadas a liberdade de expressão tem sido asfixiada pela intimidação e intolerância política. Num contexto marcado por níveis elevados de analfabetismo, dificuldades de acesso à informação e ao sistema de justiça, os direitos fundamentais dos cidadãos, como, por exemplo, o direito à liberdade de expressão, transformam-se num privilégio das elites locais, nomeadamente aquelas próximas do partido no poder.

Nos últimos anos, diferentes instrumentos de medição da democracia, tais como os inquéritos do Afro-Barómetro ou ainda os índices de democracia, têm vindo a mostrar a tendência da deterioração da democracia e, conseqüentemente, do espaço cívico em Moçambique. Por exemplo, os inquéritos do Afro-Barómetro mostram que, de 2011 a 2015, a demanda pela democracia baixou, tendo passado de 25 % (2011 – 2013) para 9 % (2014 – 2015), uma das quedas mais acentuadas na África subsaariana entre os países abrangidos pelo inquérito (Mattes & Bratton, 2016). Além disso, Moçambique tem registado recuos significativos na sua pontuação relativamente ao índice da democracia. Com efeito, a classificação de Moçambique como «regime híbrido» passou para a de «regime autoritário», em 2018 (The Economist, 2019).⁹ É importante mencionar que o índice da democracia acima referido mede cinco dimensões que estão directamente ligadas ao espaço cívico, particularmente pluralismo e processo eleitoral, funcionamento do Governo, participação política, cultura política e liberdades civis. Algumas das intervenções dos membros do painel virtual de observação ilustram essa tendência, tal como mostra o extracto a seguir:

⁸ Intervenção de JW, membro do painel virtual de observação, na segunda sessão do painel, Maputo 30 de Julho de 2020.

⁹ De salientar que esta classificação foi feita por apenas uma das instituições que compõem os índices de democracia (*The Economist*), embora muitas outras tenham registado uma deterioração significativa relativamente ao nível de liberdade e/ou abertura política de Moçambique nos últimos anos.

«(...) Eu queria voltar para o AN [um dos membros do painel virtual de observação]. Ele falou que esta questão do fechamento do espaço cívico, nós verificamos há já bastante tempo. Claro, porque quando nós falamos sobre a abertura do espaço cívico, estamos a dizer que a sociedade civil e outros grupos têm direito à liberdade de se expressar, direito à associação e reunião, entre outros. E o que nós temos verificado nos últimos anos é que isto não está a acontecer taxativamente. Há restrições de leis, como se falou da lei das associações, muitos profissionais de média a serem ameaçados e algum histórico de agressão. E com relação à sociedade civil, a JW [outra integrante do painel virtual de observação] falou várias vezes. Falou que é difícil nós termos reuniões, marchas e falarmos como pretendemos (...).»¹⁰

O que é interessante verificar nesse período é o facto de Moçambique ter beneficiado de dois grandes programas de fortalecimento da sociedade civil, inteiramente financiados pelos doadores. O primeiro programa chama-se Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC), que começou em 2007 como um programa de governação sob a gestão da empresa de consultoria dinamarquesa COWI e financiado por um conjunto de parceiros de cooperação, nomeadamente a União Europeia¹¹, o *ex-Department for International Development* (DFID)¹², a *Irish Aid*, a *Swiss Agency for Cooperation and Development* (SDC), a *United States Agency for International Development* (USAID), a *Danish International Development Agency* (DANIDA) e a Embaixada da Noruega. Transformado em fundação, o MASC, hoje, trabalha em diferentes domínios para o fortalecimento da sociedade civil e desenvolvimento local. O segundo programa chama-se Acções para Uma Governação Inclusiva e Responsável – AGIR –, que iniciou em 2010 e fechou em 2020, com o financiamento das Embaixadas da Suécia e Holanda. À semelhança do MASC, o AGIR também se focou no apoio e capacitação das organizações da sociedade civil. Apesar de todo este investimento nos últimos dez anos, a sociedade civil moçambicana continua a enfrentar grandes desafios, particularmente no que se refere à sustentabilidade financeira e ao fraco trabalho em rede para a dinamização da acção colectiva (Topsøe-Jensen *et al.*, 2016). Aliás, numa das sessões do painel virtual de observação, no contexto deste projecto de pesquisa, os membros do painel apontaram a concorrência e a fraca colaboração entre as organizações da sociedade civil como uma das razões para o pouco sucesso da sociedade civil na sua actuação no contexto da governação. Mas existem algumas excepções com pelo menos três exemplos. O primeiro exemplo é o movimento que conduziu à elaboração do anteprojecto da Lei sobre a Violência Doméstica Praticada contra a Mulher. Depositado no Parlamento em 2007 por um conjunto de organizações da sociedade civil que trabalham na

¹⁰ Intervenção de AM, membro do painel virtual de observação, na segunda sessão do painel, Maputo, 30 de Julho de 2020.

¹¹ Refira-se que a União Europeia também financia outras organizações da sociedade civil, através do Programa de Apoio aos Actores Não Estatais (PAANE), um outro elemento importante do financiamento global para o sector, além do MASC e AGIR.

¹² Actual *Foreign and Commonwealth Office* (FCO).

área de defesa dos direitos das mulheres, a lei viria a ser aprovada em 2009 (Lei 29/2009, de 29 de Setembro). O segundo exemplo refere-se ao processo da aprovação da lei do direito à informação. Depositado no Parlamento em 2005, este anteprojecto levou nove anos para ser aprovado, o que aconteceu em 2014 (Lei 34/2014, de 31 de Dezembro), tendo contado com uma participação significativa das organizações da sociedade civil e dos meios de comunicação social. Desde então, jornalistas, organizações e cidadãos têm usado o direito à informação para exigir o acesso à informação de utilidade pública em várias instituições. No entanto, muitas vezes, tem sido dificultado, principalmente pelas instituições do Estado, devido ao excesso de burocracia ou intenção de omitir factos (DW, 2020a).¹³ Finalmente, o terceiro exemplo é a coligação que se constituiu à volta do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) para interpor uma acção junto do Conselho Constitucional, com vista à invalidação dos procedimentos na origem da contratação de dívidas ilegais, em 2013 e 2014, da Empresa Moçambicana do Atum (Ematum), ProÍndico e *Mozambique Asset Management* (MAM), tornando assim as dívidas ilícitas nulas – Acórdão n.º 5/CC/2019 (Conselho Constitucional, 2019) e Acórdão n.º 7/CC/2020 (Conselho Constitucional, 2020). Refira-se que o caso continua a merecer uma atenção especial por parte das organizações da sociedade civil e da comunidade internacional, através da construção de alianças e mecanismos, por forma a exigir que a justiça seja feita em torno deste caso considerado de grande corrupção, que manchou a imagem do País.¹⁴ O Índice de Sustentabilidade da Sociedade Civil (CSOSI), referente a 2019 e publicado pelo MASC em 2020, menciona que o ambiente legal das organizações da sociedade civil moçambicana deteriorou-se ao longo do ano de 2019, ao mesmo tempo que sofriam ameaças e intimidações. Além disso, há uma clara distinção no tratamento por parte do Governo entre as organizações da sociedade civil que trabalham na área da governação e aquelas que se dedicam à prestação de serviços. A este respeito, o CSOSI sublinha que

as OSC [organizações da sociedade civil] que trabalham com governação e políticas como saúde, educação e gastos públicos são vistas como opostas (...) e as OSC que trabalham na prestação de serviços e outras áreas compatíveis tendem a ser aceites pelo governo. (MASC, 2020)

É importante referir que esta distinção não é uma particularidade de Moçambique. Com efeito, num artigo recente, Toepler *et al.* (2020) consideram que, em contextos autoritários, semelhante

¹³ De salientar que, no contexto da pandemia da COVID-19, por causa da intensificação do debate sobre questões como a desinformação e as *fake news*, os riscos e a incerteza em relação ao tratamento e às vacinas, além da ocultação de dados pelas autoridades, a defesa do direito à informação tornou-se um elemento central para assegurar a credibilidade da informação (ver, por exemplo, Pereira, C., 2020; DW, 2021).

¹⁴ Como se pode ver adiante, tendo em conta o histórico de corrupção/má gestão de fundos públicos, no contexto da COVID-19, as organizações da sociedade civil, à luz do direito à informação, continuaram a exigir e advogar para a transparência e prestação de contas por parte do Governo, no que diz respeito à alocação e uso dos recursos de apoio emergencial, os quais foram desembolsados pela comunidade internacional para conter os efeitos dramáticos da pandemia no País.

ao de Moçambique, as *claim making* NGOs são vítimas de repressão por parte do governo, ao passo que as *services providing nonprofits* e as *loyal* NGOs, em geral, recebem o apoio do governo (Toepler *et al.*, 2020). Mas como é que, no âmbito da COVID-19, as organizações da sociedade civil em Moçambique navegam num contexto como este, marcado por um fechamento cada vez maior do espaço cívico? É o que vamos discutir nas linhas a seguir. Mas antes importa referir que, de acordo com o relatório de pesquisa «*Navigating Civic Space in a Time of COVID*» (Anderson *et al.*, 2021), a pandemia desviou a atenção e energia cívicas para certas questões que se destacavam numa situação de emergência de saúde pública global e nacional. Assim, a acção cívica, que foi marcada pelo surgimento de novos actores e novas coalizações, passou a estar focalizada nas questões como saúde e ajuda de emergência, dada a relevância para controlar a propagação e os efeitos do vírus, além das questões da vida do dia-a-dia que foram afectadas pelas respostas dos governos à pandemia, tais como a violência baseada no género, os desafios pelos meios de subsistência, pela educação e lei e ordem. Segundo os autores, esses repertórios fornecem sinais de como a navegação dos actores cívicos pela pandemia pode permitir que continuem a sobreviver em contextos de fechamento do espaço cívico. Por exemplo, no caso de Moçambique, o comentário que se segue de um membro de uma organização da sociedade civil na cidade da Beira, província de Sofala, reflecte essa tendência:

*«Nos últimos anos, o Governo, eu não sei se é das dificuldades financeiras que tem tido, adoptou uma medida de trabalhar mais com as organizações da sociedade civil. Mas essa medida que tomaram é mais por causa de falta de fundos para implementar as suas actividades e eles acabam vendo como socorro as organizações da sociedade civil; acabamos realizando algumas actividades em parceria. Eles tiram proveito das organizações da sociedade civil, abrindo o espaço, mas sim para conseguir cumprir com os seus planos. E por outro lado, nós as organizações da sociedade civil, conscientes de que o Governo está a se aproveitar, mas também estamos a implementar as nossas actividades, porque o importante, o que nós queremos, é a abertura do Governo. O Governo se abre porque quer implementar as suas actividades, que eles não têm financiamento, e eles acabam sendo mais amigos, a convidar sempre as organizações para fazer parte. E nós entramos lá, implementamos as actividades mesmo sabendo que tudo isso está a acontecer porque tem um interesse por detrás. Por isso, nos últimos anos, principalmente 2020, houve muita abertura a nível da província de Sofala. Houve uma abertura muito maior por parte do Governo. Havia espaço para a gente trabalhar, mas por detrás dessa abertura, é isso que eu acabei de me referir há pouco tempo. Só que cabe a nós mesmos sabermos aproveitar essa oportunidade e procurarmos aproveitar da melhor forma».*¹⁵

¹⁵ Entrevista virtual com CA, membro de uma organização da sociedade civil na cidade da Beira, província de Sofala, 21 de Janeiro de 2021.

DE QUE MANEIRA DIFERENTES ACTORES ESTÃO A RESPONDER À PANDEMIA DA COVID-19 QUE AFECTA O ESPAÇO CÍVICO EM MOÇAMBIQUE?

Com base no que mencionámos acima, pode constatar-se que o espaço cívico, nos últimos anos, em Moçambique, tende a deteriorar-se. Neste contexto, a chegada da COVID-19, com a declaração de medidas restritivas no âmbito do EE, só veio agravar esta tendência, na medida em que a implementação das medidas tem sido acompanhada por excessos por parte das autoridades, consubstanciada em brutalidade da polícia e, de alguma forma, pelo endurecimento da posição do Governo relativamente às organizações da sociedade civil que trabalham em matérias ligadas à governação e políticas em diferentes sectores, como veremos ao longo desta secção.

A partir do painel virtual de observação e das entrevistas, pode verificar-se que as organizações da sociedade civil procuram explorar as possibilidades que existem dentro do quadro jurídico-legal para desenvolver as suas acções, não obstante a tendência de fechamento do espaço cívico. Nesse sentido, a COVID-19 levou as organizações da sociedade civil a reinventarem-se, essencialmente, de quatro maneiras.¹⁶

Em primeiro lugar, investindo mais em meios virtuais como um mecanismo de continuar a marcar a sua presença na sociedade, num contexto caracterizado por medidas restritivas que afectam reuniões de massas ou qualquer outro tipo de actividade presencial. Com efeito, desde a declaração do primeiro EE, em finais de Março de 2020, muitas organizações da sociedade civil passaram a organizar eventos *online* com a finalidade de discutir assuntos relacionados com os seus respectivos campos de actuação. Apesar de apresentar um conjunto de limitações (como fraca qualidade da internet; impossibilidade de manifestações de rua), o uso das plataformas virtuais permitiu que as acções cívicas pudessem chegar a uma vasta audiência. A este propósito, uma das participantes da primeira sessão do painel virtual de observação sublinhou:

*«A COVID-19 abriu uma oportunidade para sair dos espaços fechados das organizações, dos hotéis e das redes e para entrar em contacto com comunidades em espaços abertos. Por exemplo, houve a criação de plataformas colaborativas com as “Assembleias Municipais” em três municípios na província de Sofala, em que têm conseguido promover os direitos das mulheres nas comunidades».*¹⁷

¹⁶ Importa referir que as questões levantadas neste secção do artigo se limitam a representar a discussão dos participantes da pesquisa em torno das respostas das organizações da sociedade civil e dos meios de comunicação social, deixando intencionalmente de lado outros importantes aspectos do espaço cívico, como, por exemplo, os protestos da comunidade empresarial através do «Movimento Beira Anti-Raptos» e dos «chapeiros» sobre a falta de compensação pela restrição do número de passageiros a transportar, além das críticas expressas pelos próprios cidadãos nos meios de comunicação social bem como as acções informais de solidariedade e de apoio mútuo.

¹⁷ Intervenção de CO, membro do painel virtual de observação, na primeira sessão do painel, Maputo, 30 de Junho de 2020.

Neste contexto, houve a intensificação de seminários *online* (*webinars*) sobre diferentes assuntos, em certos casos, procurando reflectir acerca do impacto da COVID-19.¹⁸ Além disso, nalguns casos, foram criados grupos de *WhatsApp* constituídos por organizações da sociedade civil, com o objectivo de circular informação sobre diferentes actividades em curso, no contexto da COVID-19. Mas, como referido acima, a modalidade de intervenção *online* trouxe consigo também muitos constrangimentos na actuação das organizações da sociedade civil. A este respeito, um dos membros do painel afirmou:

«Olharia primeiro para as acções de advocacia desencadeadas pelas organizações da sociedade civil. É verdade, sim, que antes da COVID-19 existia algum fechamento [do espaço cívico]. Mas tínhamos outros espaços para podermos reivindicar os nossos direitos, como organizações da sociedade civil e desenvolvermos acções concretas, como, por exemplo, marchas, encontros de concertação e discussão, que agora na era de COVID-19 não é possível nós fazermos isso. É só ver que reuniões do género estão sendo feitas através das tecnologias de comunicação e informação.¹⁹ E em termos de advocacia, perde-se um grande peso quando temos que desenvolver, desencadear acções usando simplesmente tecnologias de informação. Em estratégias de advocacia, a presença, a participação física, como movimentos de choques para com as situações que nós queremos que sejam mudadas, faz e tem um grande diferencial. Acredito que, se formos a olhar para o contexto actual e olharmos para as dinâmicas das próprias organizações da sociedade civil, elas estão limitadas também porque já não há esses espaços de discussão, já não há esses espaços de as pessoas irem à rua e fazerem frente a isso. E isso implicou também que, no contexto actual, as organizações tivessem que rever aquilo que é a sua planificação inicial. Nós não contávamos que a situação da COVID-19 pudesse atingir as proporções que estão atingindo dia após dia».²⁰

Em segundo lugar, as organizações da sociedade civil usam actividades de prestação de serviços como ponto de entrada para acções mais ligadas a assuntos de governação. Com efeito, no contexto da COVID-19, por causa do fechamento do espaço cívico, actividades ligadas à governação tornaram-se de difícil implementação comparativamente àquelas ligadas à prestação de serviços, tais como a sensibilização, distribuição de máscaras, desinfectantes, baldes, entre outras. Muitas organizações da sociedade civil, desde os primeiros momentos da pandemia no País, envolveram-se em actividades de prestação de serviços, com o estatuto de «parceiros do Governo», especialmente aquelas que são estritamente independentes do Governo, têm uma

¹⁸ Por exemplo, o IESE é uma das organizações que realizou debates virtuais para analisar os impactos socioeconómicos da COVID-19 no País: <https://www.iese.ac.mz/webinars-iese-gravacoes/>.

¹⁹ Veja as páginas de *Facebook* do FMO – “@FMO.Mozambique”; Observatório do Meio Rural (OMR) – “@OMRMZ.ORG”; Centro para a Democracia e Desenvolvimento (CDD) – “@CDDMoz”; Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane (CEA-UEM) – “@CeaUem”; Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África – Moçambique (EISA Moçambique) – “@EisaMocambique”, como alguns dos exemplos classificados no catálogo de eventos.

²⁰ Intervenção de NC, membro do painel virtual de observação, na segunda sessão do painel, Maputo, 30 de Julho de 2020.

posição crítica ao seu *modus operandi* e têm merecido um apoio significativo por parte dos doadores, sobretudo em termos de recursos financeiros para cumprir a sua função social sem grandes perturbações. É o caso da Fundação MASC, do Centro de Integridade Pública (CIP), do Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), do Fórum Mulher, só para citar alguns exemplos. Os grupos-alvo dessas acções têm sido as populações carenciadas e de baixa renda, com dificuldades de acesso aos meios de prevenção, particularmente máscaras e desinfectantes. Algumas destas organizações, baseadas em Maputo, conseguiram estender as suas acções para as zonas rurais ao nível das províncias, como foram os casos, por exemplo, da Fundação MASC e do CESC. Mas ao nível das províncias, também houve iniciativas na prestação de serviços, levadas a cabo por organizações da sociedade civil locais, tais como o Núcleo das Associações Femininas da Zambézia (NAFEZA), a Pressão Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) em Sofala, e a Diocese de Pemba, em Cabo Delgado.

Graças a esse estatuto de «parceiros do Governo», na prestação de serviços para a prevenção da COVID-19, algumas das organizações da sociedade civil conseguem ir mais longe, desenvolvendo actividades de monitoria à acção governativa, navegando assim dentro de um espaço cívico marcado por grandes constrangimentos. Foi o caso, por exemplo, do CESC, que levou a cabo uma monitoria a escolas secundárias de seis províncias, visando aferir o grau de preparação de cada escola, em termos de medidas de prevenção, para o regresso às aulas, depois da interrupção decretada no âmbito do EE, em finais de Março de 2020 (FMO, 2020a). Para ilustrar a maneira como as organizações da sociedade civil usam a prestação de serviços como porta de entrada, uma das participantes numa das sessões do painel virtual de observação esclareceu:

*«Tenho reparado que as organizações estão a fazer uma espécie de “win-win”, fazendo o seguinte: nós intervimos um pouco nesta questão da COVID, apoiamos as autoridades do Governo para podermos ter espaço no terreno para fazer as nossas acções, que estão ligadas ao mandato de cada uma das organizações, isto é, apoiamos com kits para a COVID, apoiamos com a comunicação de grupo. No MISAU, tenho visto muitas organizações da sociedade civil que fazem parte e que apoiam com ideias, panfletos, iniciativas para o combate à COVID e acabam criando um mini-acesso livre para fazer as suas acções. É um ponto de entrada porque não está fácil. Tudo agora está fechado. As autorizações não são dadas por causa da COVID. As organizações não podem realizar as suas acções porque o País está para resolver a COVID e a violência extrema. Então, ficou de facto muito fechado. Então, as organizações criaram essa estratégia de intervenção, em parte de apoio ao Governo, para combater a COVID, mas também para terem um pouco de espaço para intervir no terreno como se tivesse uma parceria com o Governo. Acho que está a está a funcionar assim».*²¹

²¹ Intervenção de AM, membro do painel virtual de observação, na quinta sessão do painel, Maputo, 29 de Outubro de 2020.

Mas, ao mesmo tempo, a «prestação de serviços» no contexto da COVID-19 permite às organizações da sociedade civil, quer ao nível da capital do País quer localmente, acesso a recursos financeiros para as suas actividades, uma vez que houve a priorização da pandemia na agenda de muitos parceiros de cooperação que financiam a sociedade civil.

Em terceiro lugar, as organizações da sociedade civil conseguem navegar o espaço cívico reinventando os mecanismos de monitoria aos fundos públicos. Três semanas depois da declaração do primeiro EE, em Abril de 2020, o Governo de Moçambique apresentou à comunidade internacional as suas necessidades no âmbito do combate à COVID-19, através do Ministro da Economia e Finanças.

O valor oficial anunciado foram 700 milhões de dólares – uma soma considerada por muitos como sendo exorbitante para as reais necessidades do País (DW, 2020b) – distribuídos da seguinte forma: 100 milhões de dólares para o sector da saúde, com a finalidade de aquisição de material de protecção e tratamento, incluindo ventiladores; 200 milhões de dólares para o Orçamento do Estado para compensar a perda de receitas por causa da revisão em baixa do Produto Interno Bruto (PIB) de 4 % para 2,2 %; 240 milhões para o Ministério do Género, Criança e Acção Social/Instituto Nacional de Acção Social (MGCAS/INAS), valor a ser transferido para as famílias, a fim de aumentar o número de famílias assistidas de 592 179 para 1 695 004 famílias; 160 milhões de dólares para o MGCAS/INAS e municípios, com a finalidade de financiar micro-negócios, no valor de 200 dólares por operador e amortizável em seis meses (MEF, 2020). O Ministério da Economia e Finanças (MEF), no seu terceiro relatório sobre o ponto de situação dos compromissos dos parceiros no âmbito da COVID-19, menciona que, até Novembro de 2020, o Governo tinha recebido 492 732 055 dólares americanos, cerca de 70 % dos 700 milhões de dólares inicialmente solicitados. É importante referir que, dos recursos financeiros desembolsados, existe o crédito concedido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), no valor de 306 milhões de dólares, para ajudar o País a equilibrar a sua balança de pagamentos e as suas obrigações fiscais, tentando minimizar, deste modo, o impacto negativo da pandemia no sector económico e financeiro.

A questão da transparência na gestão de fundos públicos tem sido uma das maiores preocupações das organizações da sociedade civil, particularmente aquelas que trabalham na área da governação e reunidas no FMO, tais como o CDD e o CIP. É importante lembrar que, no contexto do escândalo das dívidas contraídas ilegalmente com o aval do Estado em 2013 e 2014, o FMO teve um papel extremamente importante na interposição, em 2017 e 2019, de uma acção junto do Conselho Constitucional, com o objectivo de declarar nulos os actos na origem da contratação das dívidas da Ematum, ProÍndico e MAM, tal como referimos acima. No âmbito da COVID-19, o FMO, baseando-se em experiências do passado de monitoria à acção governativa, lançou a iniciativa «Resposta à COVID-19 com Contas Certas», com o objectivo de garantir transparência e coerência na gestão dos fundos públicos.

No seu comunicado de imprensa, o FMO olha para a monitoria aos fundos da COVID-19 como um acto de cidadania. Concretamente, o FMO sublinha que

a participação da sociedade civil na monitoria da resposta à Covid-19 é fundamental não somente para que estas medidas adoptadas pelo FMI sejam eficazes, mas também para estimular o ambiente de boa governação, vital para a melhoria da confiança entre o Governo e os parceiros de cooperação. (FMO, 2020b:2).

De que forma os fundos estão a ser monitorados?

O trabalho de monitoria do FMO aos fundos da COVID-19 consiste essencialmente no acompanhamento dos processos de procurement e rastreio das despesas consignadas às províncias e distritos para empreitadas e fornecimento de serviços nos diferentes sectores, com destaque para educação, saúde, protecção social, água e saneamento (FMO, 2020a). Neste contexto, a sociedade civil monitora as contas do MISAU, a maneira como os recursos ligados à COVID-19 têm sido gastos, a maneira como as obras têm sido adjudicadas aos empreiteiros envolvidos na reabilitação de infraestruturas escolares no contexto da retoma das aulas. As constatações produzidas no terreno são compiladas em relatórios, apresentadas e discutidas com a participação dos representantes do Governo, ao nível dos ministérios envolvidos. No relatório de Dezembro de 2020, por exemplo, o FMO escreve o seguinte:

Na análise às contas do Ministério da Saúde (MISAU), o FMO constatou que 67% (...) do valor alocado a este sector até 31 de Outubro foi gasto a nível central; 31,4% (...) foi transferido para as províncias; 0,8% (...) foi para o Instituto Nacional de Saúde e 0,7% (...) para o Hospital Central de Maputo (HCM). Com cerca de 38 milhões de meticais, Tete é a província que mais fundos recebeu do MISAU, seguindo-se Nampula (27 milhões de meticais) e Gaza (24,4 milhões). Inhambane com 8,8 milhões, e Zambézia com 8,1 milhões de meticais são as províncias que menos fundos receberam do MISAU (...). De modo geral, pouco mais de 80% de fundos alocados para as províncias foram gastos em despesas de alimentação e alojamento de profissionais de Saúde. Por exemplo, os recursos financeiros alocados às províncias de Nampula e Maputo foram gastos em sua totalidade em despesas de alimentação e alojamento. (FMO, 2020a:4)

O que é interessante no processo da monitoria aos fundos da COVID-19 é o facto de a sociedade civil conseguir confrontar o Governo com as constatações produzidas. Com efeito, na apresentação dos resultados do relatório de monitoria, em Dezembro de 2020, o representante do MISAU, por exemplo, reagiu às constatações da sociedade civil nos seguintes termos:

Está correcto dizer que 60% do orçamento foi alocado ao nível central do MISAU. A justificação é que a aquisição do equipamento de protecção individual, testes e medicamentos estão centralizadas, porque são concursos internacionais. O fundo é gasto a nível central, mas é usado para as 1.600 unidades sanitárias do Sistema Nacional de Saúde. Quanto à alocação de fundos para as províncias, tomamos em consideração a realidade que existia antes da pandemia da Covid-19. Isto é, algumas províncias receberam menos dinheiro em relação às outras porque tinham infraestruturas preparadas ou que não precisavam de grandes intervenções. Dizem que maior parte de dinheiro transferido para as províncias foi gasto em despesas de alimentação e alojamento dos profissionais da Saúde. É preciso perceber que os profissionais destacados para a luta contra a Covid-19 tinham que fazer acompanhamento, incluindo visitas. O pessoal que trabalhou nos centros de isolamento não podia voltar para casa depois do trabalho. (FMO, 2020a: 4)

Em quarto lugar, há um outro grupo de organizações da sociedade civil, particularmente aquelas ligadas à defesa da liberdade de imprensa ou ainda à salvaguarda da justiça no geral, que, no contexto da COVID-19, monitoram os casos de violação das liberdades individuais e colectivas. A propósito das acções de defesa da liberdade de imprensa, um dos membros do painel virtual de observação sublinhou:

«No final de contas, trabalhamos num contexto complicado. O contexto é uma oportunidade para nos reinventarmos. O fechamento dos espaços cívicos deve ser usado no contexto de uma retórica de reivindicação de espaços. Relatamos nos encontros anteriores o que está a acontecer: a tendência de um maior autoritarismo... para nós, como “ORGANIZAÇÃO B”, tem sido difícil, porque trabalhamos nessa questão de responder as violações das liberdades de imprensa e de expressão e também na questão da segurança. Há esse desafio de pensarmos na segurança dos nossos beneficiários e de nós próprios. Há muitas incertezas sobre o dia de amanhã».²²

As organizações da sociedade civil não navegam da mesma forma o espaço cívico em todo o território nacional. Aliás, tal como referimos acima, existem variações geográficas relativamente ao fechamento do espaço cívico, no sentido de que quanto mais longe da capital do País e dos centros urbanos, mais fechado fica o espaço e, por causa disso, mais difícil de navegar. Com efeito, as organizações da sociedade civil baseadas nas províncias dificilmente conseguem explorar as possibilidades do quadro jurídico-legal da mesma forma que aquelas organizações sediadas em Maputo. De salientar que, apesar do novo quadro de descentralização no País ser um importante mecanismo para expandir a participação localmente, o controlo do Governo sobre o espaço continua a ser um dos maiores obstáculos para a acção dos actores cívicos.

²² Intervenção de EN, membro do painel virtual de observação, na quinta sessão do painel, Maputo, 29 de Outubro de 2020.

No contexto da COVID-19, embora o recurso a meios virtuais aconteça igualmente nas províncias, ele é relativamente pouco frequente se comparado com Maputo. Quer dizer, as organizações sediadas nas províncias recorrem menos a plataformas virtuais para efeitos de activismo do que as suas congéneres com sede em Maputo. Em parte, isso resulta da exiguidade de recursos financeiros, materiais e humanos de que a sociedade civil dispõe ao nível das províncias. Conforme mencionado por uma entrevistada da cidade de Quelimane, província da Zambézia:

*«...começou a haver um movimento nacional e regional de estarmos em debates, praticamente limitando-se por linhas de webinars. Não são todas as pessoas que têm esta capacidade de poder estar. Então, significa que grande parte das reflexões e discussões parte de pessoas que estão só dentro desse meio, é que podem seguir. Então, nem todas as pessoas têm capacidade de ter um computador, ter internet disponível. Então, isto de certa maneira ofusca a participação e eu acredito que há um certo confinamento nos debates e nas reflexões...».*²³

No que se refere à prestação de serviços, as organizações da sociedade civil nas províncias estão igualmente envolvidas como «parceiros do Governo». Todavia, por causa da exiguidade de recursos, em parte por causa das barreiras que as agências de financiamento impõem para estruturas «menos formalizadas e profissionalizadas», muitas vezes, envolvem-se associadas a organizações baseadas em Maputo, numa parceria que, por sua vez, também é uma prestação de serviços das organizações locais relativamente àquelas com sede em Maputo. Na prática, estrutura-se uma relação de poder que reflecte e reproduz as assimetrias regionais e relações de dependência da sociedade civil local (províncias e distritos) relativamente à sociedade civil baseada em Maputo. Um entrevistado da cidade da Beira, província de Sofala em Moçambique, colocou esta questão em os seguintes termos:

*«...desenhar um projecto a partir de Maputo sem um conhecimento profundo das necessidades da província, logo a priori este projecto pode estar fracassado. Também desenhar um projecto a nível de Maputo sem que a organização esteja cá sediada [ao nível local], venha à base, que é a província, e faça parceria e executem juntos um projecto, penso também que sediada [o projecto] fica fracassado. Até seria de bom tom que essas organizações de Maputo tivessem sempre uma organização nacional aqui como focal point ... penso que é isso que está a falhar, é isso que está a falhar porque a experiência mostra-nos...».*²⁴

²³ Entrevista virtual com CQ, membro de uma organização da sociedade civil na cidade de Quelimane, província da Zambézia, 21 de Janeiro de 2021.

²⁴ Entrevista virtual com HC, membro de uma organização da sociedade civil na cidade do Dondo, província de Sofala, 22 de Janeiro de 2021.

Por exemplo, no contexto da COVID-19, surgiu uma crítica entre os entrevistados relacionada com o facto de o financiamento para a realização de campanhas de promoção da saúde ao nível local estar exclusivamente orientado para a sensibilização e prevenção da COVID-19, deixando de lado doenças mais graves e questões socioculturais e linguísticas dos locais onde estariam a ser implementadas. Segundo um dos entrevistados da província de Nampula, isso sinalizava falta de conhecimento do contexto social e cultural local, o que conduz para o insucesso das intervenções no âmbito da mitigação do coronavírus.

Relativamente à monitoria aos fundos da COVID-19, a iniciativa continua muito centralizada, no sentido de que é praticamente inexistente nas províncias. Aliás, o próprio FMO, a plataforma que congrega as organizações da sociedade civil activas na monitoria aos fundos da COVID-19, não possui sequer uma única organização membro que esteja baseada nas províncias. Isso, mais uma vez, mostra a maneira como a sociedade civil reproduz assimetrias e desequilíbrios regionais.

Quando se olha para a maneira como as organizações da sociedade civil vão navegando o espaço cívico no âmbito da COVID-19, em Moçambique, constata-se que as dinâmicas são muito semelhantes àquelas que encontramos na literatura (Brechenmacher, Youngs & Carothers, 2020; Anderson *et al.*, 2021), embora com algumas particularidades, que se referem às especificidades do contexto moçambicano acima descrito. Que implicações as dinâmicas do espaço cívico acima descritas têm para a governação em Moçambique? É o que vamos discutir nas linhas a seguir.

QUAIS SÃO AS IMPLICAÇÕES DE MÉDIO E LONGO PRAZO PARA A GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE?

A deterioração do espaço cívico traz consigo implicações de médio e longo prazo para a governação em Moçambique. Com base nas discussões das sessões do painel virtual de observação, no relatório de avaliação de base (Pereira, C. & Forquilha, 2020) e nas entrevistas semiestruturadas, pode apontar-se as implicações que se seguem.

A primeira implicação é o risco do aumento das desigualdades políticas. Com efeito, embora Moçambique seja formalmente uma democracia, o fechamento do espaço cívico constrange as liberdades individuais e colectivas e afecta o acesso aos mecanismos de participação política, nomeadamente eleições, greves, manifestações, etc. (McAllister & White, 2009). Neste contexto, o fechamento do espaço cívico é acompanhado pelo recurso à repressão policial por parte das autoridades e, em geral, grupos conotados com a oposição política têm menos probabilidade de participação e, conseqüentemente, de influenciar o processo de governação. Os processos eleitorais nos últimos dez anos, em Moçambique, por exemplo, têm mostrado a dificuldade que determinados grupos têm de fazer uma simples campanha eleitoral em de-

terminadas regiões do País ou simples marchas pacíficas na sequência do medo, intimidação e intolerância política. Associado a isso, existe o risco do aumento da violência política.

Ademais, a deriva autoritária pode conduzir a tentativas de ajuste dos instrumentos jurídico-legais em vigor, com vista a criar ainda maiores constrangimentos ao espaço cívico. Aliás, o processo de revisão da actual Lei das Associações (Lei 8/91, de 18 de Julho) constitui um exemplo disso. A este propósito, uma das participantes do painel virtual de observação referiu:

*«A questão da limitação e proibição das marchas e campanhas nas vias públicas. Isso não vem de hoje. A COVID está a ser usada hoje como justificativo. Então, há sim necessidade séria para olharmos para a questão da democracia no País e principalmente para a participação da sociedade civil. Se nós como sociedade civil não estivermos realmente coordenados, unidos e fortes para advogar pelo nosso espaço, corremos o risco de desaparecer. Está, desde 2008, em processo de revisão a lei das associações. E há uma tendência de restringir ainda mais, controlar ainda mais aquilo que é o espaço de participação da sociedade civil... Então, precisamos realmente nos engajar. Principalmente no processo de revisão da lei das associações. Caso contrário, a Assembleia vai aprovar uma nova lei que vai nos cortar as pernas... se forem a ver nos últimos dois anos, não sei se houve algum grupo da sociedade civil que teve autorização para fazer marchas, pacíficas, públicas. Sempre encontram meios de cancelar e justificar a não realização da mesma. Este assunto dos espaços de diálogos é sério».*²⁵

A segunda implicação, que decorre da primeira, é o risco de segmentação e enfraquecimento da sociedade civil. Toepfer *et al.* (2020), referindo os contextos autoritários, mostram que enquanto algumas organizações da sociedade civil são cooptadas e gozam de apoio do Governo, outras são reprimidas. Assim, dificilmente as organizações da sociedade civil conseguem unir-se e mobilizar-se à volta de causas comuns com a finalidade de influenciar os processos governativos. Isso agrava-se mais ainda com as dificuldades de financiamento que a grande maioria das organizações da sociedade civil enfrenta. Nos últimos anos, a sociedade civil moçambicana tem a tendência de se segmentar cada vez mais e com uma luta interna pela busca de protagonismo, que acaba enfraquecendo o seu activismo. Na quinta sessão do painel virtual de observação, uma das integrantes do painel aludiu:

«Eu vou trazer a experiência da “ORGANIZAÇÃO C”. No que concerne às intervenções mais ou menos estruturadas no seio da sociedade civil, é um problema antigo. No contexto da COVID, a “ORGANIZAÇÃO C” criou um grupo da sociedade civil, uma iniciativa da sociedade civil para apoiar o governo no combate à COVID. Isso foi circularizado. A lição aprendida é que infelizmente o

²⁵ Intervenção de MC, membro do painel virtual de observação, na sexta sessão do painel, Maputo, 26 de Novembro de 2020.

grupo durou pouco tempo antes mesmo que tivéssemos uma intervenção conjunta. Nós percebemos que há uma luta pelo protagonismo nisso tudo. É que cada organização da sociedade civil quer mostrar o seu papel relevante nesta actividade de luta contra a COVID-19. Isso é importante, sim. Mas quando nós esquecemos que o foco é de juntos podermos apoiar e não fazer de forma individual, acabamos tendo iniciativas desestruturadas. Por exemplo, várias organizações ofereceram máscaras. E, provavelmente, ofereceram máscaras nos mesmos locais porque nós não estávamos estruturados... É por causa da luta pelo protagonismo no seio da sociedade civil. Umhas organizações querem estar mais visíveis do que outras. A questão de quem vai falar com os financiadores, quem é que busca o financiamento para apoiar essas iniciativas, se o financiamento vai ficar numa organização e não em outras em que não se tem confiança nessa organização, dependendo do histórico de cada uma; até leva-se a questões muito pessoais em que o fulano A, da organização A, não se dá muito bem com o fulano B, da organização B. Então, essas acções todas desestruturam as acções das organizações da sociedade civil. Há organizações que simplesmente já decidiram não entrar em iniciativas do tipo consórcio e fazem as suas próprias intervenções sem desvios do foco que pretendem seguir».²⁶

Neste contexto, o fechamento do espaço cívico tem implicações directas não só no desenvolvimento da sociedade civil moçambicana, mas também no desenvolvimento e qualidade da própria democracia. Por exemplo, embora nos últimos anos se verifique um crescimento na utilização do espaço *online* com o *Facebook* e outras plataformas para realização de seminários virtuais, bem como uma maior extensão da acção cívica através dos média tradicionais (rádio, televisão e jornal), tem-se verificado também uma forte limitação na utilização desses espaços de acção e liberdades, por causa do surgimento de um clima de medo e violência contra os cidadãos e jornalistas que usam essas plataformas para debaterem publicamente os assuntos relacionados com acção do *status quo*. Não é por acaso que, nos últimos anos, Moçambique tem vindo a descer na sua pontuação no Índice da Democracia. Como mencionámos acima, um dos importantes índices de democracia indica que de «regime híbrido» o País passou para «regime autoritário» (The Economist, 2019).

CONCLUSÃO

A declaração da pandemia da COVID-19 pela OMS, em Março de 2020, foi feita num contexto complexo marcado por enormes desafios políticos, económicos e sociais. Para o caso de Moçambique, esses desafios agravaram-se com a chegada do coronavírus como, por exemplo, o funcionamento do espaço cívico. Com efeito, as discussões levadas a cabo no

²⁶ Intervenção de AM, membro do painel virtual de observação, na quinta sessão do painel, Maputo, 29 de Outubro de 2020.

contexto do painel virtual de observação, das entrevistas, bem como o catálogo de eventos e o *baseline assessment*, no âmbito deste projecto de pesquisa, mostram que, nos últimos anos, o espaço cívico tem-se deteriorado, tendência esta agravada pela pandemia da COVID-19.

Apesar dessa tendência de deterioração, as organizações da sociedade civil têm procurado explorar os espaços existentes, dentro do quadro jurídico-legal, navegando de diversas formas. Em primeiro lugar, elas investem em meios virtuais, organizando eventos *online* como forma de continuar o activismo. Em segundo lugar, usam a prestação de serviços como ponto de entrada para acções ligadas à área de governação. Em terceiro lugar, reinventam os mecanismos de monitoria aos fundos públicos, com destaque para os fundos da COVID-19. Finalmente, algumas organizações da sociedade civil também monitoram o respeito pelas liberdades individuais e colectivas, no contexto da implementação das medidas restritivas do Estado de Emergência. Todavia, o fechamento do espaço cívico tem implicações para a governação a médio e longo prazo. Com base nas entrevistas semiestruturadas e as discussões nas sessões do painel virtual de observação, pode mencionar-se duas implicações. A primeira implicação é o aumento do risco das desigualdades políticas, traduzido no acesso desigual aos mecanismos de participação política constitucionalmente consagrados, nomeadamente eleições, marchas, protestos, greves, etc. A segunda implicação, que decorre da primeira, é o risco de segmentação, competição e enfraquecimento da sociedade civil, facto que compromete a qualidade e o desenvolvimento da democracia.

REFERÊNCIAS

- Anderson, C., McGee, R., Nampoothiri, N., Gaventa, J., with Forquilha, S.; Ibeh, Z.; Ibezim-Ohaeri, V.; Jawed, A.; Khan, A.; Pereira, C. and Shankland, A. (2021). *Navigating Civic Space in a Time of Covid: Synthesis Report*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Bertelsen, B. (2017). “Efervescência efêmera: Levantamentos populares urbanos em Moçambique”. In: L. Brito (ed.), *Agora eles têm medo de nós! Uma colectânea de textos sobre as revoltas populares em Moçambique (2008 – 2012)*. Maputo: IESE, pp. 124–152.
- Brechenmacher, S., Youngs, R. & Carothers, T. (2020). Civil Society and the Coronavirus: Dynamism Despite Disruption. *Carnegie Endowment for International Peace*. April, 2020.
- Brito, L. (2013). “Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização”. In: L. Brito *et al.* (ed.), *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 23-37.
- Brito, L., Chaimite, E. & Shankland, A. (2017). “Authoritarian responsiveness and the greves in Mozambique”. In: N. Hossain & P. Scott-Villiers (ed.), *Food riots, food rights and the politics of provision*. London and New York: Routledge. pp. 158–176.
- Castel-Branco, R. (2020). “O trabalho e a protecção social num contexto do Estado de Emergência em Moçambique”. *IDeLAS*, 125.
- Conselho Constitucional (2019). *Acórdão 5/CC/2019*. Disponível em: <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/5-CC-2019> [Consultado a 12 de Dezembro de 2020].
- Conselho Constitucional (2020). *Acórdão 7/CC/2020*. Disponível em: <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/7-CC-2020> [Consultado a 12 de Dezembro de 2020].
- Decreto Presidencial 11/2020, de 30 de Março. *Boletim da República*.
- DW (2021). Governo moçambicano lança portal para ‘combater notícias falsas’. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/governo-mo%C3%A7ambicano-lan%C3%A7a-portal-para-combater-not%C3%ADcias-falsas/a-57393527> [Consultado a 11 de Maio de 2021].
- DW (2020a). Acesso à informação ainda é um grande desafio em Moçambique. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-ainda-%C3%A9-um-grande-desafio-em-mo%C3%A7ambique/a-55084942> [Consultado a 11 de Maio de 2021].
- DW (2020b). Moçambique quer aproveitar-se da Covid-19 para obter “dinheiro fácil”? Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-quer-aproveitar-se-da-covid-19-para-obter-dinheiro-f%C3%A1cil/a-53205324> [Consultado a 20 de Dezembro de 2020].

- DW (2019). Frelimo rejeita acusações de reactivar “esquadrões da morte”. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/frelimo-rejeita-acusa%C3%A7%C3%B5es-de-reativar-esquadr%C3%B5es-da-morte/a-51216518> [Consultado a 20 de Dezembro de 2020].
- DW (2016). Observatório de desenvolvimento de Moçambique na mira das críticas. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/observat%C3%B3rio-de-desenvolvimento-de-mo%C3%A7ambique-na-mira-das-cr%C3%ADticas/a-19487923> [Consultado a 20 de Dezembro de 2020].
- Fael, B. (2020). “Da passagem do Estado de Emergência a Situação de Calamidade: Que mudanças devem ser esperadas?”. *Boletim CIP*, 18. Disponível em: <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/Da-Passagem-do-Estado-de-Emerge%C3%A7%C3%A3o-de-Emerg%C3%AAncia.pdf> [Consultado a 7 de Agosto de 2021].
- FMO (2020a). Resposta à Covid 19 com contas certas. Monitoria e rastreio mostra que pouco dinheiro foi alocado às províncias e às famílias. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/FMO-Monitoria-e-rastreio-mostra-que-pouco-dinheiro-foi-alocado-as-provincias-e-as-familias.pdf> [Consultado a 11 de Janeiro de 2021].
- FMO (2020b). Press release. FMO lança iniciativa “resposta à Covid 19 com contas certas” para garantir coerência e transparência na gestão de fundos. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/COMUNICADO-DE-IMPrensa-DO-FMO.pdf> [Consultado a 11 de Janeiro de 2021].
- Forquilha, S. (2016). “Democracia e municipalização em Moçambique. Gradualismo, participação e serviços básicos”. In: L. Brito *et al.* (ed.), *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 73–91.
- Forquilha, S. & Orre, A. (2011). “Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique”. In: L. Brito *et al.* (ed.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE. pp. 35–53.
- Francisco, A. & Matter, K. (2007). *Poverty Observatory in Mozambique. Final Report*. Disponível em: <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf> [Consultado a 11 de Novembro de 2020].
- Ibraimo, Y. & Muianga, C. (2020). “Moçambique e a COVID-19: mecanismos externos de transmissão do seu impacto económico”. *IDeLAS*, 131.
- Johansson, K. & Sambo, M. (2017). “As revoltas do pão: Um exercício de cidadania?”. In: L. Brito (ed.), *Agora eles têm medo de nós! Uma colectânea de textos sobre as revoltas populares em Moçambique (2008 – 2012)*. Maputo: IESE, pp. 87–123.
- Joshi, P. (2020). Freedoms under threat: Why we need to tackle the root causes of closing civic space. Disponível em: <https://www.bond.org.uk/news/2020/06/freedoms-under-threat-why-we-need-to-tackle-the-root-causes-of-closing-civic-space> [Consultado a 9 de Julho de 2020].

- Lei 7/91, de 23 de Janeiro, Lei para a formação e actividade dos partidos políticos. *Boletim da República*.
- Lei 8/91, de 18 de Julho, Lei do direito à Livre Associação. *Boletim da República*.
- Lei 9/91, de 18 de Julho, Lei do exercício à liberdade de reunião e de manifestação. *Boletim da República*.
- Lei 10/2020, de 24 de Agosto, Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres. *Boletim da República*.
- Lei 29/2009, de 29 de Setembro, Lei sobre a Violência Doméstica praticada contra a Mulher. *Boletim da República*.
- Lei 34/2014, de 31 de Dezembro, Lei do Direito à Informação. *Boletim da República*.
- Macuane, J. (2012). “Aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP. Abordagem baseada nas redes”. In: L. Brito (ed.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 59–89.
- MASC (2020). “Índice de sustentabilidade das organizações da sociedade civil (CSOSI)». Disponível em: <https://www.masc.org.mz/wp-content/uploads/2020/12/CSOSI-Mozambique-2019.pdf> [Consultado a 14 de Janeiro de 2021].
- Mattes, R. & Bratton, M. (2016). “Do Africans still want democracy?” *Afrobarometer Policy Paper*, 31, pp. 1–25.
- McAllister, I. & White, S. (2009). “Conventional citizen participation”. In: C. Haerpfer *et al.* (ed.), *Democratization*. Oxford: Oxford University Press. pp. 186 - 201.
- MEF (2020). *Ponto de Situação dos Compromissos no âmbito da Covid-19*. República de Moçambique, Ministério da Economia e Finanças.
- Muendane, C. (2008). *Relatório sobre os Observatórios de Desenvolvimento de Moçambique: Lições da experiência*. Maputo.
- Notícias (2020a). “Chapeiros” detidos por violar Estado de Emergência. *Edição de 7 de Abril de 2020*.
- Notícias (2020b). Semicolectivos actuados por excesso de lotação. *Edição de 18 de Abril de 2020*.
- Notícias (2020c). Mais “chapas” apreendidos. *Notícias*. Edição de 16 de Maio de 2020.
- Nyusi, F. (2020a). “Comunicação à Nação de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República”. Maputo.
- Nyusi, F. (2020b). “Comunicação à Nação de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique, sobre a Situação da Pandemia do Coronavírus (COVID-19)”. Maputo.
- Nyusi, F. (2020c). “Comunicação à Nação de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique, sobre o Novo Estado de Emergência, no âmbito da Pandemia de Coronavírus – COVID-19”. Maputo.

- Pereira, C. (2020). “Campanhas de prevenção da COVID-19 em Moçambique: alguns desafios para o sector dos media”. *IDeLAS*, 128.
- Pereira, C. & Forquilha, S. (2020). *Navigating Civic Space Baseline Report - Mozambique*. Disponível em: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/16563> [Consultado a 11 de Maio de 2021].
- Pereira, C., Forquilha, S. & Shankland, A. (2021). “Navigating Civic Space in a Time of COVID-19: The case of Mozambique”. *Cadernos IESE*, 22E.
- Pereira, J. (2012). “A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique?” In: L. Brito (ed.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 46–58.
- Sambo, M. & Siúta, M. (2020). “Moçambique e a COVID-19: mecanismos externos de transmissão do seu impacto económico”. *IDeLAS*, 131.
- SAVANA (2020). A utopia do isolamento social nos transportes. *Edição de 10 de Abril de 2020*.
- Siúta, M. & Sambo, M. (2020). “COVID-19 em Moçambique: dimensão e possíveis impactos”. *IDeLAS*, 214.
- The Economist (2019). *Democracy Index 2018. Mee too? Political participation, protest and democracy*. London, New York and Hong Kong: The Economist Intelligence Unity.
- Tocqueville, A. (2008). *Da democracia na América*. Lisboa: Relógio d’Água Editores.
- Toepler, S., Zimmer, A., Fröhlich, C., & Obuch, K. (2020). “The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes”. *Voluntas*, 31, pp. 649–662.
- Topsøe-Jensen, B., Pisco, A., Salimo, P. & Lameiras, J. (2016). *Estudo de mapeamento das organizações da sociedade civil em Moçambique*. Maputo: Altair Asesores e Agriconsulting SL.
- Weimer, B. (2012). *Moçambique. Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE.
- Weimer, B. & Carrilho, C. (2017). *Economia política da descentralização em Moçambique*. Maputo: IESE.

A COVID-19 E AS VACINAS EM MOÇAMBIQUE

ALGUMAS NOTAS PARA REFLEXÃO A PARTIR DA TEORIA «SOCIEDADE DE RISCO»

Lúcio Posse

INTRODUÇÃO

No presente texto, procuro, por meio da teoria «Sociedade de Risco», elaborada por Ulrich Beck (2011 [1986]), reflectir sobre como os «moçambicanos»¹ elaboram os seus significados e sentidos de risco em relação à COVID-19 e à vacina, e como estes têm estado a desenvolver os seus comportamentos na resposta à pandemia e à vacina. Em termos pragmáticos, procuro chamar a atenção para a necessidade da compreensão dos riscos, como forma de tentar fazer com que as respostas, não só à COVID-19, mas também a outros fenómenos, não fiquem reféns das percepções dos riscos, ao ponto de as comprometer – no sentido de ignorar ou exagerar –, porque, como refere (Beck, 2002:4), «o maior perigo não é o risco [em si], mas a percepção [que as sociedades podem desenvolver] do risco [ao ponto dos seus comportamentos se tornarem num obstáculo para a resolução dos problemas]».

Com este texto, mostro que a percepção – à semelhança de outros contextos – que a sociedade moçambicana tem da COVID-19 e da vacina são produto da «racionalidade social do risco», na medida em que os seus sentidos e significados são determinados por questões socioeconómicas, culturais (particularmente os hábitos alimentares), raciais², climáticas, políticas e por experiências: (i) da colonização no uso da medicina para dominar e fazer experimentos clínicos nos africanos, e (ii) da falta de tratamento e da incapacidade dos sistemas de saúde darem resposta ao vírus e aos efeitos colaterais das vacinas, que por vezes causam a morte. Ademais, estas percepções têm estado a estruturar o comportamento dos moçambicanos, primeiro, no que se refere à doença, ao manifestarem, de um lado, a indiferença e/ou despreocupação por considerarem que a doença é dos «outros» e, do outro, pela tomada de medidas de prevenção, num claro sinal de pânico e; segundo, quanto à vacina,

¹ Ao adoptar esta designação, que se diga, generalista, estou consciente dos perigos e limitações que acarretam a minha reflexão. No entanto, insisto em usá-la porque, como refiro na metodologia, é uma reflexão que se baseia nas minhas experiências e vivências nos diferentes contextos e lugares de Moçambique por onde passei e tive a oportunidade de viver e interagir com moçambicanos de diferentes classes sociais, crenças, ideologias, filiações político-partidárias, níveis académicos, etnias, etc. Tive o cuidado, sempre que possível, de especificar estas dimensões ao longo da minha reflexão.

² Que se entenda no sentido único de tonalidade da pele.

ao manifestarem, de um lado, a desconfiança em relação à origem, segurança e objectivos da vacina e, do outro, ao receberem a vacina por acreditarem que, em termos de riscos/benefícios, há muito mais benefícios em receber a vacina.

Metodologicamente, recorri à pesquisa e revisão da literatura, incluindo a análise de instrumentos do Governo de Moçambique, de resposta à COVID-19, nomeadamente os decretos e o plano de vacinação contra o coronavírus. Também dediquei atenção à análise dos debates televisivos e notícias sobre a pandemia e a vacina, em Moçambique e no Mundo. Além disso, privilegiei as conversas espontâneas sobre a COVID-19 e a vacina, ao longo do trabalho de campo, nos diferentes contextos rurais e urbanos de Moçambique, no âmbito dos projectos de pesquisa em que participei, mas que nem sempre tinham que ver com questões relacionadas com a pandemia. Também tive conversas semelhantes com familiares, amigos, colegas, conhecidos e estranhos. Nestes dois últimos grupos, de pessoas conhecidas ou não, a interação acontecia de forma espontânea nos diferentes contextos em que os nossos interesses pessoais e/ou profissionais se cruzavam. Tomei ainda em consideração as observações aleatórias – na sua dimensão «não participante» – às discussões que tive a oportunidade de presenciar nos diferentes contextos por onde passei.

O texto está dividido em duas secções, além da introdução e conclusão. Na primeira secção, faço uma análise mais geral sobre a ideia de risco em torno da COVID-19 e da vacina, com recurso à teoria «Sociedade de Risco». Na segunda secção, faço uma análise semelhante, mas com a particularidade de ser em torno dos significados e sentidos de risco sobre a COVID-19 e a vacina no contexto de Moçambique.

COVID-19 E A TEORIA «SOCIEDADE DE RISCO»

Desde que foi diagnosticado o primeiro caso da pandemia de coronavírus, na cidade chinesa de Wuhan, em Dezembro de 2019, incluindo a posterior descoberta – praticamente um ano depois do primeiro caso da doença – de algumas vacinas³ para o seu combate, que se tem observado entre diferentes actores, como, por exemplo, o cidadão comum, políticos, especialistas de diferentes áreas, líderes religiosos, agências das Nações Unidas, organizações regionais e continentais, governos, organizações não governamentais e outros, discursos e acções em torno da doença e das vacinas. Estes actos – discursos e acções – mostram que existem, entre os diferentes actores, dúvidas e receios que reflectem o «risco» na perspectiva da teoria «Sociedade de Risco», elaborada por Ulrich Beck (2011).

³ De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), existem, actualmente, cerca de 275 candidatas a vacina, sendo que 91 estão na fase dos testes pré-clínicos e 184 estão na fase dos testes clínicos (Organização Mundial da Saúde, 2021a). Pelo menos sete vacinas já estão a ser administradas, desde Dezembro de 2019, em quase todo o Mundo, nomeadamente *BioNTech-Pfizer* (Alemã e Americana), *Moderna* (Americana), *Oxford-AstraZeneca* (Anglo-Sueca), *Johnson & Johnson* (Americana), *Sputnik V* (Russa), *Sinopharm* (Chinesa) e *Covaxin* (Indiana).

Para Beck, a «Sociedade de Risco» é a sociedade moderna que emerge das transformações provocadas pela revolução industrial e pela globalização. Sendo que a primeira, a revolução industrial, trouxe para a sociedade moderna problemas resultantes da produção de riqueza, como, por exemplo, pandemias, problemas ambientais, nucleares, genéticos, terrorismo, entre outros que têm contribuído para a emergência de risco associado a estes problemas. Por outro lado, a segunda, a globalização, possibilitou a massificação desses problemas, bem como dos riscos associados, rompendo com isso as fronteiras que anteriormente separavam os grupos sociais, territórios e nações, ou seja, os riscos passaram a afectar de forma indiscriminada todos os grupos, além de deixarem de se circunscrever a regiões específicas, tornando-se, desta forma, globais. Como refere Guivant (2001:96), «os riscos [na sociedade de riscos] são democráticos, afectando nações e classes sociais sem respeitar fronteiras de nenhum tipo».

De acordo com Ulrich Beck, há que distinguir os riscos. Existem os «riscos objectivos» e os «riscos subjectivos». O primeiro é produto da elaboração científica – a «racionalidade científica» do risco (Beck, 2011) – como, por exemplo, se pode observar na forma como são definidos os riscos ambientais (Carvalho, Sobrinho & Zibetti, 2017) ou em saúde (Luiz & Cohn, 2006) –, e o segundo é produto da percepção do risco – como consequência das vivências, culturas, valores, emoções, interesses da sociedade, entre outros –, isto é, a «racionalidade social» do risco (Beck, 2011). Porém, é importante relativizar a ideia do «risco objectivo», porque o mesmo é definido por actores que estão sob influência de outras variáveis, como, por exemplo, religiosas, culturais, políticas e/ou económicas.

Sobre este aspecto – influência de outras variáveis na relativização do «risco objectivo» –, pode recorrer-se ao exemplo do desenvolvimento e aprovação das vacinas contra a COVID-19, em que as questões políticas parecem estar a influenciar na definição de risco. Ou seja, mesmo com a aprovação da vacina *Sputnik V* por órgãos reguladores russos, a mesma ainda não foi aprovada, por exemplo, pela União Europeia (UE) para administração nos Estados-membros, devido às dúvidas que este organismo tem sobre o desenvolvimento, eficácia e segurança da vacina. Contudo, é de referir que apesar dos questionamentos da UE, a vacina tem estado a ser administrada em diversos países, incluindo na Hungria, que é Estado-membro da EU, e nos diferentes continentes. Além disso, há manifestação de interesse de alguns governos dos Estados-membros da UE, como, por exemplo, é o caso da Alemanha e de França. Esta postura da UE deixa transparecer que a racionalidade científica para definição do risco da vacina russa pode estar a ser influenciada por questões políticas, se tivermos em atenção que a relação entre a Rússia e a União Europeia tem sido caracterizada pelo aumento de tensões, em que a UE tem reforçado as suas críticas e sanções contra a Rússia. Isto pode observar-se, por exemplo, na afirmação do chanceler austríaco, Sebastian Kurz, citado por Barata (2021), «Não deve haver cegueira geopolítica

em relação às vacinas [...] A única coisa que interessa é se a vacina é eficaz e segura, não a sua origem».⁴

A subjectividade do risco, a religião ou outras crenças ou ideologias têm sido usadas para questionar a validade científica das vacinas, para com isso justificar a rejeição da sua administração, com o argumento de que existem evidências de que: (i) determinados grupos ou indivíduos (no qual se destaca a figura de Bill Gates) criaram a COVID-19 como forma de conseguir injectar um *chip* para controlar as pessoas em todo Mundo por meio da administração da suposta vacina contra o vírus; (ii) as vacinas têm enzimas de porco, intoleráveis para os muçulmanos, isto é *haram*; (iii) as vacinas têm células de feto humano abortado; e (iv) as vacinas serão responsáveis por doenças e/ou ainda por infertilidade no futuro (Dryhurst *et al.*, 2020; Gerhold, 2020; Troiano & Nardi, 2021; Ullah *et al.*, 2021).⁵

Entretanto, é de referir que a teoria «Sociedade de Risco» considera que os riscos «objectivo» e «subjectivo» têm possibilitado a superação das diferenças e/ou conflitos entre indivíduos, comunidades e/ou nações ao se unirem – mesmo que seja por curtos períodos de tempo – para responder ao risco que se tornou «democrático». Isto verificou-se com (i) a união entre laboratórios na procura de soluções, como é o caso, por exemplo, da união entre a farmacêutica AstraZeneca e a Universidade de Oxford para o desenvolvimento da vacina *Oxford-AstraZeneca* ou ainda a união entre a firma alemã de biotecnologia BioNTech e a farmacêutica Americana Pfizer para o desenvolvimento da vacina *BioNTech-Pfizer*, e (ii) acções solidárias, como, por exemplo, a criação da iniciativa COVAX.⁶

A imprensa bem como as redes sociais, no seu conjunto, são outro aspecto a destacar na teoria «Sociedade de Risco» por ser um dos principais veículos de produção e disseminação dos sentidos e significados dos riscos responsáveis pela enformação de atitudes (Beck, 2011: 38). Se observarmos a questão das vacinas contra a COVID-19, podemos perceber que tanto a imprensa como as redes sociais têm contribuído para a produção do risco, particularmente

⁴ Importa referir que mesmo a decisão dos governos de importar a vacina russa perante as controvérsias sobre a sua validade científica pode ilustrar que outras variáveis, como, por exemplo, a económica, pode estar a ser determinante para a definição do risco da vacina. Isto se tivermos em atenção que a reactivação da economia de quase todos os países afectados e infectados pela COVID-19 está dependente do controlo urgente da doença, situação que está a forçar os governos a aprovar a vacina mesmo com as controvérsias. Até ao momento, por exemplo, a UE aprovou a administração de quatro vacinas, nomeadamente, *BioNTech-Pfizer*, *Moderna*, *Oxford-AstraZeneca* e *Johnson & Johnson* (União Europeia, 2020; Expresso, 2021; Freund, & Eisele, 2021; Valor Económico, 2021). Sobre a perspectiva da UE em relação à Rússia, consulte-se, por exemplo, o posicionamento oficial da UE (Fayos, 2020).

⁵ Pode dar-se o exemplo de alguns líderes políticos que se recusaram – por vezes com assessoria de especialistas – a aceitar que a COVID-19 é uma doença grave que obriga à tomada de medidas duras para o seu combate. Destes líderes, pode destacar-se, por exemplo, o Presidente do Brasil (Jair Bolsonaro), o 45º Presidente dos Estados Unidos da América (Donald Trump), o 5º Presidente da Tanzânia (John Magufuli) e o Primeiro-Ministro britânico (Boris Johnson). É de referir que o Presidente da Tanzânia também não acreditava nos benefícios das vacinas. Os quatro líderes políticos contraíram o vírus e desenvolveram a doença, sendo que o Presidente da Tanzânia acabou por falecer por doença cardíaca provavelmente associada à COVID-19.

⁶ É uma iniciativa coordenada pela organização Coalizão para Inovações em Preparação para Epidemias (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* – CEPI), *Gavi – The Vaccine Alliance* (A Aliança para a Vacina), OMS e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que tem como objectivo garantir a produção e distribuição equitativa de testes, tratamentos e vacinas contra a COVID-19 em todo o Mundo.

«subjectivo», ao transmitirem mensagens que questionam a rapidez – em menos de um ano – com que se tem estado a desenvolver as diferentes vacinas, como se de algo impossível se tratasse, uma vez que a história mostra que o desenvolvimento de outras vacinas demorou muito mais tempo, cerca de 10 ou mais anos.⁷ Ao transmitir este tipo de mensagens tem-se ignorado outros aspectos que podiam contribuir para uma melhor compreensão sobre as vacinas e conseqüentemente reduzir a sua rejeição, como, por exemplo, (i) parte das pesquisas para o desenvolvimento das vacinas contra a COVID-19 já se encontravam em fase muito avançada em resultado das pesquisas em curso sobre os vírus que pertencem ao grupo do coronavírus; (ii) as infra-estruturas existentes para a pesquisa adequavam-se às exigências da pesquisa das vacinas contra a COVID-19, situação que reduziu o investimento em recursos financeiros, humanos e, sobretudo, o tempo na criação de novas infra-estruturas; e (iii) o vírus da COVID-19 sofre muito menos mutações quando comparado a outros vírus, como, por exemplo, do VIH/SIDA e do ébola, daí também ter permitido reduzir o tempo de pesquisa da vacina (Chakraborty, 2020; Ullah *et al.*, 2021; Joi, 2021; União Europeia, 2020; Costa & Tombesi, 2021).⁸

Outro aspecto a destacar é que as mensagens – que têm contribuído para a produção do risco subjectivo em torno do coronavírus – transmitidas pela imprensa bem como pelas redes sociais estão a possibilitar que sejam praticadas atitudes discriminatórias. Isto é, passou a discriminar-se as pessoas em função da sua associação às regiões com casos positivos e activos de COVID-19, como aconteceu em diferentes partes do Mundo, em que os indivíduos chineses e/ou com feição semelhante se tornaram vítimas de discriminação por serem considerados responsáveis pela transmissão e propagação do vírus. Mas isto não se limitou aos chineses, também se observou em outros contextos, como foi o caso de Malawi, em que dois moçambicanos foram vítimas de linchamento que resultaram em morte, sob acusação de estarem a levar o vírus para o Malawi (Lusa, 2020; Lisboa, 2020; Teixeira, 2020).

MOÇAMBIQUE: «RACIONALIDADE SOCIAL DO RISCO» E A COVID-19

As dinâmicas da sociedade moçambicana mostram que é influenciada pela revolução industrial e pela globalização, o que faz dela uma «Sociedade de Risco» e/ou parte da «sociedade global do risco». Porém, é preciso reconhecer que esta é uma assunção simplista, se tomarmos, por exemplo, em consideração a crítica de Guivant (2001), no seu texto «A teoria da sociedade de

⁷ Sobre o tempo que se leva a desenvolver as diferentes vacinas em comparação com a vacina contra a COVID-19, consulte-se Costa & Tombesi (2021).

⁸ Importa referir que o vírus tem estado a sofrer mutações, permitindo o surgimento de novas variantes, nomeadamente variante Alfa, identificada no Reino Unido; variante Beta, identificada na África do Sul; variante Gama, identificada no Brasil; e variante Delta, identificada na Índia, e tem influenciado na redução da eficácia de algumas vacinas. Porém, o vírus mostra-se mais estável quando comparado a outros vírus, situação que faz com que a maioria das vacinas continuem a ser eficazes na imunização (Organização Mundial da Saúde, 2021b; Pinheiro, 2021).

risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia» sobre a teoria da «Sociedade de Risco». Ou seja, apesar de Guivant (2016), no texto «O legado de Ulrich Beck», reconhecer o mérito da teoria, faz uma crítica à mesma, ao considerar, no seu texto Guivant (2001), que esta teoria olha para o Mundo como se de uma sociedade homogénea se tratasse, ignorando, com isso, as especificidades de cada contexto. Não obstante esta crítica, com a qual concordo, esta reflexão assume que a sociedade moçambicana é uma «Sociedade de Risco», tema sobre o qual irei reflectir a partir do caso da pandemia da COVID-19 em Moçambique.

Quando a pandemia da COVID-19 eclodiu na China e se alastrou por outros países da Ásia, da Europa e das Américas, a sociedade moçambicana⁹ teve diferentes entendimentos e reacções, das quais se pode destacar, pelo menos, duas: (i) a ideia segundo a qual a doença era dos «outros», particularmente dos chineses, dos brancos ou ainda dos ricos (Posse, 2020; Posse & Chaimite, 2020). Associada a isto estava a ideia de que Moçambique (e outros países africanos) não seria infectado pelo vírus devido ao clima quente, que, por um lado, não permitiria a sobrevivência do vírus, condição que tornava impossível a sua propagação, e, por outro, os moçambicanos (e outros povos africanos) eram naturalmente imunes ou tinham uma grande resistência ao vírus devido aos elevados níveis de vitamina D no organismo, em resultado da sua exposição ao sol¹⁰, daí não constituir preocupação entre os moçambicanos¹¹; e (ii) ao contrário da primeira, houve uma crescente preocupação em relação à propagação do vírus, devido à falta de tratamento e à incapacidade de resposta dos sistemas de saúde bem como aos efeitos colaterais das vacinas que por vezes causam a morte, situação que fez com que fossem adoptadas – à semelhança das experiências dos outros contextos – medidas de prevenção, como o distanciamento social, lavagem das mãos com sabão e/ou a sua desinfecção à base de álcool¹² e uso de máscaras.

⁹ Os primeiros casos da COVID-19 em Moçambique foram diagnosticados em Março de 2020, cerca de três meses depois de a pandemia ter eclodido na China. Estes casos foram resultado de viagens a Inglaterra e à África de Sul, efectuadas por um dirigente político moçambicano e por uma cidadã sul-africana, respectivamente. Para mais detalhes sobre a evolução da COVID-19 em Moçambique, consulte-se Ministério da Saúde de Moçambique (2021) e sobre a administração das vacinas, também em Moçambique, consulte-se Ritchie *et al.* (2021).

¹⁰ A associação da vitamina D com a resistência e/ou imunidade à COVID-19 foi avançada por diferentes pesquisas, que procuravam perceber os factores que estavam por detrás das diferentes reacções das pessoas ao vírus. As pesquisas defendem que quanto maior a quantidade de vitamina D no organismo, menor a possibilidade de desenvolver a doença e/ou sintomas graves. Para mais detalhes, consultem-se, entre outros, Oliveira *et al.* (2020); Lima (2020) e Azevedo *et al.* (2021). Para mais detalhes sobre os efeitos do clima associados ao aumento da produção da vitamina D, para a resistência dos africanos à COVID-19, consulte-se, por exemplo, Martins & Hansine (2020). Deve-se referir que esta perspectiva em torno dos africanos também serviu para a reprodução de ideologias colonialistas e racistas, particularmente em determinados sectores da sociedade francesa, que defendiam que a resistência dos africanos ao vírus os tornava no grupo ideal para os testes dos medicamentos e vacinas contra a COVID-19. Consulte-se, por exemplo, Bernault (2020) e Mvengou Cruzmerino (2021).

¹¹ Esta percepção, associada ao facto de o vírus ter entrado tardiamente em Moçambique – quando comparado à China, outros países na Ásia, Europa e Américas –, mostrou-se determinante para que indivíduos provenientes de países infectados considerassem Moçambique um local seguro, ao ponto de se «refugiarem» no País. Como se observou, por exemplo, entre os chineses que têm investimentos em Moçambique que regressaram mais cedo das suas férias na China ou não viajaram para o seu País por sentirem que estavam a salvo da COVID-19 em Moçambique. Mas esta ideia de que a COVID-19 é uma doença dos «outros», particularmente dos chineses, observou-se no comportamento de muitos outros povos e governos, ao ponto de ficarem indiferentes à situação que se vivia na China até serem infectados e afectados pela COVID-19.

¹² Em parte, esta reacção foi a responsável pelo rápido aumento da procura por álcool desinfectante bem como por máscaras, ao ponto de começar a escassear no mercado, levando à sua especulação.

Esta reacção dos moçambicanos não deve ser dissociada da desconfiança que os moçambicanos podem ter da capacidade do Governo para os proteger da COVID-19 caso eclodisse no País, situação que os pode ter motivado a agir segundo a máxima «vale mais prevenir que remediar», no sentido de evitar serem apanhados de surpresa. Essa desconfiança manteve-se após a eclosão do vírus em Moçambique, mas com a particularidade de ser caracterizada por críticas na forma como o Governo tem gerido a informação sobre as estatísticas de casos positivos, mortes, recursos financeiros e administração das vacinas (Fórum de Monitoria do Orçamento, n.d.; Lisboa, 2021). Entretanto, é importante referir que esta postura pode ser resultado, em grande medida, da forma secreta como o Governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) tem vindo a gerir, historicamente, as diferentes questões do País, como, por exemplo, as negociações de paz em torno dos conflitos armados entre o Governo e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), que assolam o País desde 1976 (apesar de alguns intervalos), os processos eleitorais e as dívidas ocultas.¹³

Estes dois comportamentos mostraram que o risco em torno da COVID-19, entre os moçambicanos, e à semelhança dos outros contextos, era subjectivo, por ter como base as questões raciais, culturais¹⁴, climáticas, socioeconómicas e experiências de outros contextos em que existiam casos positivos e óbitos resultantes da doença. Mas é preciso referir que estas reacções eram (e ainda são) produto das mensagens elaboradas e disseminadas tanto pela imprensa como pelas redes sociais, em que muita das vezes, resulta(va)m na desinformação devido à exiguidade ou manipulação da informação sobre o vírus. Ademais, esta desinformação se agrava(va) porque nem as entidades nacionais, regionais, continentais e internacionais de referência em saúde, como, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde (OMS), os Centros de Controlo de Doenças de África, dos Estados Unidos da América e da Europa tinham informação detalhada, cientificamente credível e segura sobre o vírus.¹⁵

Não obstante esta conduta, percebeu-se que as acções do Governo em Moçambique, em algum momento, se identificavam com a perspectiva que considerava a COVID-19 a doença dos «outros», se observarmos a falta de preparação¹⁶ que caracterizou a resposta das suas

¹³ «Dívidas ocultas» é a designação usada para se referir a um caso de corrupção durante o Governo de Guebuza, em que foram contraídas, entre 2013 e 2014, duas dívidas acima de dois biliões de dólares, de forma secreta e ilegal, sob o pretexto de financiarem dois projectos relacionados com a segurança costeira e o sector pesqueiro, nomeadamente EMATUM (Empresa Moçambicana de Atum), ProIndicus e a *Mozambique Assets Management* (MAM). Esta questão de desconfiança dos governos não é uma característica única de Moçambique, também influenciou a decisão de outros povos em diferentes contextos. Para mais detalhes sobre estas questões, consulte-se, entre outros, Cori *et al.*, (2020) e Dryhurst *et al.* (2020).

¹⁴ Em relação à cultura, observou-se a emergência de estereótipos relacionados aos hábitos alimentares dos chineses, ao considerarem que o consumo da carne de animais selvagens, como, morcego, pangolim e outros, estavam na origem da COVID-19, e por isso os chineses eram os responsáveis pelo surgimento da doença.

¹⁵ A falta de informação nestes organismos esteve patente nas contradições que caracterizaram, por exemplo, as declarações da OMS sobre o vírus, em que começaram por tranquilizar as pessoas sobre o perigo da doença, mas rapidamente mudaram o seu discurso ao considerar que é uma doença muito perigosa, passando a recomendar a adopção de medidas rígidas de prevenção da COVID-19.

¹⁶ Sobre este aspecto, consulte-se, por exemplo, Beula (2020).

instituições quando diagnosticados os primeiros casos no País. Este nível de despreparo – com reflexos de pânico – ficou ainda mais evidente quando o Presidente da República decretou «Estado de Emergência»¹⁷ e mais tarde «Estado de Calamidade Pública»¹⁸, todos para responder à COVID-19, na medida em que não consideravam a realidade social e económica dos moçambicanos, situação que as tornou ineficazes, como foi o caso, por exemplo, das seguintes medidas: (i) limite de lotação nos transportes públicos e semicolectivos de passageiros; (ii) proibição de aglomerados populacionais; (iii) recolher obrigatório nas cidades com mais casos de transmissão por COVID-19; e (iv) uso obrigatório de máscara em locais públicos.¹⁹

Em relação à limitação do número de passageiros para ½ da capacidade nos transportes públicos e semicolectivos, é de referir que a medida não foi acompanhada pelo aumento do número e diversificação dos meios de transporte nem de subsídios para os transportadores, daí terem continuado a transportar os passageiros além da capacidade máxima (superlotados) devido, por um lado, à pressão dos passageiros que não tinham (e continuam sem ter) outras opções para a sua deslocação, e por outro, aos prejuízos financeiros que a medida está a ter sobre as transportadoras. Quanto à tentativa de combater os aglomerados populacionais associados ao recolher obrigatório, verificou-se que os moçambicanos não respeitaram a medida porque (i) a fonte de renda da maioria dos moçambicanos está dependente da sua saída de casa, por serem trabalhadores informais que precisam circular fazendo biscates e/ou bolada²⁰ para o seu sustento diário²¹; (ii) o recolher obrigatório tem-se mostrado quase impossível de cumprir, porque não existe capacidade pública nem privada nos transportes colectivos de passageiros para garantir que as pessoas possam cumprir com a medida. Quanto ao uso obrigatório de

¹⁷ Desde que eclodiu a COVID-19 em Moçambique foram decretados, pelo menos, seis «Estados de Emergência», nomeadamente o Decreto Presidencial n.º 11/2020, de 30 de Março; o Decreto Presidencial n.º 23/2020, de 05 de Agosto; o Decreto Presidencial n.º 21/2020, de 26 de Junho; o Decreto Presidencial n.º 14/2020, de 28 de Maio; a Lei n.º 4/2020, de 29 de Abril e o Decreto Presidencial n.º 12/2020, de 02 de Abril

¹⁸ Por impedimento Constitucional para continuar a decretar «Estado de Emergência», o Governo passou a decretar «Estado de Calamidade Pública», como forma de conseguir manter a implementação das medidas de prevenção e combate à COVID-19. O Governo já decretou, pelo menos, quatro vezes «Estado de Calamidade Pública», designadamente, o Decreto do Conselho de Ministro n.º 79/2020, de 07 de Setembro; o Decreto do Conselho de Ministros n.º 1/2021, de 13 de Janeiro; o Decreto do Conselho de Ministros n.º 17/2021, de 06 de Abril; e o Decreto do Conselho de Ministros n.º 2/2021, de 04 de Fevereiro.

¹⁹ A medida de recolher obrigatório, primeiramente, foi definida, por meio do Decreto n.º 1/2021, para a região de Grande Maputo (inclui a cidade de Maputo, a cidade da Matola e o município de Boane), em resultado do aumento acelerado dos casos de COVID-19, em grande parte consequência do relaxamento das medidas durante a quadra festiva de 2020. Mas a mesma medida foi alargada, por meio do Decreto n.º 2/2021, de 04 de Fevereiro, para outros centros urbanos, designadamente Manhíça, Chokwê, Maxixe, Gondola, Moatize, Mocuba, Nacala, Montepuez e Massinga, que apresentavam tendência semelhante à do Grande Maputo. O recolher obrigatório, quando decretado pela primeira vez, obedecia ao horário das 21h às 04h e, da segunda vez, quando abrangeu outros centros urbanos, passou a ser das 22h às 04h.

²⁰ É a actividade, não regulamentada pelo Estado ou por qualquer outra entidade competente, pela qual se obtêm ganhos financeiros e/ou materiais.

²¹ Existe uma iniciativa do Governo gerida pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS) para atribuir um subsídio às famílias mais afectadas pela COVID-19. É um subsídio de mil e quinhentos meticais atribuído aos necessitados por um período de três meses. Porém, esta iniciativa tem enfrentado alguns desafios, sobretudo em torno da inclusão, caracterizada pelo questionamento sobre os critérios de atribuição dos subsídios, como aconteceu na cidade de Maputo, em que os cidadãos de alguns bairros se revoltaram por se aperceberem que foram excluídos dos subsídios (Machava, 2020; Banze & Constantino, 2020; Marqueza, 2021).

máscara, talvez seja relevante referir que esta medida parece ter surgido, também, como alternativa ao fracasso²² das medidas indicadas acima, mas que também encontrou resistências, porque além do desconforto que, alegadamente, as máscaras provocam, o seu preço, de acordo com Posse (2020) e Posse & Chaimite (2020), é proibitivo, situação que contribui para que os moçambicanos optem pela compra de alimentos em detrimento da máscara. Por outras palavras, a combinação desses factores contribui para a ineficácia das medidas, porque os sentidos e significados do risco da COVID-19, entre os moçambicanos, foram definidos pela racionalidade social do risco, em que a pobreza foi estruturante para a sua definição (Posse, 2020; Posse & Chaimite, 2020). Ou como sugere Beck (2011), em analogia com os problemas ambientais, a fome mostra ser um risco *visível e mais perigoso*, enquanto a COVID-19, ainda que real, se mostra um risco *irvisível* por ainda ser problema dos «outros» (os ricos).

A subjectividade do risco em torno da COVID-19 não se verificou somente entre os moçambicanos pobres, também inclui a classe empresarial, se tivermos em atenção que esta classe social resistiu às medidas de prevenção e combate, particularmente àquelas que implicavam a restrição ou encerramento temporário das suas actividades económicas. Ou seja, a pressão que os empresários exercem sobre o Governo pode ser um indicativo de que os seus prejuízos financeiros, resultantes da aplicação das medidas, se mostram mais catastróficos que os problemas que a COVID-19 pode estar a provocar aos moçambicanos e ao sistema de saúde. Talvez tenha sido esta classe que contribuiu, por um lado, para a demora do Governo na tomada de medidas contra o vírus, e por outro, para o relaxamento das medidas durante a quadra festiva de 2020. Observamos que, primeiro, as suas reclamações junto do Governo são quase recorrentes, reportando prejuízos financeiros avultados, e segundo, que o Presidente da República, no seu informe mensal sobre a COVID-19, em Dezembro de 2020, decidiu relaxar as medidas durante a quadra festiva, período de alta para o sector do turismo. Este relaxamento permitiu a abertura de alguns sectores de diversão bem como a entrada de turistas, particularmente os sul-africanos que estavam a enfrentar, no seu país, um período caracterizado por altos níveis de transmissão da COVID-19, com a particularidade de se tratar de uma variante, designada por «variante sul-africana», considerada, pela OMS, como uma das mais perigosas no Mundo. Como resultado deste relaxamento, observou-se, no período imediatamente a seguir à quadra festiva, o aumento dos casos de COVID-19 no País, em parte resultante da infecção pela variante sul-africana, dando lugar ao início da segunda vaga.²³

²² Sobre este aspecto, consulte-se, por exemplo, Beula (2020b).

²³ No informe de Abril, o Governo, em resultado da redução do número de casos de COVID-19, voltou a relaxar as medidas, por meio do Decreto do Conselho de Ministros n.º 17/2021, de 06 de Abril, ao permitir a reabertura de mais actividades económicas.

Também é importante aludir que, do conjunto das medidas tomadas no primeiro decreto de Estado de Emergência, destaca-se a criação da Comissão Técnico-Científica²⁴, um órgão que tem como principal objectivo assessorar o Governo na tomada de medidas cientificamente informadas para responder a COVID-19. Porém, este órgão, de acordo com Hélder Martins,²⁵ tem sido alvo de controlo político, demonstrando tratar-se de uma resposta política (sob influência da classe empresarial) à COVID-19. Este controlo sobre o órgão mostra que a definição do risco da COVID-19, por parte do Governo, é subjectiva e assenta na dimensão política e económica. Se tivermos em atenção, por exemplo, que a decisão de o Presidente da República relaxar as medidas durante a quadra festiva não tomou em consideração as recomendações deste órgão de manter as medidas anteriores, como forma de evitar que a situação na África do Sul, caracterizada por altas taxas de transmissão da COVID-19, sobretudo da «variante sul-africana», afectasse Moçambique. Como consequência deste relaxamento, Moçambique registou a segunda vaga de COVID-19, obrigando o Governo a recuar com as medidas, além de impor o recolher obrigatório, numa tentativa de controlar a propagação do vírus, que se mostrava assustador devido aos números de contágios e mortes.²⁶

Um outro aspecto que pode ajudar a ilustrar que os sentidos e significados da COVID-19 na sociedade moçambicana reflectem o risco subjectivo é a construção de estereótipos identitários que acabam por, como sugere Sacramento & Machado (2015), excluir pessoas e/ou grupos, por serem considerados responsáveis por algo mau na sociedade. Isto é, foi possível observar que os discursos à volta do vírus são enformados por estereótipos na lógica dicotómica «outros» e «nós». Sendo os «outros» os «doentes» – numa primeira fase da pandemia, os «chineses» –, mas que rapidamente passou a incluir indivíduos de outros países ou regiões do Mundo, com algum destaque sobre os mineiros moçambicanos na África do Sul que regressavam a Moçambique, considerados potenciais disseminadores do vírus, e «nós», os moçambicanos residentes no País, os «saúdáveis», vítimas da mobilidade dos «outros». Foi com base nestes estereótipos que se observou a emergência de discursos que defendiam que o Estado deveria, por um lado, proibir a entrada de estrangeiros, e por outro, restringir a entrada dos mineiros moçambicanos que pretendiam ou estavam a regressar a Moçambique.

Esta dimensão subjectiva do risco em torno da COVID-19 também se observou no caso

²⁴ Só foi legalmente constituída a 25 de Março do mesmo ano, por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2020, de 15 de Março. Na altura da sua criação era constituída por 13 membros, mas em Abril de 2021, sob aprovação do Conselho de Ministros, no âmbito do Decreto do Conselho de Ministros n.º 17/2021, de 06 de Abril, foi alargada para 20 membros.

²⁵ Chefe da Comissão Técnico-Científica, decidiu demitir-se em Fevereiro de 2021, publicando, em diferentes plataformas *online*, uma extensa carta em que explica os motivos da sua demissão, sendo que um dos principais motivos foi a interferência política sobre a Comissão, a ponto de ignorar as recomendações da Comissão. No entanto, nem o Presidente da República nem o Ministro da Saúde se pronunciaram publicamente em relação a demissão de Hélder Martins, limitando-se a nomear um novo chefe bem como a aumentar o número de membros na Comissão, situação que deixa uma zona de penumbra sobre o funcionamento da Comissão.

²⁶ Sobre os detalhes da demissão de Hélder Martins, consulte-se Teixeira (2021).

da vacina para o combate à pandemia.²⁷ Ou seja, a definição do risco enquanto dimensão subjectiva à volta da vacina tem mostrado ser o reflexo das experiências dos outros contextos onde se observa a ocorrência de efeitos colaterais que acabam por resultar, em alguns casos, em morte. Ademais, parece que a subjectividade à volta do risco da vacina chinesa também pode estar a ser enformada pelos estereótipos que associam os produtos chineses a pirataria. Para a *AstraZeneca* o risco subjectivo à sua volta pode ser produto das mensagens veiculadas pela imprensa e pelas redes sociais como sendo uma das vacinas com mais efeitos colaterais e graves, ao ponto de causar a morte, como se verifica na Europa. Outro aspecto que pode estar a influenciar o imaginário dos moçambicanos de forma a entenderem o risco da vacina da *AstraZeneca* na sua dimensão subjectiva é o papel que a medicina desempenhou no processo de colonização. Isto é, por esta vacina ser de origem europeia, os moçambicanos podem estar a associar as práticas coloniais em que os regimes recorriam à medicina para exercer poder bem como experimentar as vacinas e/ou medicamentos, incluindo o controlo da fertilidade, nos africanos, para desconfiar dos objectivos por detrás da vacina. Como fica ilustrado, por exemplo, no desabafo de alguém que perdeu o pai após receber esta vacina.²⁸

*«O cota [pai] [...] faleceu às 20:20 horas desta quarta-feira, já sou órfão de pai [emojis que expressam tristeza]. Depois da vacina [da AstraZeneca] do COVID-19 ele sentiu-se mal e teve uma paragem cardíaca [emojis que expressam raiva]. Esta vacina é veneno, querem acabar com os africanos já que o COVID-19 não bateu [número elevado de casos positivos e mortes resultantes da doença] como na Europa. O médico confirmou que foi reacção negativa da AstraZeneca [emojis que expressam raiva] coágulos de sangue nas veias».*²⁹

Em relação a essa associação, é importante perceber que a Medicina desempenhou um papel relevante no processo de colonização em dois sentidos, primeiro, as potências imperialistas recorreram à Medicina por desconhcerem as patologias existentes nos territórios que pretendiam ocupar, como forma de proteger os seus exércitos e outros colonos que estavam vulneráveis às doenças desses contextos. Segundo, as potências imperialistas também recorreram à Medicina, pela necessidade de controlar as doenças junto dos povos colonizados, por serem a sua principal mão-de-obra. É em resultado destes aspectos que surge um ramo da Medicina que ficou conhecido por «Medicina Tropical». Além de combater as doenças, a

²⁷ O programa moçambicano de vacinação contra a COVID-19 tem sido implementado graças ao apoio dos seus parceiros, nomeadamente a China, com a doação de 200 mil doses da sua vacina *Sinopharm*, a Índia com a doação de 100 mil doses da sua vacina *Covaxin* e o programa Covax que doou 384 mil doses da vacina da *AstraZeneca*. Em relação ao plano de vacinação contra a COVID-19 em Moçambique, consulte-se *Direcção Nacional de Saúde Pública – Programa Alargado de Vacinação (2021)*.

²⁸ Sobre os receios em torno da vacina da *AstraZeneca* e seus impactos, na redução da aceitação da vacina em diferentes partes do Mundo, leia, por exemplo, Frias (2021).

²⁹ Este é um excerto de uma conversa de um grupo de WhatsApp que circulou por diferentes outros grupos, incluindo dois grupos de que faço parte.

Medicina Tropical usou os povos colonizados para fazer experimentos clínicos (Castro, 2013; Amaral *et al.*, 2013; Bernault, 2020; e Mvengou, 2021). É esta dimensão que pode estar a alimentar o imaginário dos moçambicanos em relação à vacina europeia da *AstraZeneca*. Como refere Mvengou (2021:218),

«A polémica hipótese de testar vacinas na África deriva de uma história colonial durante a qual vários experimentos de biomedicina foram realizados na África, seja em relação a vacinas, seja a técnicas e políticas sanitárias. Algumas das ilustrações desses experimentos das políticas e testes medicinais são, por exemplo, a contaminação pelo vírus da hepatite C devido a injeções não esterilizadas por ocasião das campanhas de vacinação em massa na África Central durante a era colonial que deixaram vestígios na saúde das populações [...], as consequências das injeções de triparisamida, as campanhas de vacinação com o medicamento Lomidina que causaram numerosas mortes».

Em ambos os casos, não se pode ignorar a ideia segundo a qual o tempo «recorde» em que se desenvolveram as vacinas também pode estar a afectar a definição subjectiva do risco das vacinas, se tivermos em atenção a história que se tem disseminado por meio da imprensa e das redes sociais de que o tempo de desenvolvimento de vacinas é longo, situação que não permite compreender como é que as vacinas contra a COVID-19 que estão a ser administradas e foram desenvolvidas e aprovadas em tão pouco tempo, isto é, em um ano ou menos.

No entanto, apesar destas percepções do risco das vacinas, observou-se o aumento do número de interessados em levar a vacina. Tanto nos grupos prioritários como em outros grupos têm estado a reelaborar os seus sentidos e significados do risco, certamente na sua dimensão subjectiva, na medida em que passam a assumir que há mais benefícios que riscos em apanhar a vacina contra a COVID-19, daí poderem estar a aderir às campanhas de vacinação. Como se pode observar pelo aumento de número de vacinados, de acordo com Mathieu *et al.* (2021), no mês de Março, cerca de 46 493 pessoas tinham tomado a primeira dose, número que aumentou, nas primeiras semanas de Agosto, para 1 386 326, dos quais 478 487 estão totalmente vacinados³⁰.

³⁰ Como exemplos meramente ilustrativos, tenho a experiência de pessoas, incluindo de grupos prioritários, que no início da campanha de vacinação se recusaram a apanhar a vacina por desconfiança, mas que mudaram de opinião por acreditarem que estariam protegidos do vírus, e receberam, de forma voluntária, a vacina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esta reflexão percebe-se que é importante fazer mais pesquisas e com recurso a diferentes abordagens metodológicas, como forma de melhor captar e compreender as dinâmicas e processos à volta dos sentidos e significados de risco da COVID-19 e das vacinas para o seu combate, mas também de outros fenómenos que estruturam os comportamentos sociais e obrigam a uma resposta organizada e colectiva dos moçambicanos. A falta deste tipo de pesquisas pode abrir espaço para que os fenómenos sejam entendidos na dimensão subjectiva do risco e, conseqüentemente, implicar respostas com a mesma dimensão, isto é, subjectivas, como tem estado, em parte, a verificar-se na pandemia da COVID-19, tanto em Moçambique como nos outros contextos.

Nesta reflexão, percebi que em Moçambique as percepções de risco dos moçambicanos sobre a COVID-19 e a vacina são produto das suas subjectividades, na medida em que são enformadas pelas dimensões sociais, económicas, os hábitos alimentares dos chineses, raciais, climáticas, políticas e experiências de colonização que instrumentalizaram a Medicina para conseguir dominar como submeter os africanos a experiências clínicas que se mostravam prejudiciais aos africanos. As experiências da evolução dos casos associados a mortes, tanto por doença como por efeitos colaterais da vacina, também têm contribuído para a enformação dos sentidos e significados do risco dos moçambicanos em torno da COVID-19 e sua vacina.

Estes factores têm sido responsáveis pela estruturação dos comportamentos dos moçambicanos nas suas respostas ao vírus e à vacina, na medida em que, por um lado, os moçambicanos, incluindo o Governo, não se mostraram preocupados com a eclosão do vírus na China por assumirem que se tratava da doença dos «outros», como ficou evidente pelo tipo e nível de resposta, marcadamente despreparadas, à COVID-19, quando começaram a ser diagnosticados os primeiros casos em Moçambique. Enquanto, por outro lado, a percepção à volta da vacina tem sido caracterizada por narrativas que demonstram sinais de desconfiança em relação à sua segurança e eficácia, sendo que (i) para a vacina *Sinopharm*, o factor é a ideia duvidosa devido à fama de pirataria que os chineses têm, e (ii) para a vacina *AstraZeneca* o factor está em ser uma vacina europeia e, por isso, associada à história da Medicina no período colonial, em que servia para exercer o poder e fazer experimentos que, por vezes, eram prejudiciais. Por fim, da adesão, apesar de receosa, a vacina deve-se ao facto de considerarem que há mais benefícios que riscos na administração da vacina.

Retomando a questão da necessidade de mais pesquisas, é importante que as mesmas sejam feitas com recurso a outros referenciais teóricos, como, por exemplo, a Teoria das Representações Sociais, que tem como pai Sergi Moscovici (2003). Esta sugestão teórica, mais concreta, para compreender, numa perspectiva social, as dinâmicas da COVID-19 em Moçambique, deve-se ao facto de esta teoria ter no «conhecimento do senso comum» – o que no artigo de-

signamos por racionalidade subjectiva – um aspecto central na enformação das práticas sociais dos indivíduos, dos grupos e/ou da sociedade. Principalmente porque essas práticas sociais não são um simples processo de *reprodução* de conhecimento, pelo contrário, são um processo dinâmico de *produção* contextualizada do conhecimento que reflecte a constante dialéctica entre os indivíduos, o seu grupo, bem como a sociedade, assenta nos símbolos, ideologias que permitem a ocorrência de comunicação entre as partes. Além de esta teoria possibilitar a transição de análises generalistas – como a feita a partir da categoria «moçambicanos» – para as especificidades, porque de acordo com Moscovici (2003), é no detalhe, na singularidade, que se percebem as representações sociais do indivíduo e do grupo no contexto em que se encontram inseridos. Por outras palavras, com esta teoria, poderemos compreender como é que as representações sociais dos diferentes grupos específicos – como, por exemplo, os que residem no espaço rural ou urbano, as classes sociais, por aí em diante – em Moçambique, sobre a COVID-19, estruturam e impactam as suas actividades quotidianas e em como as mesmas dialogam com a sociedade moçambicana e o Mundo.

REFERÊNCIAS

- Amaral, I., Diogo, M.P., Benchimol, J.L. & Sá, M.R. (2013) Contribuições para a História da Medicina Tropical nos séculos XIX e XX: um olhar retrospectivo. *Anais do Instituto de Higiene e Medicina Tropical*. (12), 13–28.
- Azevedo, R.A., Aguiar, E.L., Júnior, E.S., Costa, A.N.B., et al. (2021) Vitamina de sua importância na pandemia da covid-19: revisão de literatura. *Revista Multidisciplinar em Saúde*. 2 (1), 1-2.
- Banze, C. & Constantino, L. (2020) COVID-19: Recursos alocados para protecção social podem não chegar na totalidade aos beneficiários: O caso do Distrito de Matutuine. *CIP*. (26), 1–14.
- Barata, C. (2021) *Sputnik v, a vacina contra a covid-19 desejada por uns, desprezada por outros*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/03/31/ciencia/noticia/sputnik-v-vacina-covid19-desejada-desprezada-1956731> (Consultado a 18 de Maio de 2021).
- Beck, U. (2002) *O Estado cosmopolita: para uma utopia realista*.
- Beck, U. (2011) *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo, Editora 34.
- Bernaut, F. (2020) Some Lessons from the History of Epidemics in Africa. *African Arguments*. Disponível em: <https://africanarguments.org/2020/06/05/some-lessons-from-the-history-of-epidemics-in-africa/> (Consultado a 18 de Junho de 2020).
- Beula, E. (2020a) Confusão no primeiro dia de estado de emergência: Demora do Governo no anúncio de medidas administrativas deixa pessoas vulneráveis à actuação arbitrária das instituições. *CDD*. (6), 1–2.
- Beula, E. (2020b) Há recuo nas medidas de execução administrativa: Governo esconde-se atrás de máscaras e autoriza “chapas” sobrelotados e circulação de “moto-táxi”. *CDD*. (12), 1–2.
- Carvalho, S.A. de Sobrinho, L.L.P. & Zibetti, F.W. (2017) Globalização e riscos ambientais e ecológicos: consequências da sociedade moderna. *Revista Eletrônica Direito e Política*. 12 (3), 1409–1429.
- Castro, R.M.V.T. de (2013) *A escola de Medicina Tropical de Lisboa e a afirmação do estado Português nas colónias africanas*. Doutoramento. Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologias - Universidade Nova de Lisboa.
- Chakraborty, S. (2020) How Risk Perceptions, Not Evidence, Have Driven Harmful Policies on COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*. 11, 236–239.
- Cori, L., Bianchi, F., Cadum, E. & Anthonj, C. (2020) Risk Perception and COVID-19. *International Journal Environmental Research Public Health*. 17 (3114), 1–6.

- Costa, C. & Tombesi, C. (2021) *Coronavírus: Gráfico mostra tempo que humanidade levou para criar vacinas e recorde para covid-19*. BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55232520> (Consultado a 19 de Maio de 2021).
- Decreto do Conselho de Ministro n.º 79/2020 (07 de Setembro) *Declaração da Situação de Calamidade Pública e Activa o Alerta Vermelho*.
- Decreto do Conselho de Ministros n.º 17/2021 (06 de Abril) *Revisão das medidas para a contenção da propagação da pandemia da COVID-19, enquanto durar a Situação de Calamidade Pública, aprovadas pelo Decreto n.º 2/2021*.
- Decreto do Conselho de Ministros n.º 1/2021 (13 de Janeiro) *Revisão das medidas para a contenção da propagação da pandemia da COVID-19, enquanto durar a Situação de Calamidade Pública*.
- Decreto do Conselho de Ministros n.º 2/2021 (04 de Fevereiro) *Revisão das 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*.
- Decreto Presidencial n.º 11/2020 (30 de Março) *Declaração do Estado de Emergência por razões de calamidade pública em todo território nacional*.
- Decreto Presidencial n.º 12/2020 (02 de Abril) *Aprovação das medidas de execução administrativa para a prevenção e contenção da propagação da pandemia COVID-19, a vigorar durante o Estado de Emergência*.
- Decreto Presidencial n.º 14/2020 (28 de Maio) *Prorrogação Estado de Emergência, por razões de calamidade pública, por mais 30 dias*.
- Decreto Presidencial n.º 21/2020 (26 de Junho) *Prorrogação Estado de Emergência, por razões de calamidade pública, por mais 30 dias*.
- Decreto Presidencial n.º 23/2020 (05 de Agosto) *Declaração do Estado de Emergência por razões de calamidade pública em todo território nacional*.
- Direcção Nacional de Saúde Pública – Programa Alargado de Vacinação (2021) *Plano nacional de vacinação contra a covid-19*.
- Dryhurst, S., Schneider, C.R., Kerr, J., Freeman, A.L.J., et al. (2020) Risk perceptions of COVID-19 around the world. *Journal of Risk Research*. 23 (7–8), 994–1006.
- Expresso (2021) *O que sabemos da Sputnik V, a vacina russa: está registada em 25 países, é produzida em cinco e tem uma eficácia de 91,6%*. *Jornal Expresso*. Disponível em: <https://expresso.pt/coronavirus/2021-03-04-O-que-sabemos-da-Sputnik-V-a-vacina-russa-esta-registada-em-25-paises-e-produzida-em-cinco-e-tem-uma-eficacia-de-916>. (Consultado a: 30 de Abril de 2021).
- Fayos, F.G. de los (2020) *Rússia*. December 2020. União Europeia. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/177/russia> (Consultado a: 23 de Abril de 2021).

- Fórum de Monitoria do Orçamento (n.d.) *FMO lança iniciativa “Resposta à Covid-19 com Contas Certas” para garantir coerência e transparência na gestão dos fundos públicos.*
- Freund, A. & Eisele, I. (2021) *Qual é a eficácia da Sputnik V contra a Covid.* 17 Abril 2021. *DW*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/qual-a-efic%C3%A1cia-da-sputnik-v-contra-o-coronav%C3%ADrus/a-57231415> (Consultado a: 22 de Abril de 2021).
- Frias, R. (2021) *AstraZeneca. Os receios que levam a Europa a atrasar-se mais na vacinação.* Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/astrazeneca-os-receios-que-levam-a-europa-a-atrasar-se-mais-na-vacinacao-13466195.html> (Consultado a: 19 de Maio de 2021).
- Gerhold, L. (2020) *COVID-19: Risk perception and Coping strategies. Results from a survey in Germany.*
- Guivant, J.S. (2001) A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. *Estudos Sociedade e Agricultura*. 16, 95–112.
- Guivant, J.S. (2016) O legado de Ulrich Beck. *Ambiente & Sociedade*. 19 (1), 229–240.
- Joi, P. (2021) *How safe are COVID-19 vaccines?* Gavi, The Vaccine Alliance. Disponível em: <https://www.gavi.org/vaccineswork/how-safe-are-covid-19-vaccines> (Consultado a: 27 de Abril de 2021).
- Lei n.º 4/2020 (29 de Abril) *Ratificação da prorrogação da declaração do Estado de Emergência, constante do Decreto Presidencial n.º 12/2020.*
- Lima, J.F. de (2020) O papel da Vitamina D na pandemia de COVID-19: revisão integrativa. *Revista de Saúde Pública*. 3 (2), 169–178.
- Lisboa, O. (2020) *2 moçambicanos espancados até a morte no Malawi por acusação de serem transmissores do COVID-19. Rádio França Internacional.* Disponível em: <https://www.rm.co.mz/rm.co.mz/index.php/component/k2/item/10296-2-mocambicanos-espancados-ate-a-morte-no-malawi-por-acusacao-de-serem-transmissores-do-covid-19.html> (Consultado a: 29 de Abril de 2020).
- Lisboa, O. (2021) Sociedade civil moçambicana reclama transparência na gestão das vacinas contra a covid-19. *Rádio França Internacional*. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20210226-sociedade-civil-mo%C3%A7ambicana-reclama-transpar%C3%A2ncia-na-gest%C3%A3o-das-vacinas-contra-a-covid-19> (Consultado a: 16 de Agosto de 2021).
- Luiz, O. do C. & Cohn, A. (2006) Sociedade de risco e risco epidemiológico. *Caderno de Saúde Pública*. 22 (11), 2339–2348.
- Lusa (2020) *COVID-19: Relações China-África enfrentam “crise sem precedentes” por alegada discriminação. Sapo24.* Disponível em: <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/covid-19-relacoes-china-africa-enfrentam-crise-sem-precedentes-por-alegada-discriminacao> (Consultado a: 29 de Abril de 2020).

- Machava, A. (2020) Declaração de estado de emergência: Estado deve criar “Bolsa Família” para assegurar isolamento social de famílias de baixo rendimento. *CDD*. (2), 1–2.
- Marqueza, N. (2021) *Pagamento de subsídio da COVID-19 marcado por desordem em Maputo. Jornal O País*. Disponível em: <https://opais.co.mz/pagamento-de-subsidio-da-covid-19-marcado-por-desordem-em-maputo/> (Consultado a: 8 de Maio de 2021).
- Martins, H.F.B. & Hansine, R. (2020) Análise epidemiológica e demográfica da COVID-19 em África. *Anais do Instituto de Higiene e Medicina Tropical*. 19, 7–42.
- Mathieu, E., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., Roser, M., et al. (2021) A global database of COVID-19 vaccinations. *Nature human behaviour*. 1–7.
- Ministério da Saúde de Moçambique (2021) *Boletins diários de Covid-19*. MISAU. Disponível em: <https://www.misau.gov.mz/index.php/covid-19-boletins-diarios>.
- Moscovici, S. (2003) *Representações sociais: investigações em psicologia social*. Rio de Janeiro, Vozes.
- Mvengou, P.C. (2021) A “resistência anormal” da África frente ao vírus da covid-19. Esboço de uma análise de uma colonialidade do poder sobre a vida na África. *Revista X*. 16 (1), 206–223.
- Oliveira, E. de S., Matos, M.F., Cavalcante, O.S.S., Silvestre, J.V.C., et al. (2020) As duas faces da vitamina D como terapia adjuvante na COVID-19. *Interamerican Journal of Medicine and Health*. 3, 1–5.
- Organização Mundial da Saúde (2021a) *Covid-19-Landscape of novel coronavirus candidate vaccine development worldwide*. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines> (Consultado a: 23 de Abril de 2021).
- Organização Mundial da Saúde (2021b) *Os efeitos das variantes do vírus nas vacinas COVID-19*. Redacção. Disponível em: <https://www.who.int/pt/news-room/feature-stories/detail/the-effects-of-virus-variants-on-covid-19-vaccines> (Consultado a: 14 de Agosto de 2021)].
- Pinheiro, C. (2021) Variantes do coronavírus: quem são e como se comportam. *Veja Saúde*. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/variantes-do-coronavirus-quem-sao-e-como-se-comportam/> (Consultado a: 14 de Agosto de 2021)].
- Posse, L.D.P. (2020) Covid-19 e a “sociedade de risco”: uma reflexão a partir do contexto moçambicano. *IESE*. (132), 1–2.
- Posse, L.D.P. & Chaimite, E. (2020) Perceptions of Covid-19 in Mozambique and the influence of “intermediaries”. *Opinion*.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2020 (15 de Março) *Criação da 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*. Número 58 III Série.
- Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., Beltekian, D., Mathieu, E., et al. (2021) *A global database of COVID-19 vaccinations*. *Our World in Data*. Disponível em: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL~MOZ.
- Sacramento, I. & Machado, I.B. (2015) A imigração como risco para a saúde: uma análise das representações do imigrante africano na cobertura da Folha de S. Paulo sobre o ébola. *Comunicação e Sociedade*. 28, 25–47.
- Teixeira, C.V. (2021) *Uma epidemia não pode ser gerida por políticos, afirma Hélder Martins*. *DW*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/uma-epidemia-n%C3%A3o-pode-ser-gerida-por-pol%C3%ADticos-afirma-h%C3%A9lder-martins/a-56641625> (Consultado a: 7 de Maio de 2021).
- Teixeira, L.B. (2020) *Não é piada: usar coronavírus para discriminar oriental é crime...* *Notícias UOL*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/02/05/nao-e-piada-usar-coronavirus-para-discriminar-oriental-e-crime.htm> (Consultado a 29 de Abril de 2021).
- Troiano, G. & Nardi, A. (2021) Vaccine hesitancy in the era of COVID-19. *Public Health*. 1–23.
- Ullah, I., Khan, K.S., Tahir, M.J., Ahmed, A., et al. (2021) Myths and conspiracy theories on vaccines and COVID-19: Potential effect on global vaccine refusals. *Vacunas*. 19, 1–16.
- União Europeia (2020) *Como são as vacinas desenvolvidas, autorizadas e introduzidas no mercado?* União Europeia. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/how-are-vaccines-developed-authorised-and-put-market_pt (Consultado a: 27 de Abril de 2021)].
- União Europeia (2000) *Estratégias da União Europeia em matéria das vacinas*. União Europeia. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_pt#vacinas-autorizadas (Consultado a: 22 de Abril de 2021)].
- Valor Económico (2021) *Rússia acusa UE de discriminar a vacina Sputnik V*. *Valor Económico*. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/03/22/russia-acusa-ue-de-discriminar-a-vacina-sputnik-v.ghtml> (Consultado a: 27 de Abril de 2021)].

A COVID-19 E SUAS IMPLICAÇÕES NA GOVERNAÇÃO MUNICIPAL EM MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DO MUNICÍPIO DE GONDOLA

Bernardino António¹

INTRODUÇÃO

Desde a eclosão da pandemia da COVID-19, em Dezembro de 2019, na China, o mundo vive momentos sem precedentes. Esta doença de alta transmissibilidade fez até então cerca de 4,4 milhões² de óbitos ao nível mundial, e tem gerado inúmeras implicações de âmbito social, económico e político, condicionando a agenda de vários governos, incluindo os africanos³.

Em Moçambique, após o anúncio do primeiro caso da doença, no dia 22 de Março de 2020, quatro meses após o seu surgimento na China, várias foram as medidas adoptadas pelo Governo, com vista à mitigação dos efeitos da doença⁴. No entanto, apesar desses esforços, é visível o impacto da pandemia na estrutura social e económica do país, que ficou grandemente afectada⁵, assim como nas dinâmicas de governação, tanto a nível central como local.

Tomando como exemplo o município de Gondola, na província de Manica, este artigo analisa as implicações da COVID-19 na governação municipal, destacando a interacção entre a edilidade e os munícipes no desenvolvimento do mesmo. O texto defende o argumento segundo o qual, apesar de a COVID-19 ter impactado negativamente nas lógicas do Governo de Gondola, a pandemia, por si só, não constitui factor explicativo para a fraca interacção entre as autoridades e os munícipes, pois os baixos níveis de interacção entre os Vereadores e os cidadãos constitui um problema de carácter estrutural, que caracteriza o Governo não só ao nível das autarquias, mas também a outros níveis de governação em Moçambique. O artigo está organizado em três secções, além da introdução. Na primeira secção, faz-

¹ Os meus agradecimentos ao Professor Wim Neeleman pelas longas discussões e comentários em torno deste artigo, sobretudo na exploração da base de dados quantitativos do «Barómetro da Governação Municipal». Os meus agradecimentos são extensivos a Crescência Pereira, Lúcio Posse, e aos professores Salvador Forquilha e José Jaime Macuane pelos valiosos comentários e sugestões.

² <https://covid19.who.int/>

Importa referir que são números oficiais publicados pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Estes dados foram actualizados no dia 17 de Agosto de 2021.

³ Gruzdz, Bosman & Zikalala (2020).

⁴ Decreto 11/2020; Decreto 12/2020; Decreto 26/2020; Decreto 51/2020; Decreto 21/2020; Decreto 23/2020; Decreto 79/2020; Decreto 102/2020; Decreto 110/2020; Decreto 1/2021; Decreto 2/2021; Decreto 7/2021; Decreto 17/2021.

⁵ Kaulard (2020).

se uma breve caracterização do município de Gondola, mostrando o contexto da análise aqui feita. Na segunda secção, aborda-se o papel dos municípios na gestão da COVID-19 em Moçambique. Na terceira secção, descreve-se a COVID-19 e as suas implicações no Governo de Gondola, destacando a questão da interacção entre as autoridades municipais e os munícipes.

O artigo resulta de uma pesquisa realizada no município de Gondola em 2020⁶, no âmbito do projecto de pesquisa «Barómetro da Governação Municipal», em curso no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) desde 2017. A pesquisa baseou-se numa metodologia qualitativa⁷, com recurso a entrevistas semiestruturadas, discussões em grupos focais e observação no terreno, realizadas em 10 bairros do município de Gondola, nomeadamente Mazicuera, Mucessua, Josina Machel, Bengo, Nhachoco, Eduardo Mondlane, 3 de Fevereiro, 7 de Abril, Francisco Manyanga e 25 de Junho. Foram realizadas quatro discussões em grupos focais e nove entrevistas semiestruturadas com moradores, membros do Governo Municipal (Presidente e Vereadores), membros da Assembleia Municipal, líderes comunitários, comerciantes locais e organizações da sociedade civil. A pesquisa de campo decorreu ao longo de 15 dias, entre Novembro e Dezembro de 2020.

A VILA MUNICIPAL DE GONDOLA: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO

A vila de Gondola faz parte dos cinco municípios existentes na província de Manica, localizada no centro do País. Elevado à categoria de município em 2013, e desde então governada pelo partido Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), como resultado da sua vitória nas eleições de 2013 e 2018⁸, Gondola, assim como a maioria das vereações em Moçambique, ainda é caracterizada por enormes desafios financeiros⁹ e técnicos, o que condiciona uma melhor prestação de serviços públicos. Relativamente a estes serviços,

⁶ Importa referir que foram realizadas algumas entrevistas posteriormente, em Agosto de 2021.

⁷ A metodologia qualitativa consiste na realização de entrevistas (individuais ou em grupos focais), observação participante e análise documental. Este método permite entender a sociedade e as suas instituições, através da análise dos fenómenos sociais (Tracy, 2013: 5, 28).

Apesar de esta ser uma pesquisa qualitativa, a análise neste texto também recorreu ao uso da base de dados quantitativos do projecto Barómetro da Governação Municipal do IESE.

⁸ Nas eleições de 2018, a FRELIMO conseguiu ter o seu cabeça de lista (Arlindo Cesário Ngozi) eleito para Presidente do Município. Ao nível da Assembleia Autárquica, a FRELIMO constitui a bancada maioritária, com 11 mandatos, e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) a bancada minoritária com apenas 6 mandatos, o que totaliza 17 mandatos existentes naquela autarquia (Acórdão 27/CC/2018, de 13 de Novembro). Importa referir que nas últimas eleições o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) não obteve nenhum mandato naquela autarquia.

⁹ Weimer, Hassam, & Chimunuane (2010a, 2010c, 2010b); Weimer (2012); Nguenha, Raich & Weimer (2012); Weimer & Carrilho (2017).

apesar dos avanços registados nos últimos anos¹⁰, os desafios são ainda enormes, com maior destaque para a precariedade das vias de acesso, sobretudo as principais pontes da vila que foram grandemente devastadas pelo ciclone Idai, em Março de 2019; a falta de água em alguns bairros e o seu abastecimento deficitário mesmo nos bairros localizados no centro da vila¹¹; uma extensão limitada da rede da electricidade e a falta de iluminação nas vias públicas.

Não obstante, o conflito político-militar no centro do País levou à integração de deslocados de zonas circunvizinhas no distrito de Gondola, conduzindo à criação de um centro de deslocados no bairro Mazicuera. A criação deste¹² condicionou ainda mais o foco do Governo do município no que respeita à melhoria da prestação de serviços públicos, na medida em que teve, por exemplo, de priorizar a abertura de furos de água naquele centro em detrimento de outros bairros previamente planificados¹³.

As dificuldades financeiras do município, decorrentes da sua base tributária local bastante limitada e da dependência em relação às transferências do Estado (Fundo de Compensação Autárquica – FCA –, Fundo de Investimento de Iniciativa Local – FILL –, e o Fundo de Estradas – FE), são alguns dos constrangimentos que a vereação enfrenta para a viabilização do seu plano de governação e a melhoria na prestação dos serviços públicos. É neste âmbito que as parcerias com os agentes privados e instituições financeiras, como é o caso do Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW), PIPELINE, SOLIDAR, entre outros, tem tido um papel importante no financiamento de alguns projectos locais (CAVG, 2019).

O KfW tem-se revelado um parceiro estratégico importante para vários municípios em Moçambique, incluindo a vila autárquica de Gondola, através do financiamento de algumas actividades. Por exemplo, através do Programa de Desenvolvimento Integrado para as Autarquias e as Zonas Rurais Circunjacentes (PRODIA), um programa de cooperação bilateral entre os Governos de Moçambique e da Alemanha, o KfW financiou a reconstrução das três principais pontes¹⁴ que ficaram destruídas pelo ciclone Idai:

¹⁰ Importa referir que o manifesto eleitoral da FRELIMO, nas últimas eleições autárquicas de 2018, incorporava cinco dos principais pontos em termos de promessas: a asfaltagem da estrada que parte da estrada nacional n.º 6 (EN6) até ao hospital distrital de Gondola; a pavimentação da estrada que sai da EN6 até ao bairro Mucessua, passando pela escola Macombe (até à realização da presente pesquisa, em Dezembro de 2020, as obras ainda estavam em curso); a construção da biblioteca municipal; o melhoramento da iluminação pública (também em curso); e uma praça digital que já está em funcionamento.

¹¹ Quanto aos serviços de abastecimento de água, além dos furos abertos pelo município ao nível das comunidades, o município conta com o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG), que fornece água para uma parte da população da vila, ainda que de forma limitada e com alguma dificuldade em termos da qualidade dos serviços.

¹² Na gestão do centro dos deslocados de Mazicuera, há uma interacção conjunta entre o município de Gondola, o Governo do distrito de Gondola, a delegação provincial do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), o Governo e a Secretaria do Estado ao nível da província de Manica. Importa referir que os deslocados têm assistência periódica por parte do INGC.

¹³ «Temos situações nos deslocados. A vila de Gondola é um centro de deslocados, no Mazicuera. Isto em algum momento cria problemas em termos de foco da nossa governação. A partir do momento que nós recebemos os deslocados. No início, antes do INGC dávamos assistência aos deslocados com plásticos, alimentação (...) Praticamente perdemos o foco. Nós tínhamos furos de água que devíamos fazer noutros locais, acabamos abrindo mesmo nos deslocados. Então, perdemos um pouco o foco» (Arlindo Cesário Ngozi, presidente do município, Gondola, 02 de Dezembro de 2020).

¹⁴ As três pontes financiadas pelo KfW são: a ponte Francisco Manhanga, a ponte que dá acesso ao bairro Mazicuera saindo da administração do distrito e a ponte de Mazicuera pela via do hospital distrital.

«Fizemos pedidos junto ao parceiro PRODLA, que são alemães. Praticamente já temos resposta, já lançamos o concurso, já tem um empreiteiro que ganhou o concurso e dia 7 [de Dezembro, 2020] iremos fazer a negociação dos preços. A Alemanha, através do KfW, vai pagar as três principais pontes, mas ainda vão faltar duas pontes, Mussatua e Mussapadzi.»¹⁵

Além disso, o KfW também vai financiar a requalificação do principal mercado da vila (mercado Feira) e a construção das oficinas municipais, incluindo a compra de alguma maquinaria para as equipar.

OS MUNICÍPIOS E O SEU PAPEL NA GESTÃO DA COVID-19 EM MOÇAMBIQUE

Não há dúvidas que a COVID-19 alterou profundamente as lógicas de funcionamento da sociedade e da economia mundial. Face à nova realidade imposta pela doença, vários governos se viram obrigados a adaptar-se ao novo contexto, investigando mecanismos de contenção da pandemia sem, contudo, perder de vista a prestação de serviços públicos aos cidadãos (Bosman, 2021).

A gestão da pandemia, em vários contextos mundiais, é feita através de uma abordagem conjunta de interação entre os órgãos de nível central, assim como entre estes e os órgãos de nível descentralizado. Essa abordagem coordenada permite, por exemplo, a sensibilização dos cidadãos ao nível local na adopção de medidas de prevenção contra a COVID-19, como o uso de máscaras em locais públicos e aglomerados (Kang, Kwon & Kim, 2020). Em Moçambique, tem sido notória uma abordagem integrada entre os diversos órgãos ou instituições públicas na gestão da COVID-19, não só entre os diversos Ministérios, mas também por meio de uma cooperação com os Governos locais, como é o caso das autarquias, que também têm desempenhado um papel determinante nesse processo. Os decretos presidenciais criados no âmbito das medidas de combate à COVID-19 prevêm a colaboração dos órgãos locais na fiscalização do cumprimento das medidas impostas pelos decretos dentro das suas áreas de actuação. Por exemplo, o Decreto 110/2020, de 18 de Dezembro, criado no âmbito da situação de calamidade pública, declarada por meio do Decreto 79/2020, de 4 de Setembro, estabelece no ponto n.º 1 do artigo 8, a obrigatoriedade do uso de máscaras ou viseiras em locais públicos e aglomerados, assim como nos mercados.

Em relação aos mercados, o n.º 3 do artigo 23 do mesmo decreto estabelece que *«os órgãos locais devem reorganizar os mercados, criando condições para a observância das medidas de prevenção e combate à pandemia da COVID-19»*. Com efeito, os municípios sendo responsáveis pela gestão

¹⁵ Entrevista com Arlindo Cesário Ngozi, Presidente do Município, Gondola, 02 de Dezembro de 2020.

dos mercados municipais, trabalham para garantir o cumprimento das medidas impostas pelos decretos presidenciais. A requalificação dos mercados municipais e a fiscalização do comércio informal desenvolvido em locais impróprios constituem um exemplo claro dos esforços dos municípios na contenção da propagação da pandemia da COVID-19¹⁶.

Outra área que conta com a intervenção das autoridades municipais é a fiscalização dos transportes públicos. Se é verdade que os decretos presidenciais impõem, por exemplo, a obrigatoriedade do uso de máscaras e/ou viseiras nos transportes colectivos e semicolectivos, assim como o limite máximo de passageiros a bordo (por exemplo, o n.º 2 do artigo 8 e o artigo 25 do Decreto 110/2020, de 18 Dezembro), também não é menos verdade que a fiscalização levada a cabo pelas autoridades tem desempenhado um papel importante no cumprimento de tais medidas nos transportes colectivos e semicolectivos dentro do território municipal.

Todavia, apesar do esforço dos municípios na mitigação dos efeitos da pandemia, os desafios ainda são enormes. Por exemplo, ao nível dos mercados municipais, ainda se registam aglomerados, contrariando as medidas de distanciamento social impostas pelo Governo. O mesmo cenário também se verifica no sector dos transportes. A precariedade dos serviços de transporte público condiciona ainda mais o cumprimento das medidas de prevenção neste sector, na medida em que se assiste, com frequência, à sobrelocação dos transportes colectivos e semicolectivos. As implicações da COVID-19 transcendem a prestação dos serviços públicos, afectando outras dimensões do próprio processo de governação municipal, como, por exemplo, a participação política.

COVID-19 E A GOVERNAÇÃO MUNICIPAL EM GONDOLA: QUE IMPLICAÇÕES?

À luz de outros contextos do Mundo, a pandemia tem impactado negativamente nas dinâmicas de governação em Moçambique. Isto observa-se não só ao nível do Governo central, que procura a todo o custo por mecanismos para fazer face a esse desafio, mas também ao nível dos Governos locais, com maior destaque para os municípios que também têm sido grandemente afectados pela doença, tanto em termos de prestação de serviços públicos, como na interacção entre as autoridades e os munícipes, devido a medidas como o distanciamento social que, em parte, condicionam o número de pessoas a reunir. Reconhecendo que a variação das implicações da pandemia depende do contexto, analisa-se, na presente secção, as implicações da COVID-19 no Governo do município de Gondola, olhando para a questão da participação política, com especial atenção para a interacção entre as autoridades municipais e os munícipes nos esforços de desenvolvimento do município.

¹⁶ O Autarca (2020); VOA (2020).

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO MUNICÍPIO DE GONDOLA: UM PROCESSO DEFICITÁRIO?

Em contextos democráticos, a participação política aparece como um elemento central no processo de governação. Aliás, como afirma Print (2007), a participação dos cidadãos é a razão existencial da democracia.

A democracia representativa, que se tornou o modelo global de governos legítimos, tende a reduzir a participação dos cidadãos na questão do voto ou em outras actividades relacionadas com as eleições. Com efeito, as oportunidades de participação continuam limitadas, sobretudo no período que separa uma eleição da outra (Amith, 2017:72).

No entanto, a participação política não se restringe apenas às eleições, pois essa constitui uma abordagem minimalista da participação. Conforme afirma Forquilha (2016), acerca da participação em contextos de governação municipal:

(...) a participação diz também respeito ao envolvimento dos munícipes em acções de consultas para elaboração dos planos, orçamento e tomada de decisões importantes para a sua vida. Todavia, esse envolvimento exige, por sua vez, que as autoridades municipais desenhem e institucionalizem mecanismos que permitam que os munícipes se sintam parte dos processos de tomada de decisões municipais. (Forquilha, 2016:83)

A pesquisa realizada no município de Gondola, com base em entrevistas e grupos focais, mostra que um dos desafios enfrentados por aquela autarquia tem que ver com participação política, caracterizada por uma fraca interacção entre a edilidade e os munícipes, assim como por um envolvimento limitado dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.

A fraca interacção não se verifica apenas entre as autoridades municipais e os habitantes de Gondola, mas também em relação às autoridades e organizações da sociedade civil. Apesar de a edilidade afirmar que o plano estratégico resulta da auscultação às comunidades por meio das lideranças locais¹⁷, estes não se sentem envolvidos na elaboração do plano municipal:

«Desde que entrou, não conseguiu reunir com os munícipes nos bairros para actualizar aquilo que havia agendado no seu manifesto eleitoral. O presidente nunca veio nos reunir para a gente saber qual é o seu plano. Talvez noutros comités, mas no meu comité, não posso mentir.»¹⁸

¹⁷ Os munícipes participam nesse plano através do Conselho Consultivo Local [CCL]. Em todos os anos, logo em Janeiro, há esse encontro do CCL. Então, os membros do CCL estão distribuídos em todos os bairros e eles quando vêm ao CCL trazem as preocupações que os bairros têm. Então, a ser assim, eu entendo que o plano é abrangente. Cada membro do CCL, por exemplo, se é de Mucessua, ele vem para o CCL e traz as preocupações da população de Mucessua. Estamos a falar de abastecimento de água, energia, estradas, essas coisas todas (Entrevista com António Silvério, Vereador da Urbanização e Infra-estruturas, Gondola, 30 de Novembro de 2020).

¹⁸ Integrante no grupo focal com líderes comunitários, Gondola, 01 de Dezembro de 2020.

Outro secretário de bairro também se queixou da falta de envolvimento das lideranças locais no processo de planificação do município. Apesar de reconhecer as dificuldades da vereação em termos financeiros, este chama as autoridades municipais à interação com as lideranças locais para que estejam a par das actividades desenvolvidas pelo município:

«O que nós queremos é, quando há um projecto a se fazer, o município reúna primeiro com a liderança e depois as lideranças levam a informação aos munícipes. Pelo menos onde reúnem 20, 50 pessoas, então, dá para passar uma informação. Então, se não faz isso, automaticamente ainda está parado. Embora temos problema de crise, ele deve reunir com a liderança para actualizar o que está a fazer. Agora, quando decidem fazer qualquer coisa sem se pronunciar sobre o seu plano, ultimamente a população fica a saber que afinal de contas o município está a trabalhar isoladamente, o que não devia ser.»¹⁹

Um exemplo claro da falta de envolvimento das autoridades comunitárias no processo de planificação do município tem que ver com a construção da praça dos professores localizada à beira da estrada nacional n.º 6 (EN6), que liga a cidade da Beira à vila fronteiriça de Machipanda, em Manica. Além da falta de informação, as lideranças locais questionaram a prioridade da praça, olhando para a precariedade de alguns serviços públicos considerados prioritários para o dia-a-dia das comunidades, como é o caso das vias de acesso:

«Temos essa praça ali, da Organização Nacional dos Professores (ONP). (...) vimos a construção e depois dali — vamos inaugurar. Mas quem fez?! — É o município — então, eles tinham que explicar que apareceu um plano extra, que não constava no nosso manifesto — Vir aqui dar essa informação. O município deve reunir com os bairros, com os líderes. Quando querem fazer alguma coisa, devem reunir primeiro, ouvir a opinião da população. Muitos murmúrios que estão a andar por causa dessa praça dos professores. Ao invés de nos ajudar com pontecas. Aquele cimento, não podiam fazer ponte aqui?! — foram fazer praça, praça dá o quê?! Quem sofre essas perguntas somos nós os secretários que estamos aqui.»²⁰

Assim como as lideranças dos bairros, a sociedade civil também não se sente envolvida no processo de planificação do município, conforme evidenciam as palavras de um jovem, membro de uma organização da sociedade civil em Gondola:

«Na elaboração do plano do município, até então, não fomos dados nenhum convite. Normalmente o que nós sabemos sobre o plano estratégico do município, primeiro faz-se uma antecipação prévia,

¹⁹ Integrante no grupo focal com líderes comunitários, Gondola, 01 de Dezembro de 2020.

²⁰ Integrante no grupo focal com líderes comunitários, Gondola, 01 de Dezembro de 2020.

tendo em conta que o município sabe que tem uma sociedade civil proactiva que quer trabalhar em prol do desenvolvimento do próprio município. Não sei se está elaborado o plano, mas nós não fomos convidados como sociedade civil.»²¹

Além da falta de envolvimento dos cidadãos, das organizações da sociedade civil e das lideranças comunitárias no processo de planificação, o acesso ao plano de actividades do município também é quase inexistente. Apesar de as autoridades municipais afirmarem ser um documento acessível, a verdade é que na ausência dos Conselhos Consultivos Locais (CCL), que constituíam um espaço prático de discussão e acessibilidade ao plano por parte das comunidades, através das lideranças locais, o acesso ao mesmo limita-se ao pedido do documento por parte dos munícipes ao Conselho Municipal, o que é pouco comum. Por essa razão, as lideranças locais, nas discussões em grupos focais, enfatizaram a importância dos CCL na governação municipal:

«A saúde do trabalho é a comunicação. Os Conselhos Consultivos ajudavam, porque CCL são pessoas que traziam informação para o município sobre o que está a acontecer no bairro. E agora já não existe. Só ontem é que fizeram uma reunião no galo verde, porque estão para activar. Só se reúnem entre eles e decidem entre eles. Esse é um aspecto que eu vejo que está um pouco errado (...) porque o CCL é uma vista que ajuda o presidente.»²²

Não obstante, as lideranças dos bairros criticaram a ausência de contacto permanente entre o Presidente do Município e os munícipes, e aludiram a exemplos de outros contextos de governação municipal, como é o caso do município de Chimoio, que se localiza a menos de 30 km da vila de Gondola:

«Eles devem ter mais contacto com os munícipes. Imagine o município de Chimoio, aquele município está louvado por causa da forma de trabalhar. Aquele Presidente do Município encontra sentado numa cadeira na rua — está reunido com a sua população a dar orientação. Eu já assisti isso de cara. Isso devia acontecer aqui também para motivar a população, porque chegado o momento, as pessoas não vão duvidar quem é o nosso dirigente, quem é o nosso pai na realidade. Alguns munícipes não conhecem o Presidente do Município de cara, senão os líderes e secretários.»²³

Importa referir que o Plano Económico e Social (PES) do município de Gondola, para o ano de 2019, por exemplo, em relação às principais actividades planificadas para a área de

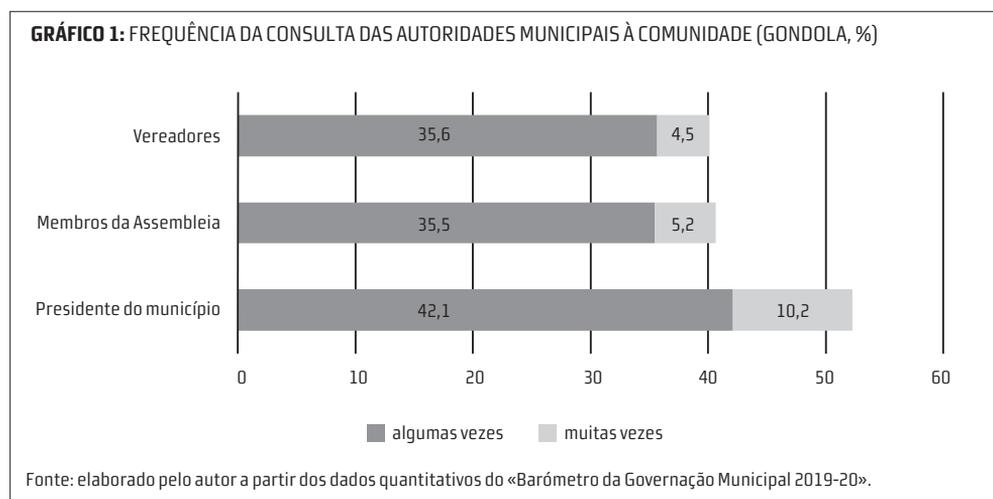
²¹ Entrevista com M. D., Gondola, 02 de Dezembro de 2020.

²² Integrante no grupo focal com líderes comunitários, Gondola, 01 de Dezembro de 2020.

²³ Integrante no grupo focal com líderes comunitários, Gondola, 03 de Dezembro de 2020.

governança autárquica participativa, incluía, além da realização de sessões do Conselho Consultivo alargado aos líderes comunitários e Vereadores, a realização de reuniões populares nos bairros²⁴. Na prática, não houve grandes avanços na materialização dessas actividades.

Um inquérito por questionário aplicado a uma amostra representativa de 600 munícipes em idade eleitoral, em Gondola, confirma a fraca interacção entre as autoridades municipais e os habitantes. O gráfico 1 representa a percentagem²⁵ dos munícipes de Gondola que afirmam que as autoridades municipais consultavam a comunidade. Como se pode observar, 52 % dos entrevistados afirmou que o Presidente do Município consultava a comunidade, mas apenas 10 % disse que consultava «muitas vezes»; 40 % dos inquiridos afirmou que os Vereadores consultavam a comunidade, sendo que somente 5 % corresponde àqueles que afirmaram que consultavam «muitas vezes». Em relação aos Membros da Assembleia Municipal, o gráfico mostra que 41 % dos inquiridos afirmou que estes consultavam a comunidade, mas apenas 5 % é que disse que consultavam «muitas vezes», e 36 % afirmou que consultavam «algumas vezes».



Porém, quando questionadas sobre as afirmações apresentadas pelas lideranças locais, pelos munícipes e pela sociedade civil em relação à falta de comunicação e interacção por parte do município, as autoridades indicaram a COVID-19 como a razão da sua fraca comunicação com os habitantes, devido às dificuldades na realização de encontros habituais ao nível dos bairros:

²⁴ Conselho Autárquico da Vila de Gondola (2019).

²⁵ As percentagens incluem aqueles que disseram que as autoridades municipais consultavam a comunidade «algumas vezes» e «muitas vezes».

«A questão da COVID-19 para o presente ano, em algum momento fragilizou um pouco essa comunicação. A nossa comunicação não foi muito eficiente, o Estado em que vivemos, o Estado de calamidade pública, em algum momento fragilizou aquilo que é a nossa comunicação.»²⁶

Apesar de reconhecerem os momentos difíceis que se vivem devido ao coronavírus, as lideranças locais mostraram-se críticas em relação aos argumentos apresentados pelo Presidente do Município. Na opinião destes, o coronavírus não constitui justificação plausível para a falta de encontros com as comunidades, porque o município podia reunir-se com as lideranças dos bairros, obedecendo às medidas de distanciamento social:

«O Presidente da República primeiro disse que 20 pessoas podiam-se reunir, usando o distanciamento social; depois passou para 50. Então, nos bairros, penso que em cada bairro tem as lideranças, então ele não poder sair e reunir com as lideranças por causa de coronavírus?! Então as igrejas nem podiam fazer cultos. Ele está a combater mesmo o coronavírus ou há uma lacuna que talvez está a combater?! Para nós, ele está a fazer um bom trabalho, mas reparar atrás é muito bom.»²⁷

O ceticismo das autoridades comunitárias em relação ao argumento do presidente do município é, em parte, sustentado pelo facto de ter havido, em alguns bairros, encontros com a população, promovidos por algumas entidades (a Polícia da República de Moçambique – PRM – e o Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica – IPAJ) mesmo em plena pandemia:

«Não é bem por causa da pandemia, porque temos o novo comandante distrital da PRM; quando ele veio aqui, fez uma reunião popular para se apresentar, para ser conhecido, e houve participação. Na semana passada, esteve lá no meu bairro o vice do IPAJ, veio dar palestra. Houve muita participação, cerca de 196 pessoas com distanciamento. Agora, essa dificuldade do município por causa da epidemia, não estou a encontrar nas minhas análises, não estou a encontrar. Porque é o mesmo Gondola que está sendo visitado por outras estruturas. Porque os munícipes têm muita coisa para expor ao município. Então, se não nos preparamos agora, lá à frente haverá dificuldades [refere-se às próximas eleições autárquicas].»²⁸

Seria a COVID-19 um elemento explicativo para a fraca interacção entre as autoridades municipais e os munícipes em Gondola? É a esta questão que se procura responder no

²⁶ Entrevista com Arlindo Cesário Ngozi, Presidente do Município, Gondola, 02 de Dezembro de 2020.

²⁷ Integrante no grupo focal com líderes comunitários, Gondola, 01 de Dezembro de 2020.

²⁸ Interveniente no grupo focal com líderes comunitários, Gondola, 03 de Dezembro de 2020.

ponto a seguir, com base no argumento central desenvolvido neste artigo²⁹, suportado por experiências de interacção entre as autoridades municipais e os munícipes de outros contextos de governação municipal.

PORQUE É QUE A COVID-19 NÃO EXPLICA A FRACA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO MUNICÍPIO DE GONDOLA?

Não há dúvidas que a pandemia impactou negativamente nas lógicas de governação ao nível do município de Gondola. Por um lado, as medidas de prevenção e mitigação da pandemia impostas pelo Governo, como a questão do distanciamento social, condicionaram as lógicas das reuniões com as comunidades, na medida em que se passou a considerar o número de participantes em tais reuniões comunitárias em concordância com os decretos presidenciais. Os horários de funcionamento das instituições públicas (das 08h às 14h), impostos pelos decretos presidenciais³⁰, também condicionam o atendimento aos munícipes que procuram por algum serviço no Conselho Municipal, e até mesmo o próprio desempenho dos funcionários e agentes municipais, devido à redução das horas de trabalho:

«Também a prestação de serviços aos nossos utentes nesses dias não é satisfatória. Não é possível, por exemplo, das 8h até [às] 14h, resolvermos todos os problemas que entram no nosso município, tendo em conta que mesmo no passado não era fácil também atender todas as pessoas até 15h30. Mesmo nós, em termos de produção, há coisas que podíamos fazer mais, mas já não conseguimos por causa da hora.»³¹

Por outro lado, ao nível económico, muitos agentes económicos ficaram grandemente afectados no desenvolvimento normal das suas actividades, na medida em que muitos viram os seus rendimentos baixar. Há, por exemplo, casos de comerciantes que paralisaram os seus negócios por causa da insustentabilidade dos mesmos:

«A primeira implicação é a própria economia. Nós sabemos que, quando as pessoas não estão a desenvolver as suas actividades e, como é sabido, na nossa vila municipal, a maior parte das pessoas vive de pequenos negócios e, quando são impedidos de realizar as suas actividades por causa da COVID-19, as suas rendas tendem a reduzir. Também a hora em que as pessoas saem.

²⁹ Apesar de a COVID-19 ter impactado negativamente nas lógicas de governação no município de Gondola, por si só, não constitui factor explicativo para a fraca interacção entre as autoridades municipais e os munícipes, pois os baixos níveis de interacção entre a edilidade e os cidadãos constitui um problema de carácter estrutural que caracteriza a governação não só ao nível das autarquias, mas também a outros níveis de governação em Moçambique.

³⁰ Decreto 50/2021, de 16 de Julho, 2021.

³¹ Entrevista com Virgílio Jambo, Vereador da área de saúde e saneamento, Gondola, 16 de Agosto de 2021.

Por exemplo, se a pessoa vendia o seu negócio até 20h, agora é obrigado a fechar até 17h. Há negócios que a sua renda é nocturna, por exemplo, as pessoas vendem até 21h ou 22h. Mas quando não se chega até essa hora, então a renda sempre é baixa.»³²

Esse impacto negativo da COVID-19 na economia local tem implicações directas nas finanças de Gondola, na medida em que se registou uma queda nos níveis de colecta de receitas locais, devido à baixa produtividade dos agentes comerciais, conforme ilustram as palavras de um dos Vereadores do Município:

«A pandemia está a ter grandes implicações em termos de colecta de receitas. As nossas receitas estão a baixar. Quando comparado, por exemplo, com os anos anteriores, verifica-se muita redução em termos de arrecadação de receitas (...) não tem como fazer comparações (...) A situação não está boa mesmo.»³³

Os sectores dos transportes e dos mercados também têm recebido especial atenção por parte da edilidade na prevenção e combate à pandemia. Na área dos transportes, o município, com o apoio da associação dos transportadores locais, tem levado a cabo acções de desinfecção dos transportes públicos, semiolectivos e moto táxis em todos os terminais de transporte existentes na autarquia.

Nos mercados, além de colocar baldes com água e sabão, também tem sido feito um trabalho constante de fiscalização e sensibilização dos comerciantes, com maior destaque para o principal mercado da vila, o mercado Feira, que acolhe o maior número de comerciantes ao nível da vila. Importa referir que o trabalho de sensibilização e fiscalização no cumprimento das medidas de prevenção da COVID-19 é feito não só pela Polícia Municipal, mas também por uma comissão de trabalho composta por técnicos da vereação de saúde e saneamento e alguns membros da Assembleia Municipal.

A realização dessas actividades de fiscalização, sensibilização dos munícipes e desinfecção dos transportes públicos, semiolectivos e moto táxis acarretam custos financeiros para o município, na medida em que este procura criar condições materiais para a efectivação de tais actividades. Por exemplo, para a desinfecção das viaturas e moto táxis, foram adquiridas cerca de 14 bombas de pulverização. Além disso, o município tem feito a distribuição de máscaras de fabrico caseiro em algumas sessões de sensibilização dos cidadãos. Mesmo na própria deslocação das equipas de sensibilização e fiscalização, o município tem tido despesas, como, por exemplo, na compra de combustível para as viaturas usadas nesse processo.

³² Entrevista com Virgílio Jambo, Vereador da área de saúde e saneamento, Gondola, 16 de Agosto de 2021.

³³ Entrevista com Virgílio Jambo, Vereador da área de saúde e saneamento, Gondola, 16 de Agosto de 2021.

As actividades acima descritas significaram uma reestruturação das prioridades do município em termos de intervenção na prestação de serviços públicos, pois o Plano Económico e Social (PES) do município não previa actividades ou despesas ligadas à prevenção e combate à COVID-19:

«No nosso Plano Económico e Social (PES), não estava previsto a aquisição de bombas de pulverização, o que significa que o município teve de deixar algumas actividades planificadas de lado para priorizar a questão do combate e prevenção da COVID-19. Há pouco tempo adquirimos bombas de pulverização, adquirimos cloro, também adquirimos máscaras que distribuímos durante o processo de sensibilização. Temos também mobilizado recursos para a compra de combustível para carregar os técnicos que fazem a sensibilização ao nível do município.»³⁴

Conforme se pode notar, a pandemia tem impactado negativamente na governação do município de Gondola a vários níveis. Mas apesar dessas implicações, quando analisada a interacção entre as autoridades municipais e os munícipes, constatou-se que a COVID-19, por si só, não justifica a fraca interacção entre estes, pois constitui um problema estrutural, característico não só dos Governos locais, mas também de outros níveis de governação.

O inquérito por questionário realizado em 21 municípios³⁵ de Moçambique e aplicado a uma amostra representativa de 600 munícipes em idade eleitoral em cada município, no âmbito do projecto de pesquisa «Barómetro da Governação Municipal», evidencia os baixos níveis de interacção entre as autoridades municipais e os munícipes.

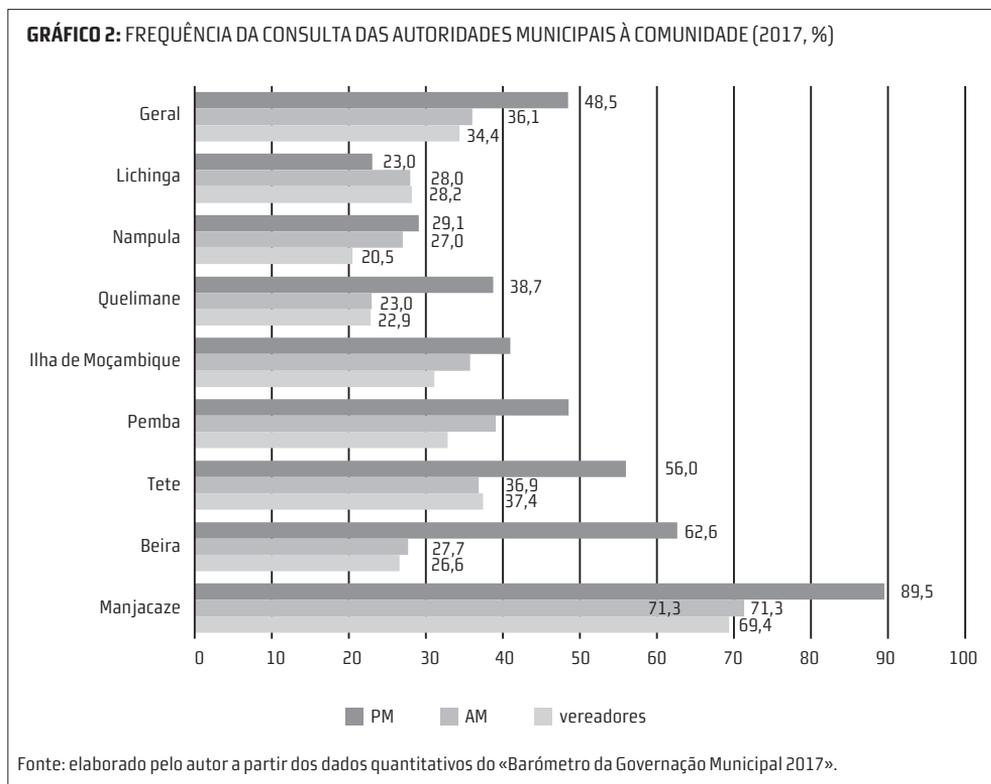
O estudo realizado nos primeiros oito municípios (Beira, Ilha de Moçambique, Lichinga, Manjacaze, Nampula, Pemba, Quelimane e Tete), em 2017, ilustrado através do gráfico 1, mostra que, do total das respostas dadas pelos inquiridos em relação ao Presidente do Município, com excepção de Manjacaze que se apresentou muito acima da média³⁶, 49 % das respostas correspondem àqueles que afirmaram que o Presidente do Município consultava a comunidade. Os municípios de Lichinga e Nampula também se destacam com percentagens muito abaixo da média, 23 % e 29 %, respectivamente. Em relação aos Membros da Assembleia Municipal, 36 % do total dos entrevistados nos oito municípios, afirmaram que os Membros da Assembleia Municipal consultavam a comunidade. Mais uma vez, assim como se verificou em relação ao Presidente do Município, Manjacaze apresenta-se com uma percentagem muito acima da média, com 71 %. Relativamente aos Vereadores, constatou-se que, no geral, 34 % dos munícipes entrevistados disseram que os Vereadores consultavam a

³⁴ Entrevista com Virgílio Jambo, Vereador da área de saúde e saneamento, Gondola, 16 de Agosto de 2021.

³⁵ Beira, Ilha de Moçambique, Lichinga, Manjacaze, Nampula, Pemba, Quelimane, Tete, Chimoio, Dondo, Gurué, Inhambane, Moatize, Nacala, Xai-Xai, Gondola, Nhamatanda, Quissico, Maxixe, Massinga e Vilankulo.

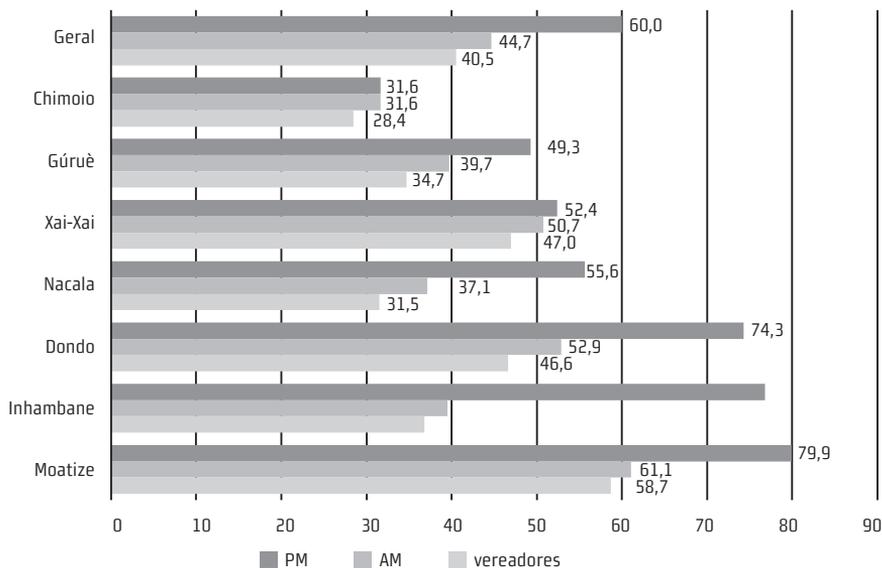
³⁶ Os bons resultados do município de Manjacaze podem estar em parte relacionadas com os altos níveis de respostas politicamente correctas por parte dos munícipes entrevistados (Forquilha *et al.*, 2018a).

comunidade. Neste ponto, assim como se verificou em relação ao Presidente do Município e os Membros da Assembleia Municipal, Manjacaze apresenta-se muito acima da média, com 69 %.



Nos municípios incluídos na pesquisa em 2018 (Chimoio, Dondo, Gurué, Inhambane, Moatize, Nacala e Xai-Xai), no geral, 60 % dos munícipes entrevistados afirmaram que o Presidente do Município consultava a comunidade. O município de Moatize destaca-se com uma percentagem relativamente superior, se comparado a outros municípios incluídos na pesquisa, a saber, 80 %. O município de Chimoio também se destaca pelo valor muito abaixo da média, 32 %, conforme ilustra o gráfico 3. Relativamente aos Membros da Assembleia Municipal, 45 % do total dos inquiridos nos 7 municípios disseram que os Membros da Assembleia Municipal consultavam a comunidade e, mais uma vez, os municípios de Chimoio e Moatize destacam-se por apresentarem valores extremos, 32 % e 61 %, respectivamente. Quanto aos Vereadores, 41 % dos entrevistados afirmaram que consultavam a comunidade e, conforme se pode observar no gráfico, em quase todos os municípios, com exceção de Moatize, os Vereadores tiveram uma avaliação abaixo dos 50 %.

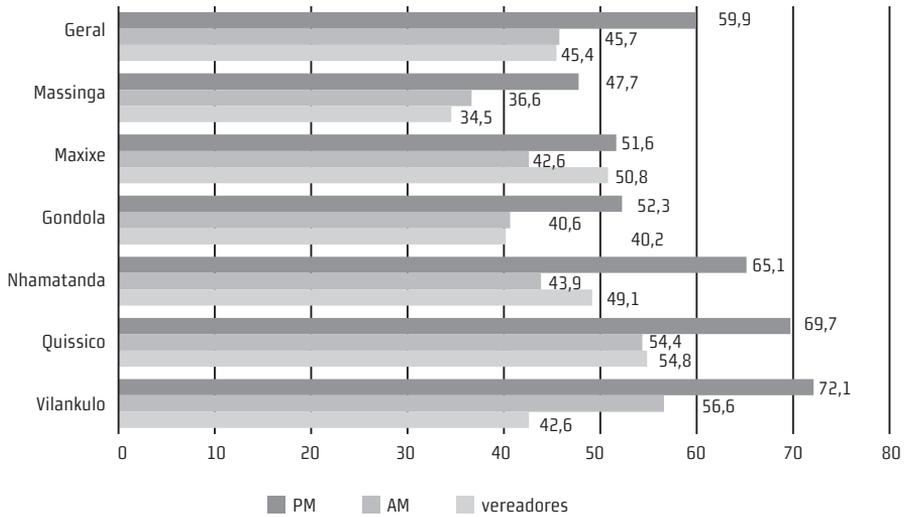
GRÁFICO 3: FREQUÊNCIA DA CONSULTA DAS AUTORIDADES MUNICIPAIS À COMUNIDADE (2018, %)



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados quantitativos do «Barómetro da Governação Municipal 2018».

Nos municípios abrangidos pela pesquisa em 2019 e 2020 (Quissico, Gondola, Maxixe, Masinga, Nhamatanda e Vilankulo), os dados mostram que, no geral, em relação ao Presidente do Município, 60 % dos municípios inquiridos responderam que o Presidente do Município consultava a comunidade, e 46 % disseram que os Membros da Assembleia Municipal consultavam a comunidade. Quanto aos Vereadores, um total de 45 % dos municípios inquiridos afirmaram que consultavam a comunidade, conforme se pode observar no gráfico 4.

GRÁFICO 4: FREQUÊNCIA DA CONSULTA DAS AUTORIDADES MUNICIPAIS À COMUNIDADE (2019-2020, %)



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados quantitativos do «Barómetro da Governação Municipal 2019-20».

Conforme se pode notar a partir dos gráficos acima apresentados, a fraca interacção entre as autoridades municipais e os munícipes ainda constitui um desafio que afecta o processo de governação ao nível das autarquias, contrariando um dos fundamentos que orientam a criação dos governos descentralizados, que é trazer o Governo para mais próximo dos cidadãos, de modo a permitir uma maior participação e envolvimento destes no processo de tomada de decisão³⁷. Este facto reforça o argumento central deste texto, segundo o qual a COVID-19 não constitui a razão explicativa para a fraca interacção entre o município e os munícipes em Gondola.

Contudo, essa fraca interacção entre o município e os munícipes mancha, até certo ponto, o Governo naquela autarquia, pois conforme argumenta Forquilha *et al.* (2018a, 2018b, 2021), o tipo de interacção existente entre as autoridades municipais e os munícipes constitui um indicador da qualidade da governação.

No geral, até então, a descentralização não tem gerado resultados satisfatórios em termos de participação e envolvimento dos cidadãos nos processos de governação. A linha que separa os governantes e os governados é cada vez maior, impossibilitando a consolidação da democracia ao nível dos municípios. Aliás, como afirmam (Forquilha & Orre, 2012), analisando os desafios da institucionalização democrática em Moçambique:

³⁷ Ver: Tiebout (1956); Burki *et al.* (1999); Crook (2003); Coyers (2007); Ekpo (2008).

Embora as reformas políticas ocorridas em Moçambique nos anos 1990 tenham criado novas instituições a todos os níveis como parte do processo de descentralização e reformas na governação local, elas não trouxeram necessariamente mudanças significativas em termos da qualidade democrática de participação popular (Forquilha & Orre, 2012: 347).

Assim, não se pode falar de uma descentralização efectiva enquanto não houver, ao nível local, uma real aproximação entre os governantes e os governados; não só porque essa falta de interacção cria o distanciamento entre o município e os munícipes, mas também porque impossibilita as autoridades de tomarem decisões apropriadas, que apontam para as reais necessidades das comunidades. E se é verdade que uma democracia local forte requer instituições que facilitam a participação política activa dos cidadãos, por um lado, por meio da realização da eleição dos seus governantes e outros agentes públicos e, por outro, através da criação de canais institucionais que permitam a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão (Posner, 2004), também não é menos verdade que Moçambique terá evoluído bastante em termos de reformas de descentralização. Essa evolução verificou-se, por exemplo, com a criação da Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, que aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais; a Lei 8/2003, de 19 de Maio, sobre os órgãos locais do Estado, ao nível da província e distrito; a Lei 1/2018, de 12 de Junho, que introduziu alterações significativas na forma como são eleitos os Governantes ao nível das autarquias, a eleição dos Governadores Provinciais e Administradores dos Distritos, estes últimos a partir de 2024.

Não obstante, assistiu-se, ao longo dos anos, à institucionalização dos espaços de participação política com destaque para os Conselhos Locais a diversos níveis, introduzidos através da Lei 8/2003, de 19 de Maio, e o Decreto 11/2005, de 10 de Junho, com vista à promoção de uma maior participação e envolvimento das comunidades no processo de tomada de decisão. Todavia, apesar dessas reformas introduzidas no país, os desafios ainda são enormes. Em termos práticos, o processo de descentralização não resultou numa profunda reforma da Administração Pública, principalmente em termos de melhorias na provisão de serviços públicos, que é grandemente condicionada pela fraca autonomia financeira dos municípios devido à sua alta dependência em relação às transferências do Estado, em alguns casos, até para pagar salários aos seus funcionários. Em termos de convivência política, assiste-se, ao nível local, a uma conflituosa relação entre os municípios e os Governos Distritais, em matérias de coordenação de acções específicas em contextos de dimensão territorial comum. Este facto tem sido mais evidente nos municípios governados pela oposição, onde se assiste a uma luta pelo protagonismo político-partidário entre o Governo do distrito e o município³⁸

³⁸ Ver António (2020a; 2020b).

na prestação de serviços públicos (Rosário, 2012, 2015; IESE *et al.*, 2016; Forquilha, 2016; 2020; António, 2020).

Em termos de participação política, apesar da realização regular de eleições ao nível dos municípios e recentemente, ao nível das províncias³⁹, estas são marcadas por irregularidades recorrentes e contestações por parte da oposição, principalmente a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), o maior partido da oposição, que por duas vezes boicotou as eleições municipais⁴⁰. Essas irregularidades e contestações que caracterizam os processos eleitorais mancham grandemente a legitimidade dos governantes saídos desses processos eleitorais. Não obstante, o funcionamento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC) tende a reduzir a participação dos cidadãos a um simples acto de consulta (Forquilha & Orre, 2012; Forquilha, 2020). Este facto contraria os princípios democráticos da participação política, que olha para a participação dos cidadãos não apenas em termos de consulta, mas sobretudo da participação e envolvimento destes nos processos de tomada de decisão (Amith, 2017:76).

CONCLUSÃO

Com base na análise das implicações da COVID-19 na governação municipal, este texto mostra, por um lado, o impacto negativo da pandemia no Governo Municipal de Gondola, tanto no contacto entre o município e os munícipes devido às medidas de prevenção e mitigação da pandemia impostas pelo Governo, o que condicionou o número de participantes nas reuniões, assim como no atendimento aos utentes que procuram alguns serviços no Conselho Municipal.

Em termos económicos, a pandemia afectou os negócios dos agentes económicos, contribuindo para os baixos níveis de colecta de receitas locais por parte do município de Gondola. Não obstante, as despesas com actividades de fiscalização, sensibilização e prevenção da pandemia, que também demandam custos financeiros aos cofres do município, levaram à reestruturação das prioridades do município em termos de prestação de serviços públicos, tendo em conta que as actividades relacionadas com a pandemia da COVID-19 não constavam do Plano Económico e Social do município.

No entanto, apesar das implicações negativas da COVID-19 na governação do município de Gondola, ela, por si só, não constitui razão explicativa para a fraca interacção existente entre as autoridades municipais e os munícipes no processo de governo, na medida em que os baixos

³⁹ Refere-se à eleição dos governadores de província, realizada em Outubro de 2019.

⁴⁰ Problemas com o recenseamento eleitoral, a falta de confiança nos órgãos de gestão eleitoral, por conta da sua partidarização e a falta de consenso não só em relação à legislação eleitoral, mas também em relação às vilas e cidades elevadas à categoria de município, levaram a RENAMO e outros pequenos partidos a Boicotar as eleições de 1998 e 2013.

níveis de interacção entre estes constitui um problema estrutural que caracteriza não só a governação ao nível das autarquias, mas também a outros níveis.

As experiências de outros contextos de Governo Municipal estudados no âmbito do projecto «Barómetro da Governação Municipal» confirmam os baixos níveis de interacção entre as autoridades municipais e os munícipes. Se comparados à figura do Presidente do Município, que tem uma avaliação relativamente boa, com frequências gerais que chegam aos 60 %, os Vereadores e os membros da Assembleia Municipal são os que menos consultam a comunidade, com frequências gerais que variam entre 34 % e 46 %.

Contudo, assumindo os desafios existentes em termos de interacção entre as autoridades municipais e os munícipes, assim como a importância deste elemento na consolidação da democracia do País, é necessário que o debate sobre o processo de descentralização não seja apenas em termos de introdução de mais reformas de descentralização e institucionalização dos espaços de participação política, mas também em termos de efectividade no funcionamento desses espaços de participação para que, de facto, exista um envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, tendo em conta que elas afectam as suas vidas, directa ou indirectamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acórdão 27/CC/2018, de 13 de Novembro (2018). *Processo nº 26/CC/2018 - Validação e proclamação dos resultados das eleições dos membros dos órgãos autárquicos, realizadas em 10 de Outubro de 2018*. Disponível em: <http://www.constitucional.org.mz/Jurisprudencia/27-CC-2018> (consultado a 13 de Maio de 2021).
- Amith, G.S. (2017). *Politicizing Digital Space: Theory, The Internet, and Renewing Democracy*. London, University of Westminster Press. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctv5vdd75.6.pdf?ab_segments=0%2F5YC-5882%2Fcontrol&refreqid=fastly-default%3Ad6823fe2fdc04b065f062c7c2181be1c (consultado a 26 de Abril de 2021).
- António, B. (2020a). Governação municipal em contextos de alternância política em Moçambique: Algumas notas a partir do município de Gurué (2014-2018). In: Salvador Forquilha (eds.). *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE, pp. 121-137.
- António, B. (2020b). Protagonismo político-partidário, um obstáculo à prestação de serviços públicos em contextos de competição política: o caso do município de Gurué (2014 - 2018). *IESE*. (Boletim IDEIAS n.135), 2. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/11/ideias-135_BA.pdf (consultado a 15 de Agosto de 2021).
- Bosman, I. (2021). COVID-19 and E-Governance: Lessons from South Africa. *South African Institute of International Affairs*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resre29596> (consultado a 21 de Abril de 2021).
- Burki, S.J., Perry, G. & Dillinger, W.R. (1999). *Beyond the center: decentralizing the State*. World Bank Latin American and Caribbean studies. Washington, D.C, World Bank.
- CAVG (2019). *Plano Económico e Social do Conselho Autárquico da Vila de Gondola, para o ano de 2019*. Gondola.
- Coyers, D. (2007). Decentralization and service Delivery: Lessons from sub-Saharan Africa. *Institute of Development Studies*. 38 (1), 18-32. Disponível em: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/8340/IDSB_38_1_10.1111-j.1759-5436.2007.tb00334.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado a 9 de Junho de 2017).
- Crook, R.C. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations. *Public Administration and Development*. 23 (1), 77-88. Disponível em: doi:10.1002/pad.261 (consultado a 13 Abril de 2020).
- Decreto 1/2021, de 13 de Janeiro. *Boletim da República*.
- Decreto 2/2021, de 4 de Fevereiro. *Boletim da República*.
- Decreto 7/2021, de 5 de Março. *Boletim da República*.
- Decreto 11/2005, de 10 de Junho (2005). Decreto 11/2005, de 10 de Junho. In: *Legislação*

sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei n.º 8/2003 e o Decreto n.º 11/2005). República de Moçambique. Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique. pp. 27–126.

- Decreto 11/2020, de 30 de Março. *Boletim da República.*
- Decreto 12/2020, de 2 de Abril. *Boletim da República.*
- Decreto 17/2021, de 6 de Abril. *Boletim da República.*
- Decreto 21/2020, de 26 de Junho. *Boletim da República.*
- Decreto 23/2020, de 5 de Agosto. *Boletim da República.*
- Decreto 26/2020, de 8 de Maio. *Boletim da República.*
- Decreto 50/2021, de 16 de Julho. *Boletim da República.*
- Decreto 51/2020, de 1 de Julho. *Boletim da República.*
- Decreto 79/2020, de 4 de Setembro. *Boletim da República.*
- Decreto 102/2020, de 23 de Novembro. *Boletim da República.*
- Decreto 110/2020, de 18 de Dezembro. *Boletim da República.*
- Ekpo, A.H. (2008). *Decentralization and Service delivery: A Framework.* Disponível em: https://www.africaportal.org/documents/5792/AkpanEkpo_DecentralizationandServiceDeliveryRevised.pdf (consultado a 9 de Junho de 2017).
- Forquilha, S. (2016). Democracia e municipalização em Moçambique: Gradualismo, Participação local e Serviços básicos. In: Luís Brito, et al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2016.* Maputo: IESE, pp. 73–91.
- Forquilha, S. (2020) Reformas de descentralização em Moçambique: O papel das instituições na definição dos resultados. *UNU-WIDER.* Working Paper 2020/132. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-132-PT.pdf> (consultado a 15 de Junho de 2021).
- Forquilha, S., de Brito, L., Neeleman, W., Chaimite, E., et al. (2018a). *Barómetro da Governação Municipal 2017: Relatório de dados quantitativos.* Maputo: IESE.
- Forquilha, S., Brito, L., Neeleman, W., Chaimite, E., et al. (2018b). *Barómetro da Governação Municipal 2018: Relatório de dados quantitativos.* Maputo: IESE.
- Forquilha, S., Brito, L., Neeleman, W., Posse, L., et al. (2021). *Barómetro da Governação Municipal 2019/2020: Relatório de dados quantitativos.* Maputo: IESE.
- Forquilha, S. & Orre, A. (2012). Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique. In: *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados.* Maputo: IESE, pp. 330–348.
- Gruzd, S., Bosman, I. & Zikalala, N.M. (2020). Regions Apart: How South Africa and Nigeria Responded to COVID-19. *South African Institute of International Affairs.* Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep28259> (consultado a 21 de Abril de 2021).
- Kang, H., Kwon, S. & Kim, E. (2020). *COVID-19 Health System Response Monitor: Republic of Korea.* Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep27944.10> (consultado a 21 Abril 2021).

- Kaulard, M. (2020). *Flash Appeal for COVID-19: Mozambique*. Disponível em: <https://www.who.int/health-cluster/countries/mozambique/Mozambique-Flash-Appeal-COVID-19.pdf?ua=1> (consultado a 5 de Agosto de 2021).
- Lei 1/2018, de 12 de Junho. *Boletim da República*.
- Lei 2/97 de 18 de Fevereiro. *Boletim da República*.
- Lei 8/2003, de 19 de Maio (2005). República de Moçambique. In: *Legislação sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei n.º 8/2003 e o Decreto n.º 11/2005)*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, pp. 3–25.
- Nguenha, E., Raich, U. & Weimer, B. (2012). Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos. In: Bernhard Weimer (ed.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, pp. 197–215.
- O Autarca (2020). Covid-19: Presidente do Município da Beira anuncia requalificação de mercados da autarquia. *O Autarca*. 6 Setembro, 1–2. Disponível em: <https://macua.blogs.com/files/09-07-2020.pdf> (consultado a 11 de Maio de 2021).
- Posner, P.W. (2004). Local Democracy and Transformation of Popular Participation in Chile. *Latin America Politics and Society*. 46 (3), 55–81. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4141620> (consultado a 27 de Abril de 2021).
- Print, M. (2007). Citizenship Education and Youth Participation in Democracy. *Taylor & Francis, Ltd.* 55 (3), 325–345. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4620572> (consultado a 28 de Abril de 2021).
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The University of Chicago Press*. 64, 416–424. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1826343> (consultado a 28 de Julho de 2018).
- Tracy, S.J. (2013). *Qualitative Research Methods Collecting Evidence, Crafting Analysis, Communicating Impact*. UK: Wiley-Blackwell.
- VOA (2020). COVID-19: Mercado de Xipamanine e outros de Maputo vão encerrar temporariamente. *VOA*. 6 Dezembro. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/covid-19-mercado-de-xipamanine-e-outros-de-maputo-v%C3%A3o-encerrar-temporariamente/5460753.html> (consultado a 11 de Maio de 2021).
- Weimer, B. (2012). Municipal Tax Base in Mozambique: High Potential – Low Degree of Utilisation. Disponível em: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2012.pdf (consultado a 10 de Abril de 2020).
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo: IESE.
- Weimer, B., Hassam, M. & Chimunuane, O. (2010a). *Estudo sobre o Potencial Tributário no Município da Cidade da Beira*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/>

curated/pt/893641468057338659/pdf/635310WP0MZ0P10tario0Final00Jan011.pdf
(consultado a 2 de Abril de 2020).

Weimer, B., Hassam, M. & Chimunuane, O. (2010b). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/358721468286298051/pdf/635320WP0MZ0P10al0Tribut0rio0Final.pdf>
(consultado a 2 de Abril de 2020)

Weimer, B., Hassam, M. & Chimunuane, O. (2010c). *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Nacala - Porto*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/515111468059081410/pdf/635380WP0MZ0P10tario0Final00Jan011.pdf>
(consultado a 2 de Abril de 2020).

PARTE II

ECONOMIA

POLÍTICA ECONÓMICA EM CONTEXTO DE PANDEMIA

UMA REFLEXÃO EM TORNO DAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE

Carlos Muianga e Yasfir Ibraimo

INTRODUÇÃO

Passou cerca de um ano e meio desde que os primeiros casos de infecção pelo novo coronavírus (COVID-19) foram identificados na cidade chinesa de Wuhan. Desde então, a COVID-19 rapidamente se propagou pelo Mundo, provocando uma crise global de saúde pública. Este facto levou a que, a 11 de Março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarasse a COVID-19 como uma pandemia.

Como forma de conter a sua rápida propagação e reduzir a pressão sobre os serviços de saúde, foram impostas medidas restritivas e de distanciamento social em quase todo o Mundo. A intensificação da pandemia, sobretudo nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento, levou a que vários países optassem por confinamentos severos e longos, causando grandes interrupções na actividade económica. Como consequência, o que começou como uma crise global de saúde pública, rapidamente se traduziu numa crise económica e social sem precedentes (Stevano *et al.*, 2021). O relatório sobre perspectivas económicas globais do Fundo Monetário Internacional (FMI), de Junho de 2020, apontava para efeitos mais adversos do que os antecipados e uma recuperação incerta da economia mundial (IMF [International Monetary Fund], 2020). Segundo este relatório, o Produto Interno Bruto (PIB) mundial reduziu aproximadamente 5 % no segundo trimestre de 2020, como resultado da interrupção da actividade económica ao nível global. A redução do comércio de bens e serviços foi provavelmente mais elevada do que durante a crise financeira mundial de 2007-2008 (Padhan and Prabheesh, 2021). Consequentemente, o comércio global contraiu 3,5 % no segundo trimestre de 2020, devido à fraca procura e fraca oferta relacionadas com o encerramento de actividades económicas, incluindo restrições no comércio. Por sua vez, estima-se a perda de quase 300 milhões de postos de trabalho permanentes neste período, após cerca de 130 milhões no primeiro trimestre do ano (IMF, 2020). Desde então, medidas para mitigar os efeitos da COVID-19 sobre a economia global foram adoptadas em todo o Mundo. Estas medidas

incluem pacotes de subsídios diferenciados sobre as camadas sociais mais afectadas, empresas, entre outras entidades. Em economias mais avançadas, estas medidas foram acompanhadas pelo reforço dos sistemas de saúde pública e por anúncios de pacotes de recuperação de empresas, bem como de subsídios às famílias.

Em Moçambique, a pandemia não foi diferente. Todavia, as condições estruturais da economia sugerem uma dimensão de impacto diferenciado. À semelhança de outras economias, medidas restritivas foram impostas, com efeitos imediatos na actividade económica e nas condições de produção e reprodução social. Pouco antes do anúncio oficial do primeiro caso de infecção por COVID-19 no País, já se faziam sentir os primeiros sinais dos efeitos da pandemia sobre a economia, sobretudo como consequência das restrições na produção e no comércio impostas em outras economias. Uma das consequências imediatas foi a dificuldade para importar bens essenciais para o funcionamento da economia, incluindo matérias-primas, bens de capital e bens básicos de consumo, num contexto em que o País é altamente dependente da importação, incluindo de produtos básicos de consumo. Face a esse cenário, foram tomadas medidas para mitigar os efeitos da COVID-19 na economia. 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 a redução das taxas de reservas obrigatórias (RO), a introdução de uma linha de financiamento em moeda estrangeira para os bancos comerciais e a não obrigatoriedade de constituição de provisões pelos bancos comerciais (Banco de Moçambique, 2020b). Segundo o BM, as medidas visavam, especialmente, minimizar os efeitos (de curto prazo) na inflação, na taxa de câmbio e no sistema financeiro nacional.

Este artigo pretende reflectir sobre as medidas para mitigação dos efeitos da COVID-19 na economia de Moçambique e as suas implicações analíticas. Diferentemente de estudos anteriores sobre os impactos da pandemia e das medidas de mitigação adoptadas pelo Governo de Moçambique (Mapisse *et al.*, 2021), este artigo parte da análise da estrutura da economia e do seu padrão de acumulação nas últimas duas décadas, na tentativa de melhor questionar a eficácia destas medidas. O artigo argumenta que, à semelhança das crises cíclicas pelas quais a economia de Moçambique passou nas últimas décadas (Castel-Branco and Ossemame, 2010; Castel-Branco, 2017), a crise provocada pela COVID-19 expõe e exacerba as fragilidades e vulnerabilidades do padrão de crescimento e a sua limitada capacidade em resolver questões centrais de transformação social e económica. Dadas as fragilidades e vulnerabilidades associadas ao padrão de crescimento económico e ao «modelo» de política económica, as medidas de mitigação dos efeitos da pandemia sobre a economia são limitadas relativamente à complexidade dos impactos socioeconómicos da COVID-19. Mais do que a sua limitada capacidade para relançar a actividade produtiva, dada a estrutura da economia, as mesmas são

insuficientes para lidar com os impactos mais severos da pandemia, sobretudo para os grupos sociais mais vulneráveis. Entretanto, a COVID-19 tem chamado a atenção à necessidade de acção política e mudança «radical» na prossecução da política económica, incluindo o papel do Estado na economia (Stevano *et al.*, 2021). Contudo, as principais medidas de política económica até então adoptadas continuam a seguir um «modelo» que, há décadas, se tem mostrado ineficaz em resolver, a médio e longo prazo, as questões de transformação económica e social do País.

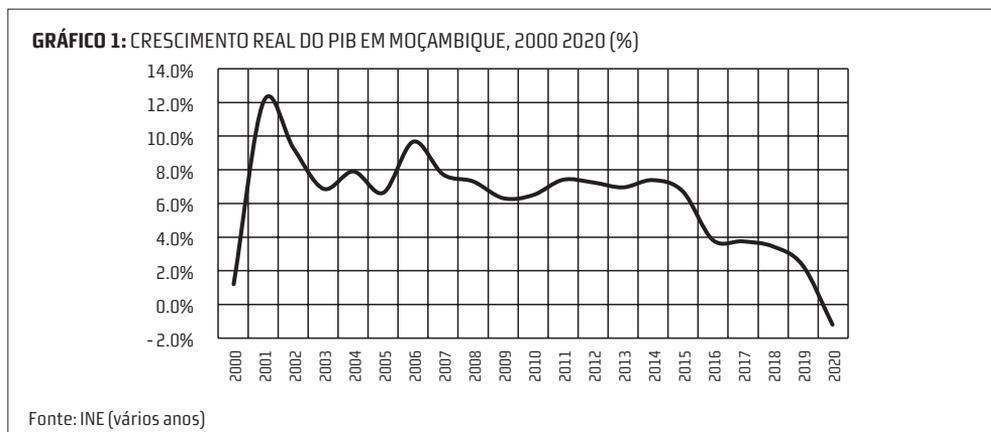
Este artigo está organizado em quatro secções, incluindo a introdução. A segunda faz uma breve descrição e análise da estrutura da economia e do padrão de crescimento económico em Moçambique, nas últimas duas décadas. O objectivo desta secção é fornecer uma base analítica que ajude a interrogar as medidas de mitigação dos efeitos da COVID-19 sobre a economia, enquanto, ao mesmo tempo, ajuda a explicar o tipo de economia que a pandemia encontrou, as suas características fundamentais e o seu funcionamento. A terceira secção descreve as principais medidas adoptadas pelo BM e pelo Governo para mitigar os efeitos da COVID-19, questionando-as em função da estrutura da economia e do quadro de implementação de política monetária e fiscal e as suas contradições e tensões. A quarta secção conclui e avança algumas questões para reflexão.

ESTRUTURA DA ECONOMIA E O PADRÃO DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE, 2000-2019

A crise criada pela COVID-19 veio, mais uma vez, colocar à prova a capacidade de as economias responderem a crises de várias dimensões. Os seus efeitos sobre a economia e a capacidade para os mitigar depende do tipo de estruturas económicas e sociais que caracterizam cada país. Portanto, uma análise dos efeitos da pandemia e das medidas para os mitigar requer uma compreensão dessas estruturas e das suas características fundamentais. Esta secção faz uma breve descrição e análise da estrutura da economia de Moçambique e do seu padrão de crescimento nas últimas duas décadas. O objectivo é construir a base analítica que ajude a questionar as medidas de mitigação dos efeitos da COVID-19 sobre a economia e as suas implicações analíticas. Além disso, a secção procura explicar o estágio da economia de Moçambique, no período anterior à pandemia.

A economia de Moçambique foi, ao longo das últimas duas décadas (2000-2019), caracterizada por momentos de expansão e de crise, alguns mais ou menos prolongados. Na primeira década e meia do período (2000-2015), a economia foi descrita como um exemplo de sucesso económico. As instituições financeiras multilaterais atribuíram o sucesso económico às altas taxas de crescimento rápido e sustentando e à prudência na gestão das políticas macroeconómicas (Castel-Branco & Ossemame, 2010; Castel-Branco, 2017; Ibraimo, 2020). Neste período, o PIB

registou um crescimento real sustentado numa média anual de cerca de 7,5 %. Esta tendência de crescimento expressivo e sustentado 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, 2,3 % em 2019 (INE, 2020). Esta desaceleração da economia reflecte as crises de acumulação resultantes das fragilidades e vulnerabilidades da sua estrutura, em particular do seu padrão de crescimento, caracterizado pela excessiva dependência de fluxos externos de capitais em forma de ajuda externa, investimento directo estrangeiro e endividamento público, e pela concentração da produção e comércio num pequeno leque de produtos primários para exportação (Castel-Branco & Ossemame, 2010; Castel-Branco, 2017).



A crise estrutural do padrão de acumulação foi exacerbada pelo escândalo das chamadas «dívidas ocultas» no valor de 2,2 mil milhões de dólares, que 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.

A excessiva dependência em relação a influxos externos de capitais públicos e privados em forma de ajuda externa, investimento directo estrangeiro (IDE) e créditos comerciais no sistema financeiro internacional é uma das características dominantes desse padrão de crescimento económico. Associado a estes influxos de capitais externos, sobretudo o IDE, tem sido, igualmente, 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 (recursos minerais, energia eléctrica e gás, etc.) e pelas mercadorias agrícolas primárias para exportação (algodão, tabaco, chá, florestas, etc.) (Castel-Branco, 2010, 2014, 2015, 2017). Relativamente aos fluxos externos de capitais, dados do BM mostram que, entre 2000 e 2019, Moçambique recebeu aproximadamente 39 mil milhões

de USD em investimento privado (IDE e empréstimos comerciais). De cerca de 1,3 mil milhões no início da primeira década deste período, o IDE cresceu para mais de 21 mil milhões de USD, seguido por um abrandamento no último quinquénio, como reflexo da crise que a economia tem experienciado desde 2015, especialmente pela queda dos preços das principais matérias-primas de exportação, nomeadamente o carvão mineral e, mais tarde, a crise da dívida pública, provocada sobretudo pelas dívidas ocultas. Nesse período, mais de 90 % do IDE ocorreu na última década, principalmente como consequência do crescimento considerável da indústria extractiva (carvão, gás, areias pesadas, etc.). No mesmo período, particularmente entre 2002 e 2016, 77 % do IDE teve como destino o núcleo extractivo da economia (67 %) e a infra-estrutura e serviços de suporte, com destaque para transportes e comunicações (10 %) (Langa, 2017).

	2000-04*	2005-09	2010-14	2015-19	2000-19
IDE	1324	2109	21 351	14 104	38 888
Média anual	265	422	4270	2821	1944
Peso do total do período (%)	3,4	5,4	54,9	36,3	100

Fonte: *Castel-Branco (2017), Banco de Moçambique (2020a)

A concentração da produção e do comércio num pequeno leque de produtos primários ligados ao complexo mineral energético e a mercadorias agrícolas primárias para exportação é outra característica dominante do padrão do crescimento económico e segue, em geral, o mesmo padrão de concentração do IDE. Só para ilustrar, entre 2000 e 2016, cerca de 64 % das exportações de bens concentrou-se, em média, no complexo mineral energético e 15 % nas mercadorias agrícolas e na agro-indústria para exportação (tabela 2). Isto mostra que a natureza primária da economia, dominada até finais da década de 1990 pelas mercadorias agrícolas para exportação, continua. Entretanto, desde o início do século, tem sido dominada pelos produtos do complexo mineral e energético (Langa, 2017). Entre 2010 e 2019, as exportações dos grandes projectos representaram mais de dois terços do total das exportações do País. Um aspecto particularmente interessante é que mesmo com a desaceleração do crescimento da economia entre 2016 e 2019, as exportações dos grandes projectos aumentaram relativamente ao período de 2011-2015, de cerca de 10 mil milhões de USD para cerca de 13 mil milhões de USD, representando cerca de 74 % do total das exportações do período. Este crescimento é explicado pelo aumento significativo das exportações de carvão mineral após a recuperação dos preços deste minério no mercado internacional.

TABELA 2: 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)

TABELA 3: EXPORTAÇÕES DE BENS DOS GRANDES PROJECTOS E EXCLUINDO GRANDES PROJECTOS, 2011-2019 (MILHÕES DE USD)

	2011-15	2016-19	2011-19
Exportações dos grandes projectos	10 867	13 285	24 152
Exportações excluindo grandes projectos	7 560	4 683	12 243
Total	18 427	17 968	36 395
% grandes projectos no total das exportações	59 %	74 %	66 %

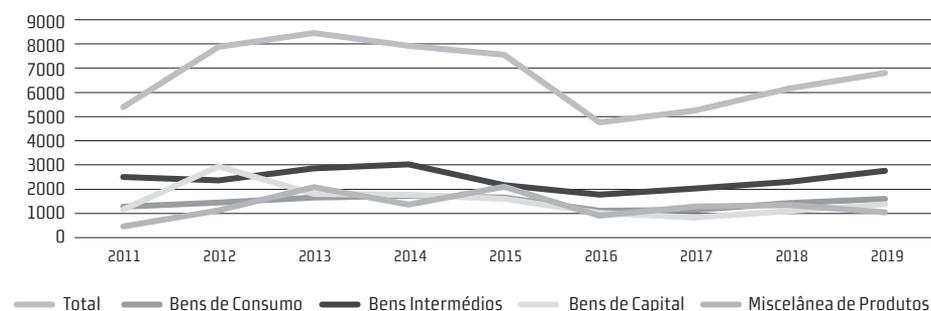
Fonte: Banco de Moçambique (2020a)

Se por um lado, os períodos de crise são determinados pela redução dos preços das principais mercadorias de exportação, por outro, os períodos de expansão da economia são determinados pelo aumento dos preços destas mercadorias no mercado internacional. Este aspecto mostra quão vulnerável tem sido o padrão de crescimento económico do País em relação às dinâmicas e à variação dos mercados internacionais das *commodities*.

Grande parte dos produtos básicos de consumo, bens intermédios e de capital, incluindo cereais, combustíveis, serviços e materiais para o funcionamento da economia e da indústria são importados. Dados do BM mostram que as importações de bens cresceram ao longo deste período (tabela 4). Neste intervalo temporal, as importações dos megaprojectos representaram, em média, 25 % do total de importações de bens. No período de crescimento da indústria extractiva (2011-2015), as importações totais de bens aumentaram de cerca de 5,3 mil milhões de USD, em 2011, para 8,9 mil milhões de USD, em 2013 (3,5 mil milhões de USD para 6,4 mil milhões de USD, excluindo os megaprojectos) (gráfico 2). Entretanto, as importações seguiram uma tendência decrescente até 2016 (4,7 mil milhões de USD), recuperando ligeiramente até 2019 (6,7 mil milhões de USD), apesar do contexto de crise, mas não chegando a atingir os níveis mais altos de 2013 a 2015. As importações dos grandes projectos registaram uma tendência decrescente até 2017, seguidas de um ligeiro aumento nos últimos dois anos do período (gráfico 3). Esta tendência de dependência excessiva de importações reflecte um sector

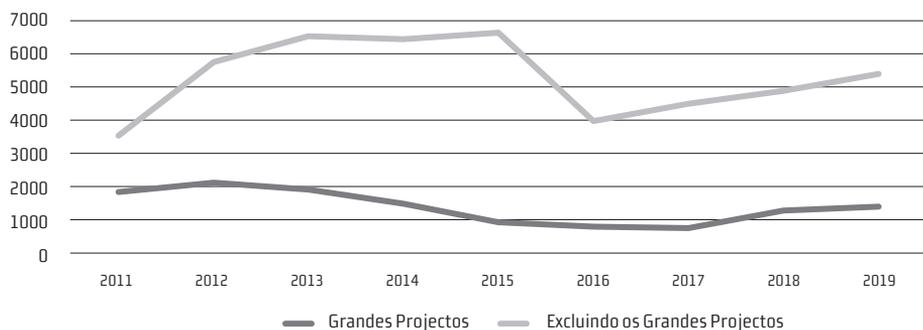
industrial subdesenvolvido, sobretudo da indústria transformadora (excluindo o alumínio), ao longo das últimas duas décadas, e a consequente incapacidade de substituir importações, diversificar a base produtiva e transformar a economia (gráfico 4).

GRÁFICO 2: IMPORTAÇÕES DE BENS, 2011-2019



Fonte: Banco de Moçambique (2020a)

GRÁFICO 3: IMPORTAÇÕES DE BENS DOS GRANDES PROJECTOS E EXCLUINDO GRANDES PROJECTOS, 2011-2019



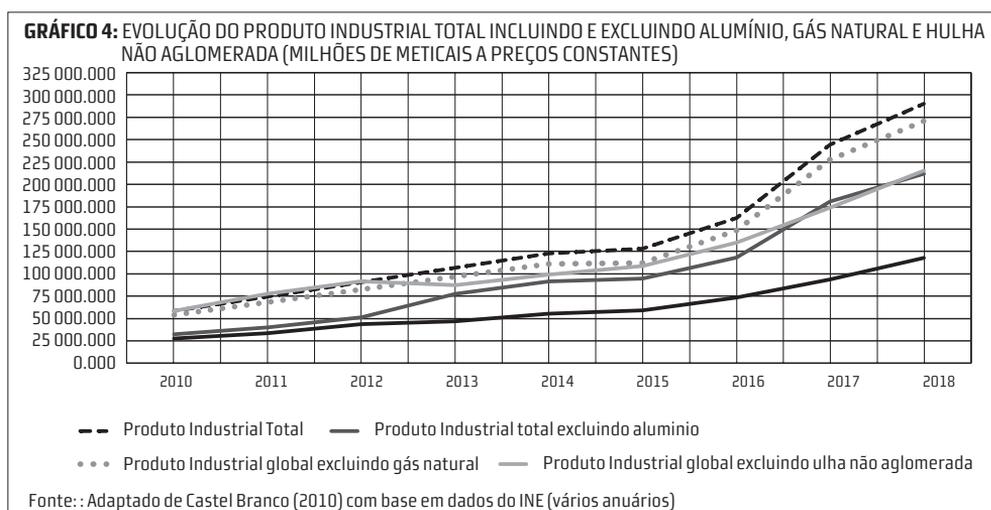
Fonte: Banco de Moçambique (2020a)

TABELA 4: PESO MÉDIO DAS IMPORTAÇÕES DE BENS DOS GRANDES PROJECTOS E IMPORTAÇÕES DE BENS EXCLUINDO GRANDES PROJECTOS, 2000-2019 (%)

	2000-04	2005-09	2010-14	2015-19	2000-19
Importações de bens dos grandes projectos	16	21	26	17	20
Importações de bens (excluindo grandes projectos)	84	79	74	83	80

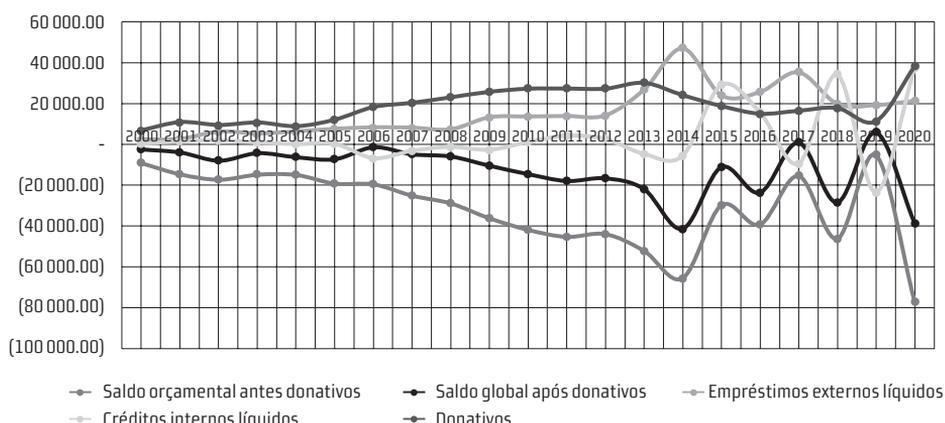
Fonte: Banco de Moçambique (2020a)

Relativamente à evolução da produção industrial (gráfico 4), nas últimas décadas, a economia não caminhou para um processo de transformação estrutural. A produção industrial continua dependente, em larga medida, de um pequeno leque de produtos primários semiprocessados para exportação (alumínio, gás e hulha não aglomerada). Portanto, a economia especializou-se na extracção e produção de produtos primários, com limitado valor acrescentado e fracas ligações com o resto da economia, o que limita as opções e possibilidades de expansão e diversificação da base produtiva (Ibraimo 2020; Langa, 2017; Castel-Branco, 2010). Além disso, a economia é caracterizada por um processo de desindustrialização prematura, caracterizado pelo desaparecimento de indústrias ou perda gradual de capacidades produtivas e tecnológicas em actividades industriais de maior complexidade, em resultado da simplificação de processos produtivos, a favor da concentração de actividades mais primárias (Langa, 2017:179).



A estrutura económica e o padrão de crescimento acima descritos revelam as fragilidades e vulnerabilidades da economia de Moçambique muito antes do choque negativo da COVID-19. Tais fragilidades são extensivas à mobilização de recursos, onde a economia apresenta um défice orçamental crónico antes e após donativos (gráfico 5). O recurso à dívida pública interna e externa constitui um dos mecanismos para cobrir o défice orçamental. Não obstante o crescimento económico registado, principalmente na primeira década e meia (2000-2014), registou-se um incremento no défice orçamental e maior necessidade de recursos não fiscais para a sua cobertura. Este comportamento da economia ao longo das duas décadas antes da pandemia ajuda a ilustrar em que estágio esta encontrou a economia de Moçambique, e as limitações impostas pela estrutura económica e de mobilização de recursos, na capacidade do Governo adoptar medidas para minimizar o impacto negativo da COVID-19 na economia.

GRAFICO 5: SALDO ORÇAMENTAL E FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DE ESTADO (EM MILHÕES DE METICAIS), 2000-2020



Fonte: CGE (vários anos) e OE (vários anos)

MEDIDAS PARA MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA

Como referido na introdução, as medidas restritivas para travar a rápida propagação da COVID-19 no Mundo tiveram efeitos negativos sobre a actividade económica global. Isto levou a que os países tomassem medidas para mitigar os efeitos da pandemia sobre as suas economias. Em Moçambique, poucos dias antes do anúncio oficial do primeiro caso de infecção por COVID-19, foi tomado um conjunto de medidas restritivas para travar uma rápida propagação do vírus. Estas medidas estiveram patentes no primeiro decreto sobre o Estado de Emergência (EE), aprovado pelo parlamento a 31 de Março de 2020. Do conjunto de medidas restritivas, destacam-se o encerramento de actividades económicas e sociais, incluindo estabelecimentos de ensino (público e privado) e uma série de medidas de distanciamento social e protectivas, incluindo a lavagem regular das mãos e o uso de máscaras faciais. À semelhança do que acontecia no resto do Mundo, as medidas restritivas tiveram um impacto imediato sobre a actividade económica, sobretudo na produção, comércio, transportes e serviços. Sendo que os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a economia já se faziam sentir antes mesmo do surgimento do primeiro caso de infecção e da determinação das primeiras medidas restritivas, estavam a ser consideradas medidas para a sua mitigação. As medidas adoptadas por Moçambique são, em grande medida, similares às tomadas em outros países em África, incluindo a Nigéria e a África do Sul, embora numa proporção substancialmente diferente, dado o tamanho das economias e dos problemas económicos e sociais, incluindo as capacidades financeiras destas economias. Medidas convencionais de política monetária foram adoptadas não só em Moçambique, como também nestes países.

POLÍTICA MONETÁRIA

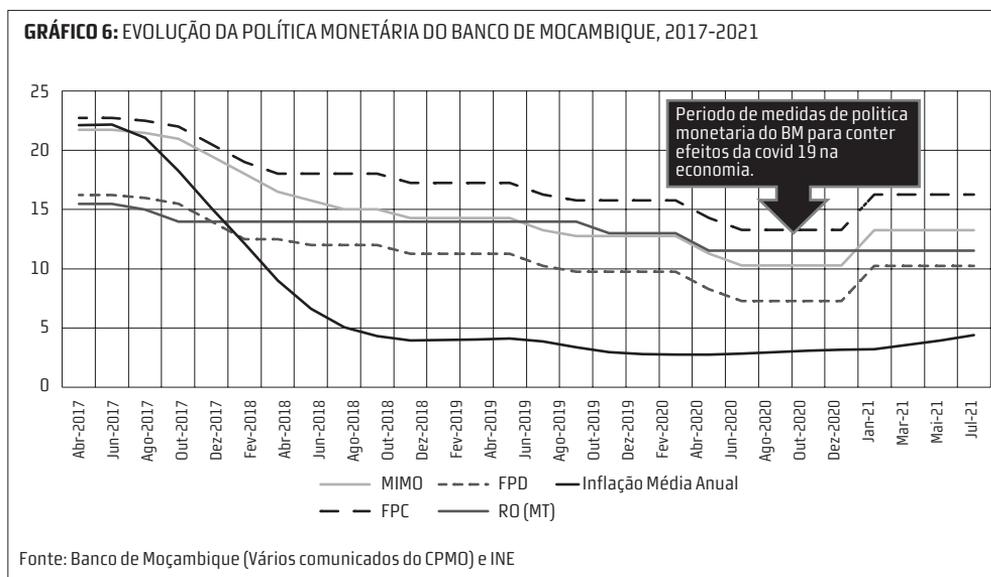
A estabilidade do nível geral de preços, materializado através de uma inflação baixa de um dígito, constitui o mandato primário do BM. As decisões de política monetária são tomadas em função das perspectivas de inflação de médio prazo. Simultaneamente, o BM tem a responsabilidade de supervisionar e manter a estabilidade do sistema financeiro nacional. Para assegurar a estabilidade de preços, o Comité de Política Monetária (CPMO) define a taxa de juro de política monetária (MIMO), na esperança de que esta afecte a inflação por via dos canais das expectativas, taxas de câmbio e crédito. Quando as projecções da inflação se desviam materialmente do objectivo primário de política monetária estabelecido para o médio prazo, o CPMO toma medidas de política adequadas para inverter tal tendência. As primeiras medidas para mitigar os efeitos da COVID-19 sobre a economia foram adoptadas pelo BM, com o objectivo primário de minimizar os efeitos (de curto prazo) na inflação, na taxa de câmbio e no sistema financeiro nacional (Ibraimo & Muianga, 2020). Embora a crise da COVID-19 seja manifestamente uma crise de saúde pública que rapidamente se transformou numa crise económica e social, com constrangimentos na procura e oferta agregadas, as medidas do BM foram tomadas em função do seu mandato primário, a estabilidade do nível geral de preços, materializado através de uma inflação baixa de um dígito. Entretanto, estas medidas foram tomadas num contexto em que o sistema financeiro já apresentava vulnerabilidades e riscos, nomeadamente um grande peso dos activos e passivos dos bancos em moeda estrangeira, fraca credibilidade da soberania acompanhada por alta exposição dos bancos, quadros prudencial e de gestão de risco fracos (World Bank, 2021). Estas medidas compreendiam a redução das taxas de reservas obrigatórias (RO) para os passivos em moeda nacional e estrangeira em 1,5 pontos percentuais de 13 % para 11,5 % e de 36,5 % para 34,5 %, respectivamente (Banco de Moçambique, 2020b). Sabendo que o montante canalizado ao banco central pelos bancos comerciais na forma de RO se traduz em menos dinheiro à disposição do sistema financeiro, a redução da taxa de RO permite ao banco central libertar liquidez para o sistema financeiro, aumentando a quantidade de moeda em circulação na economia. Com esta medida, esperava-se que os bancos comerciais tivessem mais dinheiro disponível para aplicar de forma rentável e expandir o crédito à economia. Antevendo um cenário de abrandamento da actividade económica, o BM tomou uma medida anti cíclica. Com base nos pressupostos monetaristas, esperava-se que assim fosse possível manter a procura por bens e serviços e que a possível queda na taxa de juro pudesse ter um papel importante na procura por moeda por parte das famílias, de modo a realizarem despesas de consumo, e nas contas das empresas. A redução das taxas de RO ajudou a libertar liquidez na ordem dos 90 milhões de USD para os bancos comerciais.

Além da redução das taxas de RO, para reforçar as acções do lado monetário, o BM decidiu introduzir uma linha de financiamento de 500 milhões de dólares americanos em moeda estrangeira para os bancos comerciais que operam no mercado cambial interbancário. Ao abrir esta linha de financiamento, o BM pretendia conter as pressões inflacionárias que pudessem advir da subida da taxa de câmbio, dado o seu papel na determinação da inflação no País. O pressuposto foi o de que a injeção de moeda estrangeira na economia, através do financiamento aos bancos comerciais, poderia aumentar a sua disponibilidade, para que os bancos comerciais fizessem face à procura por divisas pelas empresas e famílias para o financiamento das suas despesas de importação de bens e serviços. Dado que, com a pandemia da COVID-19, as receitas de exportação de Moçambique reduziram para minimizar o défice na conta corrente e consequente depreciação da moeda nacional, esta medida do BM visava reverter este cenário. Isto é, por um lado, o BM pretendia manter a capacidade da economia financiar as despesas de importação, factor fundamental para o seu funcionamento. Por outro, a injeção de divisas no mercado poderia reduzir as pressões para a depreciação do metical. Este facto poderia reduzir os custos de importação de bens e serviços. Tendo em conta que o País é importador líquido, e os bens e serviços que compõem o cabaz utilizado para calcular o Índice de Preços no Consumidor (IPC) é dominado por bens e serviços importados, a redução da taxa de câmbio poderia reduzir os custos deste cabaz e, consequentemente, reduzir as pressões inflacionárias. Desta forma, o objectivo central de política monetária – controlo da inflação – não seria tão afectado. A medida adoptada pelo BM não surtiu o efeito desejado, pois não era atractiva para as empresas, bem como para os bancos comerciais. A taxa de juro associada a esta linha de financiamento e a incerteza em torno das condições de reembolso foram um dos principais factores que contribuíram para menor procura pelas empresas. Para os bancos comerciais, foram os baixos rácios empréstimo/depósito em moeda estrangeira que justificaram a pouca atractividade (World Bank, 2021).

A outra medida do BM foi a não obrigatoriedade dos bancos comerciais em constituir provisões. Com esta medida, o banco central pretendia proteger o sistema financeiro e os riscos de aumento dos rácios de solvibilidade e de crédito malparado. Na perspectiva do BM, esta medida poderia aliviar a pressão das empresas e famílias com financiamento na banca nacional, reduzindo, desta forma, os riscos de as empresas não conseguirem manter os seus custos operacionais e do serviço da dívida. Para as famílias, esta medida permitiria aliviar a quebra de rendimento e, desta forma, amortecer os níveis de procura por bens e serviços. Até que ponto as empresas poderiam reestruturar-se para fazer face a esta pandemia foi até então uma questão central, uma vez que a curto prazo, os factores de produção são relativamente fixos e a capacidade de reestruturar a produção é reduzida. Neste sentido, era pouco provável que as empresas tivessem capacidade para tal.

Em geral, a postura da política monetária em 2020 foi expansionista, a ver pela tendência das principais taxas de referência, sobretudo a taxa MIMO, entre Fevereiro e Dezembro de 2020

(gráfico 6). A postura expansionista foi sustentada pela revisão em baixa das perspectivas de inflação para o médio prazo. A revisão em baixa nas perspectivas de inflação foi fundamentada (i) pela intensa queda na procura interna e perspectiva de que a mesma recuperasse de forma lenta em 2021, (ii) pelas medidas fiscais e administrativas com impacto na redução de preços e (iii) pela revisão em baixa das projecções de preços no mercado internacional. Portanto, dada esta fundamentação, a postura expansionista da política monetária não esteve associada à necessidade de estimular a economia e adoptar medidas de política monetária para minimizar os efeitos da COVID-19. Conforme ilustrado pelo gráfico 6, quando a economia começou a experimentar pressões inflacionárias, medida pela subida da inflação média anual, o CPMO mudou o curso da política monetária aumentando as taxas de juro de referência. A volatilidade tem caracterizado a política monetária no que respeita à sua direcção, reflectindo-se na oscilação entre períodos curtos de expansão e de medidas restritivas abruptas. Esta oscilação mostra como a estrutura vulnerável da economia impede a perseguição do objectivo estratégico de baixas taxas de juro e aumento da competitividade do sector financeiro (Chivulele, 2017; Ibraimo, 2020), que, combinado com a postura da política fiscal na última década, tornou-se cada mais especulativo, sobretudo no que respeita ao grande negócio da dívida pública interna.



POLÍTICA FISCAL

Do lado fiscal, a pandemia da COVID-19 aumentou as pressões sobre o OE, num contexto fiscal limitado e problemático, caracterizado pela fraca capacidade de mobilização de recursos

domésticos e um elevado endividamento público (externo e doméstico) com uma tendência ascendente. O governo elaborou um plano de necessidades e finalidade de financiamento orçado em cerca de 700 000 000,00 de USD, como forma de mobilizar recursos junto dos doadores e parceiros de cooperação. Desde montante, o Governo conseguiu mobilizar pouco mais de 95% do montante inicialmente orçado, cerca de 668 744 037,92 de USD (Ministério da Economia e Finanças [MEF], 2021). Dadas as pressões fiscais criadas pela necessidade de despesas adicionais relacionadas à COVID-19, uma revisão do OE foi necessária. Em Novembro de 2020, uma revisão do OE foi aprovada, com um défice fiscal de 8,3 % do PIB, contra os 4 % do PIB do orçamento original. O OE revisto indicava um aumento em três pontos percentuais na despesa como percentagem do PIB, sendo que dois pontos percentuais eram para despesas relacionadas à COVID-19 e um ponto percentual relacionado com as despesas militares (World Bank, 2021). Importa referir que, mesmo com esta dinâmica de mudança na estrutura do OE, parte significativa das despesas ligadas à COVID-19 foram financiadas por parceiros de desenvolvimento. Por exemplo, o financiamento ao défice orçamental previsto no orçamento rectificativo foi coberto com os donativos mobilizados pelo Governo. Esta necessidade de financiamento mostra, mais uma vez, a relativa dependência do País em relação a influxos de capitais externos em forma de ajuda, mesmo que o OE seja, na sua maioria, financiado por recursos internos.

Este cenário de impacto fiscal da pandemia da COVID-19 é antecedido por um conjunto de medidas adoptadas pelo Governo para mitigar os impactos de curto prazo. Medidas particulares foram tomadas para mitigar os efeitos sobre as empresas e as famílias. No caso das empresas, destacam-se o 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; a autorização da compensação dos créditos de IVA em conjunto com outros impostos até 31 de Dezembro de 2020; a redução em 10 % na tarifa de energia eléctrica para empresas; o perdão de multas sobre as dívidas à segurança social (INSS) e a redução da taxa de juro para pagamentos devidos. Além disso, foi aberta uma linha de crédito 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 uma linha de crédito de 8,7 milhões de USD reembolsável a uma taxa de juro de 4 %. Estas linhas de crédito eram geridas pelo Banco Nacional de Investimento (BNI) e não foram suficientes para cobrir a necessidades de financiamento demandada pelas PMEs (Governo de Moçambique, 2021; World Bank, 2021). No que diz respeito à protecção das famílias mais afectadas pela pandemia, sobretudo as famílias mais vulneráveis nas zonas urbanas, destacam-se as seguintes medidas: expansão do número de beneficiários dos programas de protecção social de 592 179 para 1 695 004 agregados familiares; simplificação dos requisitos de documento de identificação para transferências móveis aos beneficiários dos programas de protecção social; estabelecimento de um fundo de

estabilização e alocação das poupanças para a resposta à COVID-19; suspensão do IVA para o sabão, óleo e açúcar até finais de 2020; suspensão de cobrança de taxas de água para clientes com consumo até 5m³ e isenção de multas; monitorização dos preços para evitar especulação; redução de 50 % na tarifa de electricidade para agregados familiares de baixo rendimento, durante a vigência do EE; proibição de despejo de inquilinos; e subsídios às botijas de gás de cozinha (World Bank, 2021). A tabela 5 ilustra as alocações feitas pelo governo com base nos fundos mobilizados.

TABELA 5: ALOCAÇÕES DOS FUNDOS MOBILIZADOS PARA FINANCIAR DESPESAS LIGADAS À COVID-19

Sector	Necessidades	Finalidades	Desembolsos (USD)	Peso (%)
Saúde	Prevenção e tratamento	Aquisição de material de protecção e tratamento, incluindo ventiladores e equipamento médico	113 274 118,93	16,9
Orçamento do Estado	Mitigação dos efeitos da COVID-19	Compensar a perda de receitas devido à revisão em baixa do PIB de 4 % para 2,2 % e diferimento do pagamento do IRPC	511 137 973,53	76,4
MGCAS – INAS	Transferências às famílias	Aumentar o número das famílias beneficiárias de 592 179 para 1 695 004	38 999 194,89	5,8
MGCAS – INAS – Municípios	Micro-negócios	Linha de crédito para financiar micro-negócios: valor de 200 por operador para amortizar em 6 meses	5 332 750,57	0,8
TOTAL			668 744 037,92	

Fonte: Ministério da Economia e Finanças (MEF) (2021)

RECENTES DESENVOLVIMENTOS NA ECONOMIA E O IMPACTO DAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA

Na secção anterior, descrevemos as medidas de política monetária e fiscal tomadas pelo BM e pelo Governo de Moçambique para mitigação dos efeitos da COVID-19 sobre a economia. O relatório do Banco Mundial sobre as perspectivas da economia aponta que as medidas adoptadas por Moçambique foram similares às dos outros países na região e que a sua eficácia foi comprometida por problemas de concepção e de implementação (World Bank, 2021). Esta posição é também partilhada em outros estudos que levantam também questões sobre transparência no processo de alocação e selecção dos beneficiários directos destas medidas (Mapisse *et al.*, 2021). Entretanto, a ineficácia destas medidas não pode somente ser atribuída a problemas de concepção e implementação. Os efeitos combinados da pandemia e dos problemas estruturais da economia podem melhor explicar a limitada eficácia destas medidas. Isto é, a sua eficácia não é neutra relativamente à estrutura da economia e do seu padrão de

crescimento económico. A COVID-19 surge num contexto em que o País se encontra mergulhado numa crise do sistema de acumulação que se vem a registar desde 2015, exacerbada, *a posteriori*, pelo escândalo das dívidas ocultas em 2016 e, muito recentemente, pelos desastres naturais, em particular os ciclones tropicais. O crescimento da economia reduziu de uma média anual de cerca de 7,5 % em 2000-2014 para cerca de 3,9 % em 2015-2019. Sem considerar a COVID-19, a estimativa de crescimento da economia foi fixada em 4,3 % (World Bank, 2021) depois de um crescimento de 2,2 % em 2019 (INE, 2020). Os impactos negativos da pandemia em Moçambique, à semelhança do resto das economias no Mundo, reflectiram-se na redução da procura agregada e nos constrangimentos de oferta.

Quais foram, até então, os impactos da COVID-19 sobre a economia e até que ponto as medidas adoptadas para a sua mitigação foram efectivas? Embora, de um modo geral, os impactos da COVID-19 sobre a economia se tenham traduzido na redução da procura e oferta agregadas em quase todas as economias, no caso particular de Moçambique há um elemento fundamental a tomar em consideração. Em Moçambique, a pandemia veio encontrar uma economia em crise, traduzida, em geral, pela contínua queda nas taxas de crescimento económico na última meia década (2015-19) (gráfico 1). Esta crise do sistema de acumulação foi agravada pelo escândalo das dívidas ocultas em 2016 e, posteriormente, pelos desastres naturais que afectaram algumas das regiões de maior produção no País, em 2019. Um outro elemento central é o conflito armado no norte de Moçambique, que tem aplicado pressão sobre o OE e o aumento contínuo da dívida pública interna. Enquanto no primeiro trimestre de 2020 se perspectivava uma ligeira recuperação da economia, sobretudo com as dinâmicas de reconstrução pós-desastres naturais e maiores perspectivas de investimento na indústria extractiva, nomeadamente na indústria do gás, a queda dos preços das principais mercadorias de exportação em Moçambique, principalmente do carvão mineral, o surgimento da COVID-19 veio alterar as perspectivas de recuperação. Com as medidas adoptadas de contenção da propagação da pandemia, em Março de 2020, assistiu-se ao encerramento de um conjunto de actividades produtivas, colocando as empresas numa situação de vulnerabilidade que resultou na paralisação das suas actividades, na redução da oferta e consequente perda de rendimentos. A combinação destes factores resultou na perda de rendimentos dos trabalhadores, dadas as dificuldades e impossibilidades de pagamentos de salários, sobretudo para as PME's. Como consequência, assistiu-se, nos primeiros meses de vigência das medidas restritivas, ao aumento do desemprego e, conseqüentemente, à redução na procura de bens e serviços por parte das famílias. Citando um inquérito feito a 90 000 empresas, levado a cabo pelo INE, estima-se que até Junho de 2020, as empresas tenham registado perdas de receitas na ordem de 7 % do PIB, 120 000 postos de trabalho perdidos e cerca de 62 000 contratos de trabalhos suspensos (World Bank, 2021:1). A economia registou um crescimento ligeiro no terceiro semestre, como resultado do alívio de algumas medidas restritivas e retoma de algumas actividades económicas. Dado os

efeitos severos da pandemia, e a incapacidade das medidas adoptadas em relançar a actividade económica, incluindo a paralisação de projectos de investimento na produção do gás do Rovuma e de outras mercadorias primárias para exportação, a economia registou uma recessão, em 2020, na ordem de 1,3 %.

Entretanto, o impacto das medidas fiscais foi limitado, sobretudo pelos excessivos critérios de elegibilidade. A maioria das pequenas empresas registadas sob o regime de imposto simplificado não foram incluídas, o que resultou no não pagamento das obrigações fiscais por parte de 14,7 % das empresas, no final do segundo trimestre de 2020 (World Bank, 2021). No contexto da COVID-19, a política monetária continuou a ser guiada em função do objectivo de inflação, embora a conjuntura económica causada pela pandemia e o tipo de estrutura económica do País sugerissem uma abordagem diferente. Aliás, a actuação da política monetária tem sido questionada há mais de duas décadas, com um conjunto de conflitos e tensões entre esta e a política fiscal e com a estrutura da economia a serem os principais elementos de questionamento (Castel-Branco and Ossemane, 2010; Chivulele, 2017; Ibraimo, 2020). Se, por um lado, a crise da economia no período antes da COVID-19 já evidenciava as limitações que a estrutura da economia impunha à eficácia e consistência da actuação da política monetária no que respeita à expansão do acesso a capital a baixo custo (Chivulele, 2017), a manutenção da forma de actuação da política monetária no contexto da pandemia reforça estas mesmas limitações.

CONCLUSÕES

A pandemia da COVID-19 originou um choque de procura e oferta sem precedentes. À semelhança de vários outros países no Mundo, Moçambique foi severamente afectado por estes choques, tendo a economia registado um crescimento negativo de 1,3 % em 2020. Isto mostra que as várias medidas adoptadas para mitigação dos efeitos da pandemia na economia foram ineficazes, dada uma combinação de factores de natureza estrutural da economia que não permitiram encontrar um espaço fiscal adequado para minimizar os efeitos sobre as camadas sociais mais afectadas, em especial as PME e as famílias mais desfavorecidas, sobretudo das zonas urbanas, altamente dependentes do sector informal para a sua subsistência. Isto acontece num contexto em que o País se encontra numa espiral de endividamento público que parece estar longe de ser resolvida. A pandemia da COVID-19, além de expor as fragilidades e vulnerabilidades da estrutura da economia de Moçambique, veio, em certa medida, agudizar os problemas do endividamento público, sobretudo a dívida pública interna, que já vinha com uma tendência ascendente desde o princípio da última década. É certo que a pandemia da COVID-19 explica, em grande medida, o comportamento da economia no último ano e meio. Contudo, é preciso não atribuir a crise da economia apenas aos efeitos desta. Muito pelo contrário, a COVID-19 veio expor as fragilidades e vulnerabilidades do padrão de acumulação

económica de Moçambique, que, dadas as suas características dominantes, não tem contribuído para um processo de transformação económica e social ao longo das últimas décadas. Estas características dominantes da economia, e a forma como as mesmas estruturam as dinâmicas económicas e sociais mais gerais, não permitem criar as condições necessárias para minimizar ou encontrar alternativas mais eficazes para lidar com a crise da COVID-19. A pandemia teve um impacto significativo no desempenho da economia em 2020 e continua até os dias de hoje, com novas medidas restritivas em vigência desde o início do ano, o que gera cada vez mais incerteza sobre as perspectivas para o ano de 2021, pese embora o início da campanha de vacinação em massa. Do lado fiscal, existem desafios enormes, sobretudo a contínua dificuldade de mobilização de recursos fiscais adicionais por via da tributação dos grandes projectos de investimento em recursos naturais. A crise da COVID-19 veio tornar esta tarefa cada vez mais difícil e, associado ao elevado recurso ao endividamento público interno, as perspectivas a médio e longo prazo são cada vez mais incertas. A conjugação do objectivo principal da política monetária, inflação baixa de um dígito, por via do modelo em vigor, como tipo de estrutura económica extractiva, concentrada, desarticulada e porosa não só limita a eficácia da política monetária, como leva a que esta reforce os problemas estruturais por detrás da sua inconsistência.

Portanto, a experiência dos impactos severos da segunda vaga da COVID-19, no início de 2021, os impactos da pandemia sobre a economia em 2020 e os problemas ligados à ineficácia das medidas adoptadas até então, devem servir uma melhor reflexão sobre a forma de lidar com a pandemia a médio e longo prazos. Isto implica não só repensar a estratégia de vacinação, mas o reforço das condições sanitárias em geral e ponderar sobre os problemas de excessiva dependência da economia em relação ao exterior. Reflectir sobre a transformação do actual padrão de acumulação económica deve ser uma tarefa contínua e que ajude a responder aos desafios mais gerais de transformação económica e social do país. Sem tratar destas questões e com uma postura de política monetária e fiscal inconsistentes e em conflito, a eficácia de qualquer medida de política fiscal e monetária que não enfrente as características estruturais da economia e a necessidade da sua transformação será sempre limitada.

REFERÊNCIAS

- Banco de Moçambique (2020a) *Estatísticas Gerais*. Maputo: Banco de Moçambique. Disponível em: http://bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222 (consultado a 5 de Maio de 2020).
- 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. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=385 (consultado a 1 de Julho de 2021).
- 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', *Review of African Political Economy*, 41(Sup 1), pp. S26–S48. doi: 10.1080/03056244.2014.976363.
- Castel-Branco, C. N. (2015) 'Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma «bolha económica» em Moçambique?', in Brito, L. de et al. (eds) *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 157–199.
- Castel-Branco, C. N. (2017) 'Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique', in Brito, L. de et al. (eds) *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 99–164.
- Castel-Branco, C. N. and Ossemame, R. (2010) 'Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique', in Brito, L. de et al. (eds) *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 141–182.
- Chivulele, F. M. (2017) 'Política Monetária e estrutura productiva em Moçambique', in *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo, 18 de Maio de 2012: IESE, pp. 203–232.
- Governo de Moçambique (2021) 'Balço do Plano Económico e Social 2020'.
- Ibraimo, Y. (2020) 'Tensões, conflitos e inconsistências nas relações entre política fiscal e monetária em Moçambique', in *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE, pp. 207–233.
- Ibraimo, Y. and 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. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-126_YICM.pdf (consultado a 15 de Julho de 2020).
- IMF (2020) *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*. June 2020. Washington, DC: IMF.
- INE (2020) *Estatísticas Económicas*. Maputo: INE. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib-na-optica-de>

producao/pib-na-optica-de-producao-2020/view (Consultado a 30 de Abril de 2020).

- Langa, E. (2017) 'Dependência de megaprojectos e desindustrialização prematura em Moçambique', in Brito, L. et al. (eds) *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 165–183.
- 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*. Maputo: Centro de Intergidade Pública. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2021/02/10/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/> (consultado a 1 de Julho de 2021).
- Ministério da Economia e Finanças (MEF) (2021). *Relatório de Uso de Fundos no âmbito da Covid-19*. Maputo.
- Padhan, R. and Prabheesh, K. P. (2021) 'The economics of COVID-19 pandemic: A survey', *Economic Analysis and Policy*, 70, pp. 220–237.
- Stevano, S. et al. (2021) 'COVID-19 and crises of capitalism: intensifying inequalities and global responses', *Canadian Journal of Development Studies*, 42(1–2), pp. 1–17.
- World Bank (2021) *Mozambique Economic Update: Setting The Stage For Recovery*. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/931171614625070870/pdf/Mozambique-Economic-Update-Setting-the-Stage-for-Recovery.pdf> (consultado a 2 de Julho de 2021).

A RECESSÃO ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE: FOI A COVID-19? UM OLHAR A PARTIR DO SECTOR EXTERNO

Michael Godet Sambo

INTRODUÇÃO

Depois de a Organização Mundial de Saúde (OMS) ter sido notificada pela primeira vez, a 31 de Dezembro de 2019, sobre a ocorrência de casos de pneumonia de origem desconhecida na cidade de Wuhan, na China, as autoridades chinesas identificaram, a 7 de Janeiro de 2020, o novo coronavírus como sendo a causa da doença que em pouco tempo se espalharia pelo Mundo, afectando a economia mundial. Inicialmente designado 2019-nCov, não tardou a mudar o nome para COVID-19 (*Coronavirus Disease*), e a sua rapidez de propagação também foi notória, levando a OMS a declarar Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional, a 30 de Janeiro, o que representa o mais alto nível de alerta daquela instituição. Até então, apenas 98 casos haviam sido identificados, em pelo menos 19 países, incluindo a China, e embora «supostamente» não tivessem sido registados óbitos, a situação já instaurava o pânico um pouco por todo o Mundo.

A 11 de Março de 2020, com 118 000 casos reportados em 114 países, com um total de 4 291 óbitos registados, e a sua contínua e rápida expansão, a OMS declarou que o surto poderia ser caracterizado como «pandemia» (*World Health Organization (WHO) Regional Office for Europe*, n.d.). Em meados de Março, a Europa tornou-se no epicentro da pandemia, chegando a acumular, a 18 de Abril de 2020, cerca de 68 % da mortalidade mundial. Em contrapartida, as previsões económicas mundiais e as previsões dos custos com a pandemia também seguiram um ritmo apocalíptico, chegando a estimar-se custos na ordem dos 2,7 triliões de dólares americanos (Orlik *et al.*, 2020), e 4,1 triliões de dólares (Alegado, 2020), entre outras previsões. O que em parte justificou estas conjecturas foram as medidas de restrição das actividades económicas e de confinamentos compulsivos adoptadas pelos vários governos mundiais, com vista a estancar a rápida propagação da COVID-19. As diversas economias sofreram paralisações totais ou parciais temporariamente e, em alguns casos, sucessivas, naquilo que ficou conhecido como «*lockdown*» («confinamento»), facto que forçou aos respectivos governos a aumentar as suas despesas públicas com a segurança social e os apoios às classes empresariais e industriais, com vista à protecção das respectivas

economias e dos seus agentes económicos em particular. Estas acções políticas exigiram enormes esforços financeiros dos governos, e revelaram a vulnerabilidade dos países pobres em prosseguirem com políticas expansivas com recurso a fundos próprios, no intuito de precaverem as suas economias de entrarem em crise profunda.

Em suma, com vista a salvar vidas e a economia mundial, os governos nacionais disponibilizaram cerca de 12 triliões de dólares americanos em acções de natureza fiscal, e aproximadamente 7.5 triliões de dólares em intervenções monetárias. Além disso, os países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI) contribuíram para o Fundo de Alívio e Contenção de Catástrofes, bem como para o Fundo de Crescimento e Redução da Pobreza, o que permitiu ao FMI alocar cerca de 100 biliões de dólares para apoio aos seus membros face à pandemia, incluindo para o alívio da dívida dos países mais carenciados até Abril de 2021, e para a provisão de empréstimos concessionais numa capacidade até 10 vezes maior que a anterior à crise (Georgieva, 2020). Mesmo assim, a economia mundial experimentou uma recessão por conta da Covid-19, considerada a maior desde a Grande Depressão (Crise de 1929).

Passado o primeiro ano após a eclosão da pandemia, que levou a uma recessão da economia mundial na ordem dos -3.5 % do PIB global, segundo dados do Banco Mundial (World Bank, 2021b), várias vacinas foram introduzidas, aumentando a expectativa de se reverter o cenário da crise e recessão económica. Com efeito, embora seja tida como a maior crise da economia mundial desde a Grande Depressão, estima-se também que a recuperação económica pós-recessão, prevista para 2021, como efeito da introdução das vacinas e consequente relaxamento das medidas restritivas, seja a maior dos últimos 80 anos, com o PIB mundial a crescer na ordem dos 5.6 % (World Bank, 2021b; Levy & Leite, 2021). No entanto, prevêem-se disparidades no processo de recuperação económica, com vantagem para as economias mais desenvolvidas e que dispõem de mais recursos, quer para o rápido acesso à vacinação, como também para maior intervenção nas suas economias aos níveis fiscal e monetário. Portanto, as economias mais desenvolvidas tenderão a experimentar uma rápida recuperação e altas taxas de crescimento pós-recessão, embora nem sempre iguais ou superiores às taxas anteriormente previstas. Por sua vez, os países em desenvolvimento terão uma recuperação mais lenta, e os efeitos da recessão ao nível do PIB *per capita* estender-se-ão por um período relativamente longo. O Banco Mundial ainda acrescenta que «entre as economias de baixa renda, onde a vacinação está atrasada, os efeitos da pandemia reverteram os avanços na redução da pobreza e agravaram a insegurança e outros desafios de longa data» (World Bank, 2021b). Note que, para o Banco Mundial, de acordo com o prefácio do presidente do Grupo, David Malpass, «expandir a distribuição e aplicação da vacina, especialmente para os países em desenvolvimento é a primeira e mais importante condição para a recuperação económica» (World Bank Group, 2021:xv).

É precisamente este tipo de afirmação e lógica de construção de argumento que o presente artigo pretende problematizar, e quiçá desconstruir, olhando para o caso de Moçambique. Pois, primeiro, o problema da crise económica relacionada com a pandemia da COVID-19 centra-se nas restrições impostas ao fluxo normal das actividades económicas e não no vírus em si; em segundo lugar, em vez do foco estar posto na descoberta da cura para a doença do coronavírus, todas as atenções são direccionadas exclusivamente às vacinas cuja eficácia não abrange todas as variantes da COVID-19, numa altura em que novas variantes continuam a surgir; e terceiro, tais afirmações não consideram o estado ou tendência dessas economias em desenvolvimento antes da eclosão da crise, mas notificam que a vacina é pré-condição para solucionar o problema da recessão, supostamente causada pela COVID-19. Até que ponto a administração da vacina trará a recuperação da economia moçambicana?

Moçambique é uma das economias de baixa renda ou um país em desenvolvimento, onde o processo de vacinação está atrasado, e não sendo excepção à recessão económica no contexto da COVID-19, esforça-se para a sua rápida recuperação e a respectiva reversão dos efeitos da crise. Será que conseguirá sem a vacinação efectiva de sua população? Ou será que sem alcançar uma taxa de vacinação populacional de, por exemplo, mais de 50 % da população, não pode retomar o crescimento, muito menos as elevadas taxas de crescimento económico, como, por exemplo, da ordem dos 7 % ao ano, que tornaram Moçambique num caso de sucesso económico? Obviamente, nenhuma destas questões poderia ter um argumento lógico sustentável, mas mereceriam um conjunto de especulações e argumentações romantizadas, que deixariam de lado um conjunto de factos socioeconómicos e políticos fundamentais para a análise das dinâmicas económicas de Moçambique e cruciais para sua recuperação. Pois, com um total cumulativo de casos positivos de 75 828 pessoas até 29 de Junho de 2021 (Ministério da Saúde, 2021b), isto é, volvidos um ano e meio desde o início da pandemia, para uma população estimada de 30 832 244 de habitantes em 2021 (Anon, 2019), Moçambique conta com apenas 0,25 % da população cumulativa infectada, num universo de 1,9 % da população de testados. Não obstante, é lógico afirmar que o facto de Moçambique ter experimentado uma taxa de crescimento do PIB negativa de -1,3 %, segundo os dados do Banco Mundial, não se deve ao grau de propagação da pandemia no País, e sim à combinação simultânea dos efeitos das medidas restritivas dos seus principais parceiros económicos (Sambo & Siúta, 2020), das medidas tomadas internamente, bem como da conjuntura económica em que se encontrava à chegada da pandemia.

Desta forma, este artigo argumenta que a crise económica em Moçambique não resulta da eclosão da pandemia em si, e dos seus efeitos directos na economia moçambicana, mas sim, que a pandemia exacerbou uma crise pré-existente. O artigo resulta de análise bibliográfica e documental, com ênfase para a análise de dados estatísticos de múltiplas fontes internacionais e nacionais, destacando as fontes oficiais, e analisa as dinâmicas económicas no contexto da

COVID-19, com enfoque nas relações económicas de Moçambique com o resto do Mundo desde antes da eclosão da pandemia até aos princípios de 2021. Além da introdução, este artigo é desenvolvido em duas secções seguidas da conclusão. A primeira secção analisa as dinâmicas das políticas públicas no contexto da dependência externa, e a segunda investiga as dinâmicas da economia de Moçambique em relação ao resto do mundo, analisando os antecedentes e as variações no âmbito da COVID-19, com vista a aferir a sua relação; segue-se finalmente uma conclusão e implicações da análise.

DINÂMICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA DEPENDÊNCIA EXTERNA

Moçambique reportou o primeiro caso de COVID-19 a 22 de Março de 2020. Seguiram-se de imediato uma série de medidas administrativas visando estancar a sua propagação no País, sob a justificação de a prevenção ser a melhor estratégia. As medidas inicialmente adoptadas, no contexto da declaração do Estado de Emergência a 30 de Março, estendido até 30 de Julho, compreenderam (a) o encerramento das escolas desde o ensino pré-primário ao ensino universitário; (b) a proibição de reuniões de mais de 50 pessoas, incluindo os cultos religiosos; (c) o banimento e cancelamento de vistos de entrada no País; (d) a imposição de quarentena por 14 dias a todos viajantes que entrassem em Moçambique; (e) a criação de um comité técnico-científico para aconselhamento ao Governo; e, (f) a obrigatoriedade do uso de máscara facial em locais públicos (International Monetary Fund, 2021d). Estas medidas iniciais podem ter contribuído para um retardamento da expansão da pandemia em Moçambique. Porém, gradualmente esta foi-se expandindo no território moçambicano, causando receios relativos ao surgimento de uma crise humanitária (Siúta & Sambo, 2020), dadas a precariedade do sistema sanitário em Moçambique e a limitada capacidade financeira para a reestruturação deste, com vista a poder responder a uma acrescida demanda que a pandemia poderia ter causado.

Importa notar que a propagação desta pandemia tende a fazer-se em flutuações designadas «ondas de contaminação», o que torna pouco previsíveis as medidas de prevenção, no contexto de saúde pública e das suas implicações socioeconómicas, bem como ao nível das políticas económicas. Note-se que em Moçambique já se fizeram sentir duas ondas, a primeira com o pico entre Agosto e Setembro de 2020, e a segunda com o pico em Fevereiro de 2021. A segunda foi maior do que a primeira, tendo registado um total de 286 óbitos no pico, contra cerca de 39 óbitos no pico anterior (Ministério da Saúde, 2021a). Há, no entanto, indícios da eclosão de uma nova onda, porquanto a taxa de positividade passou de 2 % em Maio para 4 % em Junho de 2021. Por seu turno, as medidas de prevenção instituídas pelo Governo, ao longo destes períodos, também variaram. Por exemplo, na segunda declaração de Estado de

Emergência, em Agosto de 2020, foram acrescidas medidas como: (a) imposição de limitação de movimento dentro do País e através das fronteiras; (b) banimento de todos os tipos de eventos públicos e privados; (c) fecho e restrições às lojas não essenciais; (d) monitoria de preços dos bens essenciais para prevenir especulações de preços; (e) redireccionamento do sector industrial para produção de bens necessários à prevenção e mitigação da pandemia COVID-19; (f) introdução da rotação dos trabalhadores nos sectores de serviço; e (g) a certificação da adopção de medidas preventivas por todas as instituições públicas e privadas (International Monetary Fund, 2021d). Por outro lado, manifestou-se uma tendência de reabertura gradual das actividades económicas com início em Agosto de 2020. Em Fevereiro de 2021, com o aumento do número de casos positivos, o Governo voltou a agravar algumas destas medidas, incluindo a imposição de limites aos horários de circulação de pessoas na cidade de Maputo. Ao nível de políticas fiscais, o Fundo Monetário Internacional regista a introdução de isenções do IVA para produtos essenciais, como o açúcar, óleo vegetal e sabão, estendidos de Maio até ao final do ano 2020. Embora mencione transferências e subsídios às famílias mais carenciadas, aos micro negócios e às pequenas e médias empresas, estes não são claramente evidenciados como políticas implementadas em 2020, e sim como intenções de políticas a serem levadas a cabo mediante a obtenção de empréstimos solicitados pouco depois da eclosão da pandemia. Sabe-se, porém, da implementação de transferências monetárias a famílias de baixa renda ao longo do primeiro semestre de 2021, pelo facto de ter sido mediatizado na capital do País. Mas também se sabe das duas linhas de crédito introduzidas pelo Banco Nacional de Investimento¹ (BNI), com vista ao apoio à economia no contexto da pandemia de COVID-19, através das micro, pequenas e médias empresas (MPME), sendo uma linha de crédito em parceria com o Governo de Moçambique (GdM), no montante de 1000 milhões de meticais, aproximadamente 14 milhões de dólares americanos aprovados pelo GdM a 2 de Junho e designados «GOV Covid-19»; e outra linha do próprio Banco, designada «BNI Covid-19», no valor de 600 milhões de meticais, através da emissão de empréstimos obrigacionistas (BNI, 2020). É de esperar que a linha de financiamentos advindos da parceria com o Governo não seja oriunda de receitas próprias de Estado, e sim dos empréstimos adquiridos ao FMI, como adiante se descreve. Por sua vez, o relatório do BNI refere que o total de crédito disponibilizado no âmbito da COVID-19 (1600 milhões de meticais) foi absorvido na economia pelos seguintes sectores: comércio (29 %), avicultura (16 %), turismo (10 %), indústria alimentar (8 %), agricultura (6 %), educação (6 %) e outros (*ibid*), os quais se pressupõe terem incidido principalmente ao nível de tesouraria das empresas receptoras. Portanto, sem apoio externo, a capacidade fiscal do país estava aquém do necessário para implementação de políticas expansionistas necessárias para atenuar os

¹ O BNI é um banco de desenvolvimento e de investimento detido a 100 % pelo Estado Moçambicano através do Instituto de Gestão das Participações do Estado – IGEPE (BNI, 2021).

efeitos das medidas de saúde pública adoptadas no contexto da COVID-19, bem como para o combate à pandemia.

A pandemia eclodiu num momento em que a economia de Moçambique se encontrava em paulatino arrefecimento e relativamente fragilizada. Os dados do Banco Mundial indicam que as taxas de crescimento do PIB vinham a reduzir nos anos anteriores à pandemia, registando-se 3,4 %, em 2018, e 2,3 %, em 2019, respectivamente, portanto, em nada relacionadas com a pandemia em si, pois nem indícios de sua eclosão existiam até então. Estimada uma taxa de crescimento real do PIB de Moçambique em -1,3 %, para 2020, prevê-se que em 2021 cresça 1,7 %, em 2022 suba para 4,1 % e atinja 6,3 % em 2023 (World Bank Group, 2021:165). Note que, à entrada da pandemia, a economia do País se encontrava no limiar do sufoco, causado, por um lado, pela crise da dívida pública² e a subsequente retirada do apoio directo ao Orçamento Geral de Estado (OGE) por parte dos parceiros económicos bilaterais e multilaterais em resposta à contracção oculta de dívidas astronómicas descobertas em 2013 e 2016 (Cortez *et al.*, 2021). Na incapacidade de honrar com os respectivos compromissos assumidos no contexto destas dívidas, o Governo viu-se forçado a reescalonar a dívida. Saliente-se que, de acordo com as escalas de classificação de risco de crédito, quer da *Standard & Poor's* (S&P), quer da *Moody's Investor Service* (Moody's) ou mesmo da *Fitch Ratings* (Fitch), que são as principais agências de classificação do risco de crédito ao nível mundial, Moçambique mudou a sua classificação de «altamente especulativo» (Moody's: B3; Fitch: B; S&P: B-) para classificações mais baixas, variando apenas entre «risco muito alto» e «risco substancial», desde 15 de Março de 2016 até ao presente, nas três agências em simultâneo (vide Trading Economics, 2021a). Isto significa que a possibilidade de obtenção de crédito comercial no exterior tornou-se remota, restringindo as opções do Governo ao crédito concessional e ao crédito comercial interno.

Por sua vez, com a eclosão da pandemia, o Governo de Moçambique recorreu ao apoio financeiro internacional, e o País beneficiou de alívio parcial do serviço da dívida. Sendo Moçambique um país sobre endividado, além de figurar entre os países mais pobres do mundo, foi abrangido pela Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI) mobilizada pelo Banco Mundial e o FMI aos países credores do G20, com vista a aliviar o sufoco dos países pobres na luta contra a COVID-19 (World Bank, 2021a). Por um lado, o Governo de Moçambique aderiu à iniciativa assinando o primeiro memorando de entendimento, a 29 de Setembro de 2020, com o grupo de credores afiliados ao Clube de Paris, tendo conseguido a suspensão do serviço da dívida com três parceiros bilaterais, nomeadamente a China,

² Segundo Rogério Zandamela, Governador do Banco de Moçambique, a Dívida Pública de Moçambique passou de 40 % do PIB, em 2013, para 120 % do PIB até ao momento (AIM, n.d.). Dados estatísticos do Banco de Moçambique publicados pela *Trading Economics* denotam uma clara subida da Dívida Pública em percentagem do PIB entre 2010 e 2020, revelando um salto de 55,4 % do PIB, em 2014, para 88,1 %, em 2015, evoluindo imediatamente para níveis de insustentabilidade em 2016, com 106,6 % do PIB, de onde tendeu a evoluir até 113,7%, em 2020 (Trading Economics, 2021b).

a Coreia do Sul e o Japão, num total de 22,3 milhões de dólares americanos (Ministério da Economia e Finanças, 2021), que inicialmente terminaria a 31 de Dezembro de 2020, tendo sido estendido até Dezembro de 2021 (World Bank, 2021a). Portanto, o País ganhou um apoio indirecto, na medida em que recursos que deviam ser canalizados para o serviço da dívida podem, por força da suspensão temporária, ser canalizados para o combate à pandemia e aos seus efeitos.

Por outro lado, de um fundo de empréstimo total de 19 486,13 milhões de dólares aprovado pelo FMI aos cerca de 36 países de África até Maio de 2021, Moçambique beneficiou de 309 milhões de dólares, aprovados a 24 de Abril de 2020. Note que o Governo de Moçambique solicitou à comunidade internacional um total de 700 milhões de dólares para poder lidar com os efeitos da pandemia na economia, especificamente com vista a: (a) implementar políticas fiscais, tais como a isenção temporária de impostos, por forma a apoiar as famílias e o sector de saúde³; e (b) aumentar os gastos em resposta à crise sanitária e necessidades humanitárias, incluindo altos gastos com bens e serviços de saúde e os programas de transferência financeira (International Monetary Fund, 2021d). Neste contexto, além do crédito financeiro concedido pelo FMI, o País contraiu um crédito adicional com o Banco Mundial, na ordem dos 27,95 milhões de dólares a 8 de Junho de 2020, decorrente do fundo de apoio de emergência ao Projeto de Prontidão e Resposta à COVID-19 (Ministério da Economia e Finanças, 2021). Somando ao crédito recebido do FMI, no âmbito da COVID-19, totaliza cerca de 336,95 milhões de dólares em crédito externo nesse âmbito. Entretanto, em 2020, Moçambique contraiu um total de 857,35 milhões de dólares em empréstimos externos, dos quais apenas os previamente mencionados eram consignados à mitigação dos efeitos da pandemia (Ministério da Economia e Finanças, 2021:18). Portanto, o País beneficiou de injeção de capital para prosseguir com as políticas fiscais expansivas necessárias para fazer face à crise, sem a qual a capacidade interventiva provavelmente teria sido comprometida. No entanto, é importante notar que, antes da pandemia, o País não dispunha de recursos para melhorar o sistema sanitário, tal como para fazer face a situações de emergências como a provocada pela COVID-19. Moçambique tinha limitações de acesso ao crédito comercial, devido à baixa reputação decorrente da contracção das dívidas ocultas que levaram o País à situação de insustentabilidade da dívida pública, factos que também retraíram o apoio dos parceiros bilaterais. Nestas condições, a capacidade interventiva do Estado na economia enfrentava sérias dificuldades, devido à elevada dependência de fluxos de capitais externos sob forma de dívida pública externa e doações para apoio ao défice orçamental, facto que permite a execução das políticas públicas. Por conseguinte, no contexto da pandemia, embora o País disponha de recursos adicionais, tais recursos são usados principalmente na

³ Isenções de IVA e tarifárias na importação de alimentos, medicamentos e equipamento médico.

componente do consumo público em contexto de emergência, e, portanto, têm um peso acrescido na Dívida Pública de Moçambique e no serviço da dívida, com efeitos substanciais a médio e longo prazo, dados os níveis de insustentabilidade em que se encontra.

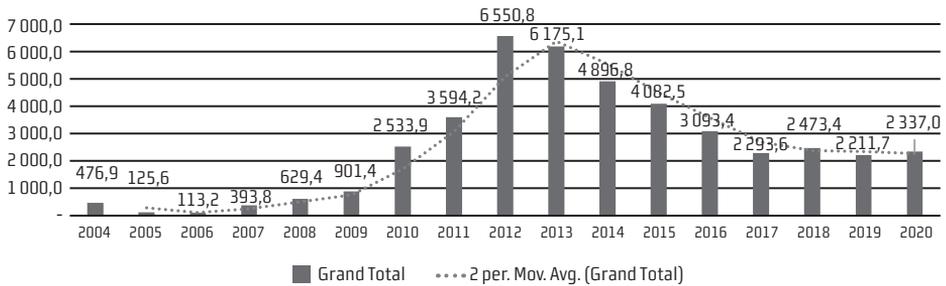
DINÂMICAS DA ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE EM RELAÇÃO AO RESTO DO MUNDO

Esta secção procura analisar as tendências de algumas variáveis económicas no âmbito da economia internacional, desde o período anterior à COVID-19 até ao primeiro ano desde o seu início, na perspectiva de demonstrar que a crise actual, no caso de Moçambique, precede a pandemia. Com efeito, a pandemia só exacerbou os efeitos de uma crise que já se vinha a revelar, como a seguir se demonstra.

Primeiro, o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) já estava numa tendência descendente desde o seu pico, em 2012, de acordo com os dados de 2021 do Banco de Moçambique⁴. Apesar do IDE que Moçambique atrai ter um relativo fraco potencial para impulsionar o desenvolvimento socioeconómico (Sambo, 2020), tem um enorme potencial de contribuição para o crescimento económico através da produção orientada para as exportações que este promove. Pelo que, se por um lado o investimento e as exportações em Moçambique tendem a evoluir no mesmo ritmo (Castel-Branco & Ossemame, 2010:169), por outro, estas duas variáveis exercem pressões sobre o PIB na mesma direcção da sua evolução. Neste contexto, considerando a tendência geral do IDE, em Moçambique, desde 2013, nota-se que apresenta um declínio consistente até 2017, de onde tende a estagnar (fig. 1). Por conseguinte, verifica-se uma correspondente redução das taxas de crescimento do PIB evidenciadas a partir de 2015, e o conseqüente abrandamento paulatino do crescimento do PIB até atingir o declínio em 2020 (fig. 2). Logo, a crise económica, em Moçambique, já se mostrava através da desaceleração económica que se manifesta de forma persistente e acentuada a partir de 2015. Pode, eventualmente, questionar-se a contínua decadência das taxas de crescimento do PIB entre 2017 e 2020, visto que o IDE estagnou nesse período. Esta questão leva-nos ao segundo argumento.

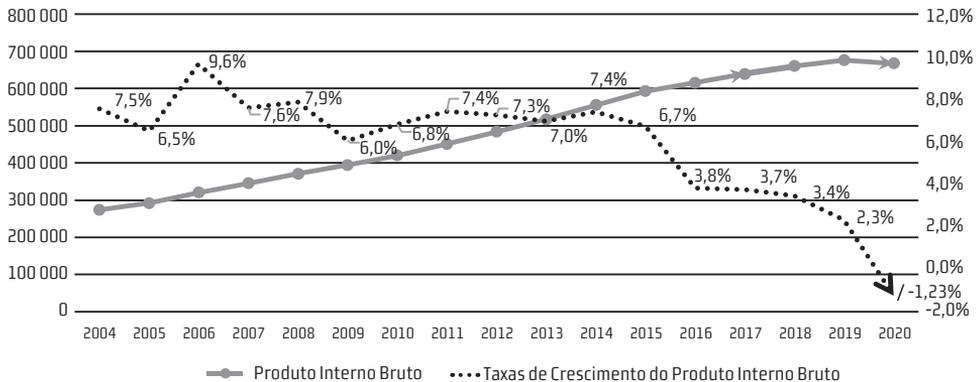
⁴ Note que os dados de 2021 diferem dos disponibilizados em 2020, nos quais o pico do IDE se verificava em 2013 (vide em Sambo, 2020).

FIGURA 1: ENTRADA DE IDE ANUAL EM MILHÕES DE USD (2004-2020).



Fonte: Banco de Moçambique.

FIGURA 2: TENDÊNCIA E EVOLUÇÃO DO PIB A PREÇOS CONSTANTES 2014=100 (106-MT), E DAS TAXAS DE CRESCIMENTO.



Fonte: INE

Segundo, a economia de Moçambique é altamente vulnerável aos choques externos. A sua vulnerabilidade económica deriva de vários factores, incluindo a elevada dependência de influxos de capital externo, quer por via da dívida pública externa para financiar os gastos do Governo na prossecução de políticas públicas, discutidos na secção anterior, quer por vias do IDE, que financia a produção, como demonstrado no ponto anterior. Adicionando a estes, está a vulnerabilidade decorrente da elevada taxa de abertura⁵ para com o resto do Mundo, sendo Moçambique uma economia pouco robusta. Na essência, Moçambique importa o que consome e exporta o que produz, facto que torna a economia sensível às pequenas variações na oferta ou procura de bens no mercado internacional, sobretudo das *commodities*, bem como às variações de preços. Porque, o IDE, em Moçambique, está concentrado em megaprojectos

⁵ A taxa de abertura de Moçambique situou-se nos 127,2 %, em 2018 (a mais alta do país até aqui registada), e 116,55 %, em 2019, situando-se entre os 28 países com mais alta taxa de abertura num universo de 170 países (The Global Economy, 2021).

no sector extractivo que produzem quase exclusivamente para as exportações e com grande peso na economia (Castel-Branco, 2015; Sambo, 2020; Castel-Branco & Ossemame, 2010). Neste contexto, importa analisar o comportamento das exportações e das importações face às alterações de variáveis internacionais.

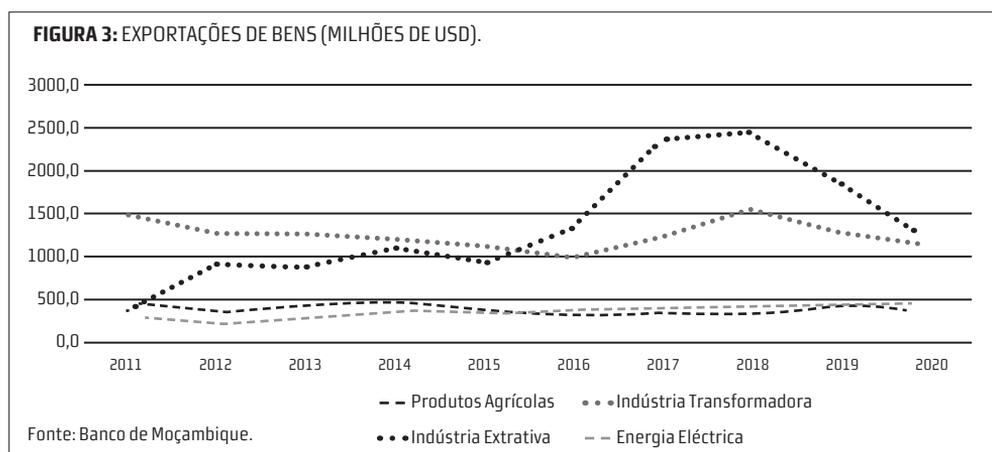
Por um lado, considerando as exportações de bens, nota-se que já haviam iniciado o seu declínio em 2019, depois de terem alcançado o seu pico em 2018, com um valor total de 5 197,9 milhões de dólares americanos. Mas como e por que motivo se deu esse declínio das exportações? Observa-se pelos dados do Banco de Moçambique (2020) que em 2019 se registou um declínio das exportações na ordem dos -19 %, que se acentuou no ano seguinte, isto é, em 2020, com uma taxa de -23 %, factos que contribuíram para baixar o valor das exportações para 3 588,5 milhões de dólares americanos, portanto, inferior ao valor de exportações alcançado em 2017, a saber, 4 725,3 milhões de dólares (vide fig. 6). Daí surge a questão relativa ao motivo desse declínio.

Analisando a composição e tendência das exportações de bens de Moçambique, nota-se que, quer o crescimento até ao pico identificado em 2018, como a queda do valor das exportações totais de bens registada em 2019 e 2020 podem ser explicadas, em grande medida, com base nas variações do valor das exportações da indústria extractiva. Para o efeito, concentramos a análise nos últimos dois anos, portanto, antes e depois da chegada da pandemia, investigando a queda das exportações. Verifica-se que o declínio no valor das exportações da indústria extractiva, em 2019, correspondeu a uma taxa de crescimento de -25 %, e agudizou-se em 2020 com -38 %, representando as maiores taxas negativas verificadas entre os bens de exportação. Entretanto, nota-se que o sector da indústria transformadora também experimentou um declínio considerável nos últimos dois anos, com taxas de crescimento de -19 % em 2019, e de -11 % em 2020. Embora ambas (indústria extractiva e transformadora) tenham contribuído fortemente para o declínio das exportações totais de bens, o contributo da indústria extractiva para este declínio foi maior, não apenas pelas taxas de crescimento que foram mais acentuadas, mas também pela significativa perda de peso no universo das exportações, facto que revela que as suas exportações caíram de forma mais acentuada do que as dos outros sectores. Como se pode ver, o peso das exportações da indústria extractiva passou de 47 % em 2018, para 40 % em 2019, tendo alcançado 32 %, em 2020. Por sua vez, o peso das exportações da indústria transformadora caiu de 30 % em 2018, para 27 % em 2019, tendo depois crescido para 32 %, no ano 2020, isto é, igualou-se em peso com as exportações da indústria extractiva no ano da pandemia. Contudo, deve notar-se que a melhoria relativa do peso da indústria transformadora nas exportações, em 2020, não corresponde e nem é sinónimo de um aumento das exportações do sector em termos absolutos. Pelo contrário, tendo também experimentado uma queda em termos absolutos, o seu peso melhorou em termos relativos devido à significativa redução quer em termos absolutos quer do peso das

exportações do sector extractivo, que exerceu fortes pressões também para a redução total das exportações de bens.

Não basta, porém, identificar o sector responsável pela queda das exportações de bens para explicar a razão dessa redução, mas importa investigar os factores que determinaram a redução do valor das exportações da indústria extractiva, e consequentemente das exportações totais. Por um lado, está claro que não se deveu apenas à eclosão da COVID-19, que só se revelou uma pandemia em 2020, ano em que atingiu Moçambique no mês de Março, enquanto em 2019 a indústria extractiva já havia registado um declínio significativo nas suas exportações, facto que se agudizou em 2020. Sendo mais específico em relação à indústria extractiva, é necessário observar que esta teve o seu pico em 2018, com exportações totais no valor de 2 457,1 milhões de dólares, em resultado de um crescimento contínuo verificado desde 2011 (vide fig.3). Fazem parte deste sector extractivo: rubis, safiras e esmeraldas (na subsecção 3.1); areias pesadas (na subsecção 3.2); carvão mineral (na subsecção 3.3); e o gás natural (na subsecção 3.4). Observando os dados, nota-se que, em 2018, se registou também o pico do valor da exportação de carvão mineral, cujo peso relativo nas exportações do sector correspondeu a 71 % naquele ano. O mesmo foi antecedido de um crescimento substancial desde 2011, que após experimentar a sua taxa de crescimento máxima entre 2016 e 2017, arrefeceu-se em 2018, ano em que a sua taxa de crescimento se situou ao nível de 4 %. Porém, no ano seguinte, 2019, experimentou uma queda correspondente a uma taxa de crescimento de -30 %, seguida de outra de -47 %, em 2020, ano em que a pandemia foi decretada. Notavelmente, a tendência das exportações de carvão determinou significativamente a tendência geral da indústria extractiva dado o seu peso relativo.

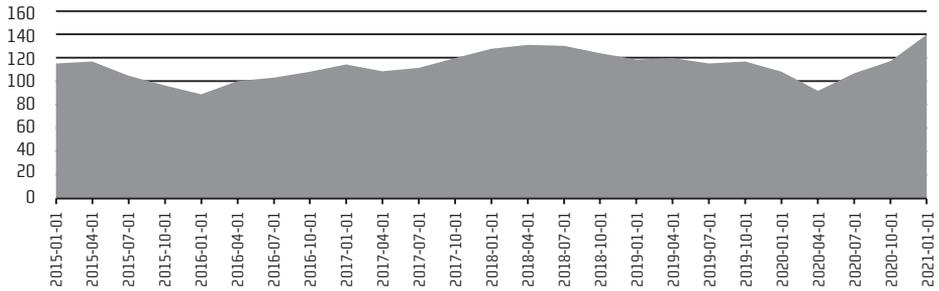
A questão que se coloca é: em que medida esta queda está associada à COVID-19, ou aos esforços mundiais de massificação do uso de energias limpas, com a consequente alteração de preços das *commodities* no mercado internacional?



Importa aqui salientar que a gigante produtora de carvão mineral, em Moçambique, a mineradora Vale do Rio Doce, veio, em Janeiro de 2021, anunciar a sua decisão de desinvestimento no sector de carvão, começando pela reestruturação ao nível da gestão logística com a aquisição das acções da sua parceira japonesa, a Mitsui, ao nível do corredor logístico de Nacala (Lisboa, 2021; Rádio e Televisão de Portugal, 2021; Deutsche Welle, 2021b, 2021a). Sendo o carvão um dos seus principais produtos de exploração e comercialização, é muito provável que esta operadora tenha previsto o contínuo declínio do preço internacional do carvão mineral, tendo agido por antecipação em consideração dos efeitos no preço do carvão e da agenda global de redução das emissões de carbono até 2050 (vide mais sobre o assunto em IEA, 2021; Gielen *et al.*, 2019; Rockström *et al.*, 2017). Por outro lado, visto que tal como outros recursos naturais extraídos, também o carvão goza de benefícios fiscais em Moçambique, o seu abandono atempado pode assegurar a sua saída enquanto ainda é uma empresa lucrativa. Em caso de ter percebido tal tendência, pode ter feito uma retirada estratégica antes que o carvão perca o seu valor comercial e a empresa entre em prejuízos gravosos, e bem assim, antes que o Estado Moçambicano finalmente perceba as suas perdas, resultantes dos benefícios fiscais e da impossibilidade de extrair ganhos no futuro, decorrentes desta indústria e, portanto, decida tributar. Contudo, é um facto que, de 2018 para 2020, o peso do carvão, na indústria extractiva em Moçambique, caiu de 71 %, em 2018, para 66 %, em 2019, e 57 %, em 2020 (cálculos com base nos dados do Banco de Moçambique, 2020), e essa queda significativa esteve intrinsecamente associada à queda vertiginosa do preço do carvão no mercado internacional iniciada em meados de 2018, em que alcançou o máximo de cerca de 155 dólares por tonelada métrica, e cujo preço mínimo se verificou em Agosto de 2020, situando-se na ordem de 51,15 dólares por tonelada métrica (International Monetary Fund, 2021c).

Neste contexto, e pela análise feita sobre as exportações, pode depreender-se que a sua queda é explicada maioritariamente pela queda do preço das *commodities* no mercado internacional, em particular da queda do preço do carvão, *commodity* com maior peso na indústria extractiva em Moçambique, mas também da queda do preço do alumínio, *commodity* com maior peso nas exportações do sector da indústria transformadora. O preço global do alumínio também experimentou um pico em 2018, correspondente a cerca de 2 300 dólares por tonelada métrica, em Maio de 2018, tendo caído até ao seu ponto mínimo, que rondou cerca de 1 460 dólares por tonelada métrica, em Abril de 2020 (International Monetary Fund, 2021b). O preço do gás natural seguiu a mesma tendência, e bem assim, o preço dos outros *commodities*, tendo o pico em meados de 2018, e experimentaram uma queda abrupta até ao segundo trimestre de 2020, altura em que retomaram um rápido crescimento (International Monetary Fund, 2021a). Portanto, a queda no valor das exportações de bens, na Balança Comercial de Moçambique, não é explicada pela COVID-19, e sim pela queda dos preços das *commodities*

FIGURA 4: ÍNDICE GLOBAL DE PREÇOS DE TODOS OS COMMODITIES, (ÍNDICE 2016=100), BASE TRIMESTRAL, NÃO AJUSTADO ÀS SAZONALIDADES.

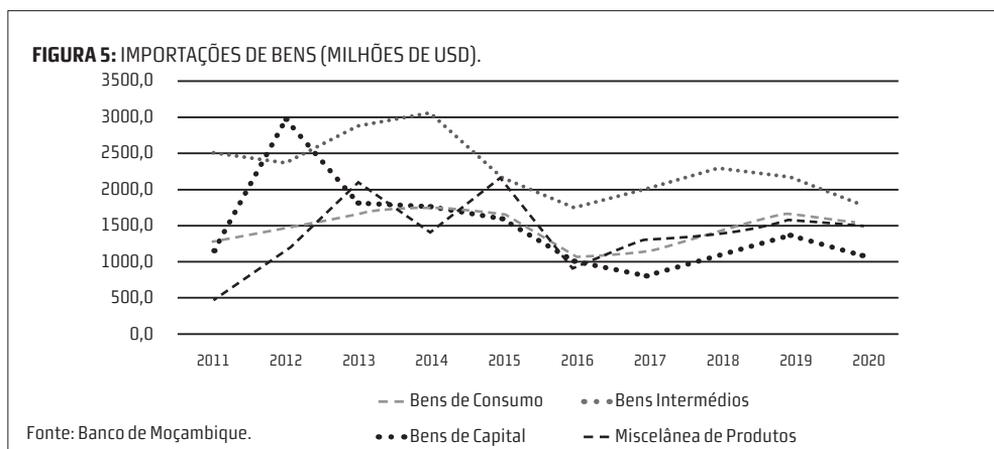


Fonte: IMF.

no mercado internacional, que teve o seu início em 2018 e o seu ponto mais baixo em 2020, tendo desde então voltado a crescer (vide fig.4).

Por outro lado, em relação às importações, nota-se maior declínio nos bens intermédios, cuja queda iniciou em 2019 com uma taxa de crescimento de -5 %, tendo piorado em 2020, em que atingiu -18 %. Assumindo que os bens intermédios desempenham um papel importante para a produção industrial nacional, e observando que a redução nas suas importações teve início no ano anterior à pandemia, também contribui para sustentar o argumento de uma crise pré-existente, que se agravou com a chegada da pandemia. No entanto, os outros bens de importação experimentaram reduções apenas no ano de início da pandemia, como é o caso dos bens de capital, que experimentaram um declínio acentuado de -21 %, em 2020, após altas taxas de crescimento nos dois anos anteriores, de 35 % e 26 %, respectivamente em 2018 e 2019. Também o caso dos bens de consumo e das miscelâneas de produtos que declinaram -6 % em 2020, após três anos sucessivos de crescimento (fig. 5). Não obstante, é de salientar que, na categoria dos bens de consumo, o declínio nas importações registou-se especialmente em produtos que não são de primeira necessidade. Os bens de primeira necessidade, sobretudo os bens alimentares, registaram taxas de crescimento positivas, e em certos casos superiores às do ano anterior à pandemia. São exemplo o arroz, o trigo, o óleo alimentar, as carnes e miudezas de aves, os produtos hortícolas e legumes, o leite e laticínios, os ovos e mel natural, com um destaque especial para a categoria de medicamentos e reagentes cuja importação registou um considerável aumento, isto é, de uma taxa de crescimento de 6 %, em 2019, aumentou para 33 %, em 2020. A tendência de declínio nas importações dos bens intermédios, particularmente dos combustíveis, bem como das importações de capital, contra o aumento da importação dos bens de consumo, com destaque para os produtos alimentares e medicamentos, poderia explicar a tendência geral esperada dos agentes económicos em período de pandemia. Pois, era de esperar, num momento como este, que se registasse uma acentuada redução da actividade produtiva, e

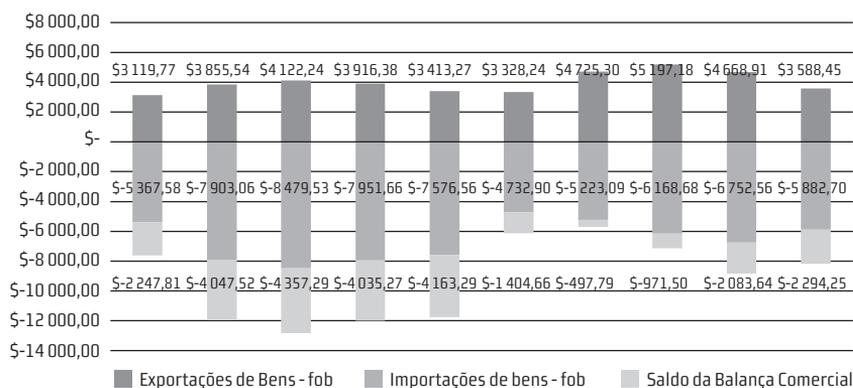
um consequente aumento do consumo doméstico de alimentos, que pode ser explicado pela maior permanência dos indivíduos nas suas residências (Sambo & Siúta, 2020). Em relação aos medicamentos, podem ser um factor explicativo da demanda por motivos de precaução aliados ao medo da doença. Entretanto, esta explicação seria parcial, na medida em que, poderia sim explicar o aumento do consumo doméstico e quiçá a diminuição das importações dos bens de capital. Mas em relação aos bens intermédios, não é óbvio por dois motivos: primeiro, pelo facto de estes terem iniciado o seu declínio em 2019, e não na altura da pandemia; segundo, pela composição e dinâmicas de mercado das suas componentes. Ou seja, em relação ao segundo motivo, é de salientar que na composição dos bens intermédios cujo declínio iniciou em 2019, constam os combustíveis e o alumínio bruto, que em 2018, ano anterior ao início do declínio, tinham um peso conjunto de 66 % (respectivamente 41 % para os combustíveis e 25 % de alumínio bruto) sobre os bens intermédios. Ambos registaram uma queda no valor das importações desde 2019 a 2020, e também no mercado internacional se registou uma baixa de preços das respectivas *commodities* (isto é, do *brent* e do alumínio), que ditaram a redução do valor das importações dos bens intermédios, os quais, no universo das importações, em 2018, constituíam 37 %, tendo declinado para 32 % e 30 %, em 2019 e 2020, respectivamente. Portanto, essas dinâmicas consubstanciam a vulnerabilidade da economia moçambicana em relação aos choques externos sem, no entanto, explicar com clareza ou rejeitar a relação com os efeitos da pandemia.



Terceiro, depois de uma redução considerável do défice da balança comercial, em 2016, resultante da diminuição significativa das importações, e uma contínua melhoria, em 2017, resultante do aumento do valor das exportações, desde 2018 regista-se um crescimento contínuo do défice da balança comercial sem, contudo, se notar um efeito significativo por conta da COVID-19, em 2020. Note-se que, de 2017 a 2018, tanto as exportações como

as importações cresceram, porém, as importações tiveram uma taxa de crescimento mais elevada, contribuindo para o agravamento do défice comercial. Entretanto, em 2019, as exportações iniciaram o seu declínio com uma taxa de crescimento de -10,2 %, tendo acelerado o ritmo da sua redução no ano 2020, em que registou um decréscimo na ordem dos -23 %, isto é, reduzindo de 4 668,91 milhões de dólares, em 2019, para 3 588,45 milhões de dólares, em 2020. Por seu turno, as importações registaram um aumento, em 2019, na ordem dos 9,5 %, contra o declínio das exportações de -10,2 %, facto que agravou o défice da Balança Comercial para 2 083,64 milhões de dólares. No ano seguinte, 2020, embora as importações tenham refreado, registando uma redução de -13 %, a diminuição das exportações foi mais gravosa, correspondente a -23 %, logo o défice continuou a crescer. Estas tendências contrárias entre as exportações e importações, no ano anterior à pandemia, em que as exportações declinaram e as importações aumentaram, aliadas à diferença na magnitude de variação do valor das importações e exportações em 2020, ano em que ambas reduziram, não só contribuíram para o aumento do défice da Balança Comercial, como também têm afectado negativamente a disponibilidade de divisas no País, com efeitos na depreciação contínua do metical por dólar americano⁶ (vide figs. 6 e 7).

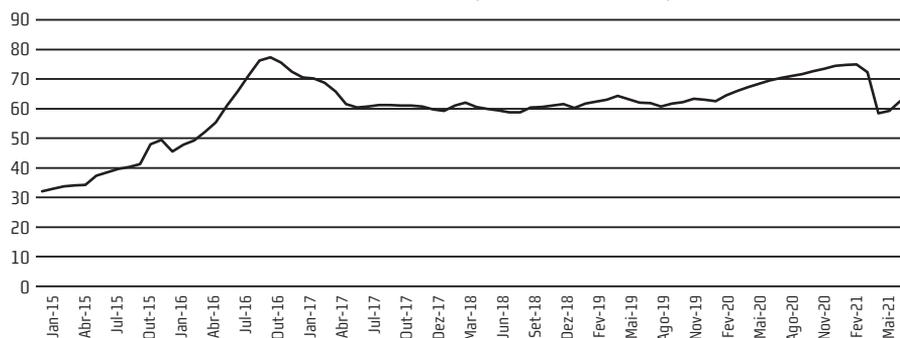
FIGURA 6: TENDÊNCIAS DO SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (MILHÕES DE USD).



Fonte: Banco de Moçambique.

⁶ Embora se observe uma rápida apreciação do metical em relação ao dólar americano, entre Março e Abril de 2021, esta apreciação não encontra sustento na análise económica desenvolvida neste artigo, visto que, por um lado, o influxo de IDE estagnou, e por outro, o défice da Balança Comercial tem crescido continuamente desde 2017, indicando que as exportações são incapazes de financiar a totalidade das nossas importações. Com a reputação de Moçambique no mercado financeiro global e diante dos seus parceiros económicos devido às dívidas ocultas, o influxo de divisas em forma de empréstimos pode ter abrandado. Em contrapartida, o serviço da dívida continua, tendo sido parcialmente prorrogado em 2020 até ao final de 2021, factos que indicam haver uma pressão cada vez maior para a depreciação do metical. Portanto, a intervenção do Banco de Moçambique, que resultou na apreciação cambial do metical por dólar americano, de 75,13 MT/USD, em Fevereiro de 2021, para 51,5 MT/USD, em Abril, nas condições económicas e conjunturais vigentes, não pode durar muito tempo, salvo se as condições conjunturais se alterarem.

FIGURA 7: EVOLUÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO MENSAL MT/USD (JAN 2015 – MAIO 2021).



Fonte: Banco de Moçambique.

Com as análises apresentadas nesta secção podem tirar-se algumas conclusões preliminares, como, por exemplo: (i) que o IDE estava a declinar desde 2012, tendo estagnado entre 2017 até 2020, ano em que não se observa um comportamento diferente passível de ser atribuído à pandemia; (ii) o PIB de Moçambique entrou num período de arrefecimento do seu crescimento desde 2015, com taxas de crescimento progressivamente menores, até ao seu declínio, em 2020, ano de início da pandemia; (iii) a redução das exportações não se explica com a eclosão da COVID-19, embora esta tenha contribuído para o seu agravamento em 2020, mas deve-se principalmente à vulnerabilidade da economia de Moçambique em relação aos choques externos, e neste caso concreto, esteve relacionada com choques de preços das *commodities*; (iv) o comportamento das importações de bens revela ter sido fortemente influenciado pela pandemia, embora tenha sofrido outros efeitos relacionados com a sua vulnerabilidade em relação ao resto do Mundo; (v) o défice da balança comercial manteve a sua tendência de crescimento face à pandemia, mantendo assim uma contínua pressão sobre a disponibilidade de divisas com efeito na depreciação do metical.

Por sua vez, em relação ao impacto da COVID-19 sobre a economia de Moçambique, é de salientar que é negativo e evidente, facto que nos permite concluir que a pandemia exacerbou os efeitos da crise já existente. A evidência reside não somente no facto de se notar que sectores ou ramos de actividade antes estáveis ou em franco crescimento tenham experimentado um repentino declínio, mas também no agravamento do declínio dos sectores outrora afectados pela crise, bem como na consistência de tais reacções adversas com a análise económica, em contexto de pandemia. Por exemplo, os ramos de actividade que registaram impacto negativo em relação ao ano anterior que tivera sido positivo são, por ordem do mais ao menos afectados⁷: alojamento, restauração e similares (-22,10 %), sendo o ramo mais afectado

⁷ Pelos cálculos do autor da variação percentual do PIB a preços constantes baseado nos dados do INE do PIB na óptica da Produção, quadro 2 referente ao Produto Interno Bruto a preços constantes com ano de base em 2014 (INE, 2021).

e cujo impacto da COVID-19 precede a chegada da doença ao País (vide: Sambo & Siúta, 2020); administração pública, defesa e segurança social (-7,14 %); transporte e armazenagem (-3,08 %); comércio e reparação de veículos automóveis (-2,54 %); silvicultura (-1,97 %); manufactura (-1,49 %); educação (-1,35 %); pesca, aquacultura e actividades dos serviços relacionados (-1,03 %); construção (-0,90 %); informação e comunicação (-0,78 %); actividades financeiras (-0,69 %). Importa aqui ressaltar que, em relação aos impostos sobre os produtos, os direitos de importação sofreram uma redução na ordem dos -5,72 %, contra taxas de crescimento positivas nos três anos anteriores consecutivos, contrariamente à categoria de outros impostos sobre os produtos, que cresceu 14,39 % em meio à pandemia, depois de ter contraído nos dois anos consecutivos que a precederam. Note-se também que, embora a indústria extractiva tivesse experimentado uma contracção no ano anterior, na ordem de -2,58 %, no ano da pandemia, agravou-se o seu declínio em -15,10 %, exacerbando-se assim o efeito da redução dos preços das *commodities* com o efeito da redução das actividades económicas tanto ao nível interno quanto externo, por conta da COVID-19. Portanto, é notório que a pandemia da COVID-19 afectou negativamente à economia do País, porém, esta não é, e nem deve ser dada como a única razão para a economia de Moçambique ter experimentado uma recessão em 2020, mas claramente pode argumentar-se que a pandemia precipitou a recessão, segundo as análises e dados apresentados ao longo do texto. Ademais, continua evidente, através da análise do PIB, na óptica de produção, que os ramos de actividade mais afectados negativamente transcendem as dinâmicas económicas nacionais, como é o caso do alojamento e restauração, que depende principalmente da abertura externa e interna à circulação de turistas e viajantes internacionais, e a indústria extractiva, que é quase totalmente voltada para as exportações, portanto, dependente das condições de mercado internacionais, sendo os outros ramos parcialmente dependentes, mas também directamente afectados pelas medidas restritivas impostas pelas autoridades nacionais. Acrescente-se que existem outras dinâmicas económicas e políticas que tiveram lugar ao longo do período de foco da análise e que poderiam tê-la enriquecido sob uma ou outra perspectiva, mas não foram incluídas. Alguns exemplos são: a guerra no Norte de Moçambique, o adiamento da decisão final de investimento pela empresa ExxonMobil com concessão para exploração de Gás Natural Liquefeito (LNG) na bacia do Rovuma em Cabo Delgado, o abandono do mercado nacional da castanha do Caju pela empresa Olam Moçambique, membro do grupo Olam, entre outros. Por outro lado, e na perspectiva do debate sobre as possíveis recuperações das economias pobres, como é o caso de Moçambique, sem ou com a administração da vacina, importa acrescentar que até princípio de Julho de 2021, somente cerca de 24,9 % da população mundial já tinha tomado pelo menos uma dose da vacina, dos quais, apenas 1 % da população dos países pobres. Segundo a mesma fonte, em Moçambique, cerca de 508 184 pessoas já haviam sido vacinadas, representando 1,13 %

da população (Ritchie *et al.*, 2020). Portanto, se o crescimento económico de Moçambique estiver dependente do processo de vacinação, é de esperar que a economia não cresça a menos que seja vacinada pelo menos 50 % da população. No entanto, há já registos de recuperação da economia de Moçambique, com base em dados do PIB do primeiro trimestre de 2021, publicados na página do INE (2021), facto que concorre em favor da análise feita, que explica as dinâmicas económicas de Moçambique com base na sua vulnerabilidade em relação aos choques externos. Pois, como demonstrado ao longo desta secção, os preços das *commodities* retomaram a tendência de um rápido crescimento ainda em 2020, facto que pode contribuir para alavancar a economia nacional dada a sua elevada dependência das *commodities*.

CONCLUSÃO

A narrativa global, quer do Banco Mundial e do FMI, quer das várias agências noticiosas, sobre a crise económica de 2020, é que resulta exclusivamente da pandemia da COVID-19, e que é indiscutivelmente generalizável nesse sentido, portanto, a única saída visível é a vacinação universal. Porém, esta pesquisa, que versa sobre o caso de Moçambique, revela que a economia deste País já estava em progressivo abrandamento rumo à recessão, pelo que a pandemia apenas a impulsionou. Ou seja, a economia de Moçambique já experimentava uma crise em franca formação, e a COVID-19 apenas a precipitou, não sendo, portanto, a causa primária da crise.

Com recurso à análise da situação económica de Moçambique em dois contextos distintos, a saber, (i) no contexto da pandemia com enfoque nas medidas tomadas pelo Estado e respectiva capacidade interventiva, e (ii) nas dinâmicas económicas de Moçambique em relação ao resto do Mundo desde antes da pandemia e após a sua eclosão, conclui-se que:

(i) Em relação às medidas socioeconómicas adoptadas devido à pandemia da COVID-19, e às capacidades interventivas do Estado na economia, constata-se, primeiro, que o Estado moçambicano estava desprovido de meios financeiros e materiais, no momento da entrada da pandemia, mas não só. Segundo, que se encontrava também altamente endividado no sistema financeiro internacional, portanto, com pouca possibilidade de recorrer ao mesmo para obtenção de crédito. Terceiro, as relações com os seus principais parceiros bilaterais estavam fragilizadas na sequência das dívidas ocultas. Portanto, embora precisasse de apoio financeiro para poder lidar tanto com a pandemia como com a crise que já enfrentava, o País não dispunha de muitas opções. Não obstante, adoptou medidas de higiene e segurança, bem como a decretação do Estado de Emergência relativamente cedo, acompanhado de imposições de normas e de restrições, com vista à prevenção de uma possível crise humanitária. Mas com o surgimento de iniciativas internacionais de «ajuda» aos países mais carenciados, por iniciativa dos parceiros multilaterais, no âmbito da COVID-19, Moçambique beneficiou

de empréstimos tanto do FMI como do Banco Mundial, aliviando parcialmente a sua necessidade de divisas. Adicionalmente, beneficiou parcialmente da iniciativa de suspensão do serviço da dívida (ISSD). É importante chamar a atenção que, enquanto a curto prazo estas iniciativas podem resolver o problema de liquidez do Estado, a médio e longo prazos constituem um peso financeiro agravado sobre a economia, pois constituem dívida adicional ao País que já estava altamente endividado, aumentando também os encargos com o serviço da dívida. Portanto, além da pandemia encontrar o País num estado vulnerável e crítico, tem também o potencial de o deixar num estado pior.

(ii) Quanto às dinâmicas das relações económicas de Moçambique com o resto do Mundo, depende-se que há elementos suficientes que sustentam o argumento segundo o qual a COVID-19 não é a causadora da crise económica em Moçambique, portanto, mesmo que a vacina combata efectivamente o coronavírus, não é capaz de combater a crise económica em Moçambique. Primeiro, partindo da análise da tendência do IDE, que por sua vez influencia as exportações e conseqüentemente a tendência do PIB, constata-se que este tem vindo a declinar entre 2013 e 2017, tendo estagnado entre 2017 e 2020. Paralelamente ao IDE, assiste-se a uma derrocada das taxas de crescimento do PIB, com início em 2015, que se manteve até 2020, ano em que alcançou uma taxa de crescimento negativa, e em que se manifestou a COVID-19. Em consequência das taxas de crescimento cada vez menores, o PIB real também seguia o ritmo, abrandando até 2020, ano em que o PIB de Moçambique experimentou uma recessão. Esse movimento paulatino e consistente iniciado em 2015 é, em si, um sustento para aquele argumento, pois explica que a queda do PIB, em 2020, em Moçambique, resulta de um contínuo abrandamento da economia. Olhando para as dinâmicas do comércio externo, nota-se que as exportações de bens alcançaram um pico em 2018, e decresceram em 2019 e 2020, impulsionadas pela queda do valor das exportações dos sectores da indústria extractiva e da indústria transformadora. Aprofundando a análise, o estudo concluiu que a queda nesses sectores de actividade se deveu intrinsecamente à queda substancial dos preços das *commodities* no mercado internacional, que alcançou o mínimo em 2020. Por fim, as importações responderam mais claramente aos impactos da pandemia, porém, em conjunto com as exportações, revela-nos um saldo da Balança Comercial deficitário e continuamente crescente desde 2017, facto que exerce contínuas pressões para a desvalorização do metical. Contudo, as diversas análises apresentadas revelam fortes evidências de que as variáveis em estudo já estavam em decadência antes da aparição da COVID-19, sendo que esta contribuiu para o seu agravamento.

IMPLICAÇÕES DA ANÁLISE

No contexto das análises aqui apresentadas, podem deduzir-se várias implicações, porém, centrar-nos-emos em três implicações chave que se descrevem brevemente abaixo:

- Considerando as condições de fragilidade, alto grau de endividamento público, e a baixa renda que caracterizam alguns países, como é o caso de Moçambique, as instituições multilaterais deviam ter doado os recursos para a sua rápida recuperação, mantendo os níveis de exigência necessários para execução transparente dos fundos, e prestação de contas ao público em geral. Sobretudo, quando admitem, como no caso do Banco Mundial, que as economias de baixa renda, com a vacinação atrasada, terão sofrido uma reversão dos avanços na redução da pobreza e um agravamento na insegurança e em outros desafios por conta dos efeitos da pandemia (World Bank, 2021b). Se esta afirmação for verdadeira, então, apoiar tais economias através de um endividamento adicional e em momento de crise, pode ser pernicioso, sobretudo para uma economia que já se encontrava altamente endividada.
- Por outro lado, é também paradoxal que a mesma instituição que condiciona a recuperação económica das economias de baixa renda, como a de Moçambique, à possibilidade de vacinação massiva da população, simultaneamente faça previsões de taxas de crescimento agregadas calculando com base no peso do PIB a preços médios de 2010 a 2019. Em outras palavras, deve-se notar que (i) tal previsão não leva em conta a vacinação, (ii) não considera a conjuntura macroeconómica e as dinâmicas da dívida pública, (iii) ignora os factores que ditaram o abrandamento da economia, entre outros.
- Por último, uma vez compreendido que a COVID-19 não é a causadora da crise económica em Moçambique, urge a necessidade de se orientar os esforços quer internos quer externos para colmatar o problema, o que passa em grande medida pela transformação da estrutura económica de Moçambique de uma base afunilada e concentrada em recursos extractivos com alta volatilidade de preços, para uma indústria manufactureira e metalomecânica, que crie ligações quer a montante como a jusante, que forneça mais empregos e gere mais rendimentos, aproveitando as dinâmicas de integração económica não somente da SADC, mas também da Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA). Portanto, se o objectivo último for de acabar com a crise económica, então não é com as vacinas, e sim com investimento público e privado.

REFERÊNCIAS

- AIM (n.d.) *Dívida pública de Moçambique está nos 120% do PIB*. Portal do Governo de Moçambique. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Divida-publica-de-Mocambique-esta-nos-120-do-PIB> (Consultado a 4 de Julho de 2021).
- Alegado, S. (2020) *Coronavirus Pandemic Could Cost the World \$4.1 Trillion* | *Time*. 3 April 2020. TIME. Disponível em: <https://time.com/5814933/coronavirus-pandemic-cost-4-trillion/>(Consultado a 13 de Abril de 2020).
- Banco de Moçambique (2020) *Estatísticas Gerais - Balança de Pagamentos*. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222 (Consultado a 23 de Abril de 2020).
- BNI (2021) *Investimento & Desenvolvimento - Banco Nacional de Investimento*. 2021. BNI - Banco Nacional de Investimento. Disponível em: <https://www.bni.co.mz/sobre-o-bni/institucional/> (Consultado a 01 de Setembro de 2021).
- BNI (2020) *Reatório e Contas 2020: Banco Nacional de Investimento*, p. 23.
- Castel-Branco, C.N. (2015) Desafios da sustentabilidade do crescimento económico—uma «bolha económica» em Moçambique. In: *Desafios para Moçambique 2015*. Desafios para Moçambique. IESE. Maputo, IESE. pp. 157–199.
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, R. (2010) Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique. In: *Desafios para Moçambique, 2010*. Maputo, Moçambique, IESE. p. 141. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010.pdf#page=142.
- Cortez, E., Orre, A., Fael, B., Nhamirre, B., et al. (2021) *Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique*, p. 144.
- Deutsche Welle (2021a) *Após anunciar saída de Moçambique, Vale amplia projeto na Indonésia* | *DW* | 29.06.2021. 29 June 2021. DW.COM. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/ap%C3%B3s-anunciar-sa%C3%ADda-de-mo%C3%A7ambique-vale-amplia-projeto-na-indon%C3%A9sia/a-58088332> (Consultado a 9 de Julho de 2021).
- Deutsche Welle (2021b) *Vale liquida dívida bilionária para sair de Moçambique* | *DW* | 09.06.2021. 6 September 2021. DW.COM. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/vale-liquida-d%C3%ADvida-bilion%C3%A1ria-para-sair-de-mo%C3%A7ambique/a-57826330> (Consultado a 9 de Julho de 2021).
- Georgieva, K. (2020) *Message from the Managing Director: in 'IMF Annual Report 2020 | A Year Like No Other'*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/>(Consultado a 29 de Maio de 2021).

- Gielen, D., Gorini, R., Wagner, N., Leme, R., et al. (2019) *Global energy Transformation: A Roadmap to 2050*. Disponível em: <https://www.h2knowledgecentre.com/content/researchpaper1605> (Consultado a 9 de Julho de 2021).
- IEA (2021) *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- INE (2021) *PIB_Optica_Produção.18.05.2021.xlsx – Instituto Nacional de Estatística*. Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib_optica_producao-18-05-2021.xlsx/view (Consultado a 2 de Setembro de 2021).
- Instituto Nacional de Estatística (ed.) (2019) *Anuário Estatístico 2019 - Moçambique / Statistical Yearbook 2019 - Mozambique*. Estatísticas Oficiais. Moçambique, Instituto Nacional de Estatística.
- International Monetary Fund (2021a) *Global Price Index of All Commodities*. 6 August 2021. FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/PALLFNFINDEXQ> (Consultado a 09 de Julho de 2021).
- International Monetary Fund (2021b) *Global price of Aluminum*. 6 August 2021. FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/PALUMUSDM> (Consultado a 09 de Julho de 2021).
- International Monetary Fund (2021c) *Global price of Coal, Australia*. FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/PCOALAUUSDM> (Consultado a 09 de Julho de 2021).
- International Monetary Fund (2021d) *Policy Responses to COVID19*. IMF. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (Consultado a 04 de Julho de 2021).
- Levy, P.M. & Leite, C.R.G. (2021) *Carta de Conjuntura*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210615_cc_51_nota_26_economia_mundial.pdf.
- Lisboa, O. (2021) *Moçambique: Vale vai desistir da exploração de carvão em Moatize*. RFI. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20210122-mo%C3%A7ambique-mineira-vale-vai-desistir-da-explora%C3%A7%C3%A3o-de-carv%C3%A3o-em-moatize> (Consultado a 09 de Julho de 2021).
- Ministério da Economia e Finanças (2021) *Relatório Anual da Dívida Pública - Exercício Fiscal 2020*.
- Ministério da Saúde (2021a) *Boletim Mensal de Covid-19 Moçambique '30 de Abril'*.
- Ministério da Saúde (2021b) *Coronavírus (Covid-19)*.
- Orlik, T., Rush, J., Cousin, M. & Hong, J. (2020) Coronavirus Could Cost the Global Economy \$2.7 Trillion. Here's How. *Bloomberg*. Disponível em: <https://www>.

- bloomberg.com/graphics/2020-coronavirus-pandemic-global-economic-risk/ (Consultado a 23 de Abril de 2020).
- Rádio e Televisão de Portugal (2021) *Empresa mineira Vale vai vender exploração de carvão em Moçambique*. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/economia/empresa-mineira-vale-vai-vender-exploracao-de-carvao-em-mocambique_n1291225 (Consultado a 09 de Julho de 2021).
- Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., Beltekian, D., Mathieu, E., et al. (2020) Coronavirus Pandemic (COVID-19). *Our World in Data*. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (Consultado a 10 de Julho de 2021).
- Rockström, J., Gaffney, O., Rogelj, J., Meinshausen, M., et al. (2017) A roadmap for rapid decarbonization. *Science*. 355 (6331), 1269–1271.
- Sambo, M.G. (2020) Investimento directo estrangeiro e o desenvolvimento socioeconomico em Moçambique. In: *Desafios para Moçambique 2020*. Desafios para Moçambique. IESE. Maputo, IESE. pp. 281–309.
- Sambo, M.G. & Siúta, M. (2020) Moçambique e a Covid-19: mecanismos externos de transmissão do seu impacto económico. *IDeLAS*. Maputo, IESE.
- Siúta, M. & Sambo, M.G. (2020) Covid-19 em Moçambique: Dimensão e possíveis impactos. *IDeLAS*. (IESE). Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/Ideias-124_MSiMS.pdf.
- The Global Economy (2021) *Mozambique Trade openness - data, chart*. Disponível em: https://www.theglobaleconomy.com/Mozambique/trade_openness/ (Consultado a 07 de Julho de 2021).
- Trading Economics (2021a) *MOÇAMBIQUE - CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DE CRÉDITO*. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/mozambique/rating> (Consultado a 04 de Julho de 2021).
- Trading Economics (2021b) *Moçambique - Dívida Pública % PIB*. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/mozambique/government-debt-to-gdp> (Consultado a 04 de Julho de 2021).
- WHO Regional Office for Europe (2020) *Coronavirus disease (COVID-19) outbreak - About the virus*. Disponível em: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov> (Consultado a 24 de Maio de 2021).
- WHO Regional Office for Europe (2020) *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic. 2020*. World Health Organization. Disponível em: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov> (Consultado a 24 de Maio de 2021).

World Bank (2021a) *COVID 19: Debt Service Suspension Initiative*. World Bank. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative> (Consultado a 09 de Julho de 2021).

World Bank (2021b) *World Bank Global Economic Prospects*. World Bank. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2021/06/08/world-bank-global-economic-prospects-2021> (Consultado a 02 de Julho de 2021).

World Bank Group (2021) *Global Economic Prospects*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>.

ESSENCIAL PARA QUÊ? UMA VISÃO GLOBAL DE REPRODUÇÃO SOCIAL SOBRE A REORGANIZAÇÃO DO TRABALHO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19¹

Sara Stevano, Rosimina Ali e Merle Jamieson

INTRODUÇÃO²

«As condições criadas pela pandemia levam a que nós, trabalhadores essenciais – trabalhadores em geral – sejamos os que impedem que as ordens sociais se afundem no caos. No entanto, somos tratados com o maior desrespeito, como se fôssemos dispensáveis» escreveu Sujatha Gidla, a 5 de Maio de 2020, no *New York Times*. Sujatha é maquinista de metro em Nova Iorque, e falou da resposta lenta e inadequada dos empregadores e das autoridades, levando à doença e à morte entre os seus colegas de trabalho, com vista a garantir condições de trabalho mais seguras no sector.

Considerada, em grande parte, sem qualquer crítica, como se tivesse validade e aplicabilidade intrínseca ou intuitiva, a categorização da força de trabalho em «essencial» e «não essencial» foi uma dimensão fundamental da reorganização do trabalho no início da pandemia da COVID-19. No entanto, tal como as palavras de Gidla expõem, existem tensões incorporadas na noção de «trabalho essencial», em particular entre a essencialidade e a posição descartável dos trabalhadores essenciais. Deste modo, embora a categoria de trabalho essencial tenha sido adoptada subitamente e sem escrutínio, muitas questões permanecem sem resposta. O que é que constitui o trabalho essencial? Quem são os trabalhadores essenciais? Para quê e para quem são essenciais? Dada a adopção generalizada desta terminologia e da legislação associada em muitos países, é importante analisar os significados, aplicações, implicações e, fundamentalmente, o potencial transformador das categorizações de trabalhadores com base na noção de «essencialidade».

O presente artigo pretende investigar a noção de trabalho essencial através de uma lente feminista global centrada na reprodução social. Abordam-se duas questões principais:

¹ Este artigo é baseado na versão em inglês publicada pelas autoras no *Canadian Journal of Development Studies*, que se cita: Sara Stevano, Rosimina Ali & Merle Jamieson (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> (Stevano, Ali & Jamieson, 2020).

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

primeiro, o que é trabalho essencial e como é que esta terminologia tem sido utilizada em diferentes países do Sul e do Norte Global. Através de uma revisão da literatura, decretos, documentos orientadores e artigos de jornal, procedemos ao mapeamento dos significados de trabalho essencial em todo o Mundo, utilizando como exemplos África do Sul, Brasil, Canadá, Inglaterra, Índia, Itália e Moçambique. Em segundo lugar, tomando como ponto de partida a afirmação feita pelos teóricos da reprodução social de que o reconhecimento de formas de trabalho desvalorizadas como essenciais constitui uma via para revalorizar o trabalho socialmente reprodutivo (Bhattacharya, 2020; Stevano *et al.*, 2021), perguntamos se este potencial foi explorado até agora e, caso contrário, que limitações, omissões e contradições o estão a impedir. A perspectiva global é complementada por um «foco» sobre Moçambique como um país de baixa renda, localizado no Sul Global, ocupando uma posição periférica nas economias globais e regionais e com uma grande percentagem de trabalhadores vulneráveis e essenciais. As ilustrações de Moçambique baseiam-se na investigação preliminar sobre o trabalho nas agro-indústrias, realizado pelas autoras antes da pandemia, em combinação com a revisão de artigos de jornal, documentos orientadores, observações e evidência primária seleccionada durante a pandemia.

A análise mostra que os significados do trabalho essencial são muito mais ambíguos, politizados e fungíveis do que se supunha. A perspectiva de reprodução social feminista global revela-se crucial para iluminar formas de trabalho essencial – trabalho não remunerado e informal – que estão largamente ausentes das classificações de trabalho essencial, uma omissão que denota um *preconceito produtivista e ocidental* na compreensão das realidades do trabalho que tornam a noção de trabalho essencial inadequada para regular a organização do trabalho em países de baixa renda, com uma grande economia informal e uma precariedade generalizada. Além disso, o enquadramento nacional da legislação essencial do trabalho torna-a inadequada para tratar as dimensões transnacionais do trabalho, particularmente em contextos periféricos. Nesta base, argumentamos que o potencial transformador da noção de trabalho essencial permanecerá inexplorado, a menos que possa ser utilizado para melhorar as condições laborais dos trabalhadores mais vulneráveis à escala global.

A secção seguinte esboça o quadro conceptual centrado numa perspectiva global de reprodução social que nos permite ver como a COVID-19 é uma crise de trabalho produtivo e reprodutivo. Em seguida, fazemos o mapeamento de como as classificações essenciais do trabalho foram utilizadas, quem são os trabalhadores essenciais e para que são essenciais; a última secção apresenta as conclusões.

COVID-19 COMO UMA CRISE DE TRABALHO SOB UMALENTE GLOBAL DE REPRODUÇÃO SOCIAL

Inicialmente uma crise de saúde pública, a COVID-19 expôs e exacerbou uma crise global de trabalho produtivo e reprodutivo em todo o mundo. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimou que as perdas em horas de trabalho, no segundo trimestre de 2020, foram equivalentes a 495 milhões de empregos a tempo inteiro (OIT, 2020a). Enquanto isso, os trabalhadores informais, que representam cerca de 90 % do emprego nos países de baixa renda, viram os seus rendimentos diminuir 60 % no primeiro mês da crise (United Nations, 2020a). Além disso, quase três quartos dos trabalhadores domésticos do mundo – mais de 55 milhões de pessoas – perderam horas de trabalho ou empregos em Maio (OIT, 2020b). A tentativa de limitar os efeitos da crise na saúde desencadeou, portanto, rupturas imediatas e graves na organização do trabalho, tornando a COVID-19, uma crise de produção e reprodução sem precedentes (Mezzadri, 2020; Stevano *et al.*, 2021).

A crise de trabalho causada pela COVID-19 não é apenas uma consequência trágica de um acontecimento epidemiológico bizarro, mas sim uma manifestação das fragilidades sistêmicas existentes do capitalismo. No contexto dominante do neoliberalismo globalizado, a procura crescente do capital por mão-de-obra barata na periferia levou à reestruturação da produção global e à fragmentação dos meios de reprodução social dos cidadãos no Sul Global (Amin, 1972; Cousins *et al.*, 2018). Esta configuração mantém os países do Sul Global, particularmente os da África Subsaariana, como fornecedores de mercadorias de baixo valor (Amin, 1972; UNCTAD, 2019). Deste modo, enquanto o discurso de desenvolvimento dominante promove a participação nas cadeias globais de valor (CGV) como uma via para o crescimento e prosperidade, na realidade os trabalhadores do Sul Global são «desfavoravelmente integrados» nas CGV (Phillips, 2011), marginalizados delas e empurrados para formas de trabalho de sobrevivência (Meagher, 1995; Pattenden, 2016) que são subsidiárias da produção global (Bernards, 2019). Esta estrutura continua o legado do colonialismo e reproduz relações de dependência, que maximizam a extracção de excedentes no Sul Global (Emmanuel, 1972; Nkrumah, 1965; Sylla, 2014). A superexploração dos trabalhadores através de vários mecanismos de desvalorização do trabalho são centrais para as relações de troca desiguais (Emmanuel, 1972; Elson & Pearson, 1981).

Há muito que as feministas estão empenhadas no estudo de formas de trabalho que são sistematicamente desvalorizadas nos sistemas capitalistas (ver Ferguson, 2019); em alguns casos, ao extremo de lhes ser totalmente negada a denominação de trabalho (Bhattacharyya, 2018; Dalla Costa & James, 1972). A desvalorização do trabalho esmagadoramente realizado por mulheres – embora não exclusivamente – é um aspecto fulcral para os processos de acumulação de capital à escala global. Mies (1986) aborda a forma como os processos

globais de acumulação primitiva se baseiam na exploração da natureza, na colonização e na subordinação das mulheres. Enquanto a colonização está na base da divisão internacional do trabalho, a «*housewifization*» – processo de transformar as mulheres em donas de casa – estrutura a divisão doméstica do trabalho (Mies, 1986). Um mecanismo importante através do qual, o trabalho das mulheres foi desvalorizado e despolitizado é a sua rejeição para o lar, que é construído como uma esfera privada, distinta da chamada esfera pública, e governada pelo altruísmo e amor (Folbre, 1986; Elias & Roberts, 2016).

É importante notar que a desvalorização do trabalho tipicamente realizado por mulheres não se detém nos limites fictícios do agregado familiar, mas transcende para os mercados de trabalho, abrangendo várias formas de trabalho mercantilizado que são construídas como ocupações de baixa qualificação e baixa produtividade. Embora algumas vertentes do feminismo, especialmente a Branca, se tenham concentrado na opressão das mulheres através dos seus papéis de donas de casa, mães e cuidadoras em casa, as feministas Negras há muito que defendem que as mulheres são oprimidas como trabalhadoras e que a própria casa tem sido um local de trabalho mal remunerado, e não não-remunerado, para as mulheres de cor que trabalham como empregadas domésticas (Davis, 1983; Glenn, 1992).

Mies (1986) reconhece que, ao contrário das mulheres brancas, as mulheres de cor, nas antigas colónias, não podiam dar-se ao luxo de ser donas de casa porque a sua participação no trabalho assalariado contribuía para a sobrevivência da família e para a extracção de valor pelo capital global. Além disso, no Sul Global, a separação entre locais de produção e de reprodução é muito mais ofuscada e muitas vezes, vários tipos de trabalho assalariado são subcontratados a trabalhadores domiciliários e em outros locais fora da fábrica (Mies, 1982; Mezzadri & Fan, 2018). Estes padrões são válidos para muitos trabalhadores do Sul Global contemporâneo, que ilustraremos mais adiante utilizando o exemplo de Moçambique.

Com a possibilidade de reprodução através da auto-subsistência a ser cada vez mais corroída no Sul Global, outra estratégia de reprodução sob a globalização para alguns é migrar em busca de emprego, muitas vezes para os países ex-colonizadores. Para as mulheres migrantes, este trabalho ocorre tipicamente nos sectores dos cuidados reprodutivos, da saúde e do trabalho doméstico. A «divisão internacional do trabalho reprodutivo» (Parreñas, 2005:237) espelha a estrutura neocolonial do trabalho produtivo, uma vez que se extrai mais-valia emocional das mulheres migrantes dos países periféricos, que deixam para trás as suas próprias famílias para cuidar de outras na sua essência (Murphy, 2014). Estas dinâmicas não são apenas globais – elas são também movidas por sistemas de acumulação regionais e nacionais, que se articulam em torno de várias formas de migração com base no género, que sustentam a reconfiguração do trabalho produtivo e reprodutivo em função do género, raça e classe (O’Laughlin, 1998).

A redistribuição dos recursos destinados à prestação de cuidados, tanto a nível global como local, exacerba os sistemas de cuidados, já de si tensos, que são centrais para a reprodução

social, mas que têm sido criticamente subfinanciados no contexto da privatização encorajada pelas Instituições Financeiras Internacionais (Kentikelenis, Stubbs & King, 2015; O’Laughlin, 2016; Simeoni, 2020). A reestruturação dos sistemas de saúde implicou a deterioração das condições de trabalho dos profissionais de saúde em países como a Tanzânia e a África do Sul, o que levou à migração destes trabalhadores para países mais ricos do Norte Global (Valiani, 2012). Valiani (2012) documenta como a emigração de enfermeiros criou escassez de pessoal de enfermagem nos países africanos, traduzindo-se, assim, numa forma de acumulação por desapropriação.

Embora na maioria das vezes tratadas de forma distinta, as dinâmicas globais de produção e reprodução são mutuamente constituídas e em tensão (Katz, 2001). Adotar uma abordagem de reprodução social significa centrar esta relação dialéctica para compreender a reprodução da vida e do trabalho dentro do capitalismo global; em especial, para avaliar a noção de «trabalho essencial», baseamo-nos nas perspectivas de reprodução social que se preocupam com as dinâmicas reprodutivas sociais dos processos e das relações laborais (Mies, 1986; Mezzadri, 2019). Estas abordagens salientam como a interdependência da produção e reprodução é visível tanto através de práticas quotidianas, que moldam a organização do trabalho produtivo e reprodutivo em função do género, como através da essencialidade histórica do trabalho produtivo e reprodutivo barato e não remunerado para a acumulação de capital, que actualmente engloba a cadeia de abastecimento global mal remunerada e o trabalho doméstico, bem como o trabalho (de cuidados) não remunerado. Neste sentido, o género é uma relação chave na dinâmica da reprodução social, mas não uma relação que opera isoladamente das relações de classe, raça e estatuto de cidadania (Mies, 1986; Bannerji, 2011; Bhattacharyya, 2018).

A COVID-19 desencadeou uma crise de trabalho produtivo e reprodutivo neste já frágil quadro global. A ruptura do trabalho implicou a reprogramação das práticas de trabalho, cujo factor determinante tem sido a categorização do trabalho como essencial ou não. Durante os confinamentos, os trabalhadores essenciais foram obrigados a continuar a trabalhar, apesar de estarem mais expostos à COVID-19 e sem uma compensação adequada ou maior. Para os trabalhadores não essenciais, tiveram lugar várias formas de reorganização. Alguns mudaram para o trabalho a partir de casa; contudo, as variações regionais na percentagem de trabalhadores que podem transitar para o trabalho a partir de casa são impressionantes, oscilando entre 6 % na África Subsaariana e 30 % na América do Norte e Europa Ocidental (Berg, Bonnet & Soares, 2020). Assim, o potencial para o trabalho a partir de casa está distribuído de forma desigual e é praticamente irrelevante para muitos trabalhadores no Sul Global.

Para os trabalhadores não essenciais que não puderam trabalhar a partir de casa, os resultados têm variado entre suspensões com remuneração (às vezes reduzida) através de esquemas

de manutenção de emprego do Estado e ficar desempregados. No Norte Global, o investimento estatal, em diferentes graus, proporcionou uma rede de segurança para muitos destes trabalhadores. No entanto, calcula-se que 55 % da população mundial não esteja coberta por programas de protecção social (OIT, 2017). Embora muitos governos do Sul Global tenham tentado fornecer algum tipo de rede de segurança social, para a maioria dos países de baixa renda, o apoio para mitigar a perda de rendimentos é inadequado devido às limitações das receitas governamentais (OIT, 2017, 2020c) e prejudicado pela transferência de risco para os trabalhadores que se encontram na base das cadeias globais de abastecimento fragmentadas (Anner, 2020). Confrontados com alternativas drásticas entre morrer de fome ou do vírus, os vendedores informais, com o apoio da Coligação dos Defensores dos Direitos Humanos no Malawi, conseguiram fazer pressão junto do Supremo Tribunal para bloquear o confinamento pretendido pelo Governo durante 21 dias, para que os cidadãos pudessem continuar a ganhar o seu sustento (Goitom, 2020).

Paralelamente, o trabalho reprodutivo intensificou-se devido ao aumento das necessidades de cuidados de saúde e à sobrecarga dos hospitais, onde a capacidade de cuidados de saúde tem sido afectada pela exposição excessiva dos profissionais de saúde à doença, pelo encerramento de escolas e pelo aumento das necessidades de cuidados de saúde para as pessoas idosas (United Nations, 2020b). Na essência, o encargo da reprodução social foi ainda mais transferido e relegado para o lar, aprofundando assim o processo de longo prazo de privatização da reprodução social no quadro do neoliberalismo (Bakker, 2007; Stevano *et al.*, 2021). Esta mudança desencadeou a renegociação do trabalho reprodutivo nas famílias e agregados familiares, com implicações sociais para a distribuição do trabalho reprodutivo social e maiores desafios para aqueles que enfrentam dificuldades em combinar o trabalho produtivo com o reprodutivo, tais como agregados familiares com crianças, famílias monoparentais e trabalhadores essenciais.

Portanto, a reorganização do trabalho produtivo tem ramificações para o trabalho reprodutivo, e vice-versa. Crucialmente, a natureza globalizada da produção e reprodução significou que mesmo em países que não tiveram de parar as suas economias porque a crise de saúde pública da COVID-19 não foi tão aguda, as repercussões económicas foram, no entanto, sentidas através da ruptura das redes de (re)produção globais.

O QUE É TRABALHO ESSENCIAL?

Apesar das significativas implicações de reprodução social de um trabalhador ser classificado como essencial ou não, antes da pandemia o conceito de trabalhadores essenciais aparece na literatura de forma escassa e difusa – tipicamente durante períodos de crise ou em

circunstâncias excepcionais – e não como uma categoria de trabalho universalmente reconhecida. Uma das primeiras utilizações da terminologia de trabalhador essencial aparece durante os períodos de guerra e refere-se aos trabalhadores que eram necessários a nível interno para «produzir os bens necessários para uso civil e militar» e que, por isso, estavam isentos do serviço militar (Dewey, 1984:214).

No Reino Unido, as Ordens dos Trabalhadores Essenciais permitiram ao Governo desviar os recrutas militares e as mulheres para indústrias essenciais, como a mineração, a indústria transformadora, os transportes, a agricultura e os serviços públicos, tendo os empregadores sido proibidos de despedir os abrangidos pelas Ordens (O'Hara, 2007). Mais recentemente, foram feitas referências a trabalhadores essenciais e trabalhadores-chave na literatura durante outros eventos isolados, tais como o confinamento decretado pelo Governo nos EUA (Baker & Yannelis, 2017), desastres naturais (Whittle *et al.*, 2012), e pandemias anteriores (Maunder, 2004; Gershon *et al.*, 2010).

Há alguns casos na literatura em que os termos são utilizados universalmente. No entanto, existem nuances que impedem uma conceptualização universal do trabalho essencial.³ Por exemplo, os serviços essenciais são globalmente entendidos como grupos específicos de trabalhadores que estão proibidos de entrar em greve, quando tal seria «uma ameaça clara e iminente à vida, segurança pessoal ou saúde de toda ou parte da população» (OIT, 2018, Artigo 836). No entanto, o que constitui um serviço essencial varia consoante o país e a circunstância (Knäbe & Carrión-Crespo, 2019). Do mesmo modo, no âmbito das políticas de imigração de vários países, os trabalhadores com «competências essenciais» são elegíveis para vistos de trabalho, mas determinar o que constitui um trabalho essencial depende das competências que escasseiam internamente. Ademais, os «trabalhadores-chave» são globalmente entendidos como funcionários públicos com salários baixos a médios, que prestam serviços locais essenciais (enfermeiros, agentes da polícia, assistentes sociais, etc.) (Monk & Whitehead, 2011). Contudo, a literatura centra-se exclusivamente no «problema do trabalhador-chave», ou seja, a incapacidade dos «trabalhadores-chave» pagarem a habitação em zonas de alto custo, resultando em preocupações quanto ao fornecimento de serviços essenciais (Adeokun & Isaacs-Sodeye, 2014). Nestes termos, a literatura oferece pouco consenso sobre quem é um trabalhador essencial e para que são essenciais.

A falta de conceptualização universal em torno dos trabalhadores essenciais foi também evidente durante a pandemia. Analisamos a utilização de classificações de trabalho

³ Existem outras utilizações universais, porém não relevantes, destes termos na literatura: «trabalhadores da linha da frente» referem-se a trabalhadores que estão perante clientes nos sectores do comércio a retalho e de hotelaria (Karatepe *et al.*, 2010) e a funcionários dos serviços públicos «de rua» (Blomberg *et al.*, 2015; Magadzire *et al.*, 2014) e um «trabalhador-chave» é uma função de apoio específico para pessoas vulneráveis (McKellar & Kendrick, 2013).

essencial em sete países do Sul e do Norte Global: África do Sul, Brasil, Canadá, Índia, Inglaterra, Itália e Moçambique, como se pode ver na Tabela 1.⁴

Os países seleccionados têm apenas 13 das 53 categorias de trabalho essencial totalmente em comum. As restantes categorias são designadas como essenciais em graus variáveis entre os países. Considerando os seus contextos geográficos e económicos específicos, os trabalhadores essenciais incluem os empregados nas seguintes áreas: agricultura, silvicultura e aquacultura na África do Sul, Canadá, Índia, Itália e Moçambique; monitoria de desastres naturais na África do Sul, Brasil e Índia; e mineração na África do Sul, Brasil, Canadá, Índia e Itália. Em termos de indústria transformadora, todos os países permitem a produção de insumos necessários para bens e serviços essenciais, enquanto o Brasil permite todas as actividades industriais. Enquanto a produção e venda de alimentos está classificada como essencial em todos os países, o Canadá permite explicitamente os *takeaways* e serviços de entrega de refeições, enquanto a África do Sul permite que as refeições quentes sejam vendidas apenas por entrega.

Ao mesmo tempo, alguns países não incluem categorias de trabalho aparentemente cruciais. Por exemplo, Inglaterra não refere explicitamente os serviços de limpeza, portaria ou saneamento como essenciais, enquanto o Brasil e Moçambique não referem ao trabalho de cuidados. O Brasil também revogou os serviços de remoção de resíduos do seu decreto oficial (Orientação Oficial do Brasil, 2020, Artigo IX). Apenas a Inglaterra e o Canadá incluem serviços de cuidados às crianças, o primeiro sem restrições, e o último restringe-os aos serviços de cuidados infantis a trabalhadores essenciais ou serviços de cuidados infantis domiciliários somente com menos de seis crianças. A Itália e o Canadá incluem serviços de alojamento e imobiliários sem quaisquer restrições, enquanto a Índia e a África do Sul incluem serviços de hotelaria e alojamento apenas para trabalhadores essenciais, e o Brasil, Inglaterra e Moçambique não fazem referência explícita à habitação para trabalhadores essenciais nas suas listas. Apenas a África do Sul e Itália incluem nas listas o trabalho doméstico remunerado, sendo que o primeiro limita este trabalho apenas ao pessoal que vive no local de trabalho.

⁴ Utilizamos as listas de trabalhadores essenciais que foram fornecidas pelos países durante o confinamento de nível mais elevado (mais rigoroso), em que apenas os que constavam das listas eram oficialmente autorizados a continuar a trabalhar; no entanto, estas listas foram sujeitas a alterações durante toda a pandemia. Estas são as seguintes: África do Sul (Orientação Oficial da África do Sul, 2020), Brasil (Orientação Oficial do Brasil, 2020), Canadá (Orientação Oficial do Canadá, 2020), Inglaterra (Orientação Oficial do Reino Unido, 2020), Índia (Orientação Oficial da Índia, 2020), Itália (Orientação Oficial da Itália, 2020), Moçambique (República de Moçambique, 2020).

TABELA 1: CLASSIFICAÇÕES DE TRABALHO ESSENCIAL NA ÁFRICA DO SUL (SA), BRASIL (BR), CANADÁ (CA), ÍNDIA (IN), INGLATERRA (EN), ITÁLIA (IT) E MOÇAMBIQUE (MZ).

Categorias de trabalho essencial	BR	CA	EN	IN	IT	MZ	SA
Serviços de transporte aéreo, aquático, rodoviário, ferroviário em funcionamento durante a COVID-19	x	x	x	x	x	X	x
Serviços financeiros (bancos, sociedades de construção, seguradoras, etc.)	x	x	x	x	x	X	x
Cuidados de saúde e serviços de saúde mental	x	x	x	x	x	X	x
Jornalismo, radiodifusão, telecomunicações, imprensa escrita e electrónica	x	x	x	x	x	X	x
Petróleo, gás, água, electricidade, serviços de esgotos	x	x	x	x	x	X	x
Serviços de Farmácia e Laboratório	x	x	x	x	x	X	x
Produção, processamento, armazenamento, distribuição e venda de alimentos, bebidas, medicamentos, produtos de higiene e outros bens essenciais	x	x	x	x	x	X	x
Serviços de protecção, defesa e segurança (polícia, forças armadas, agentes da paz, polícia de transportes, agentes fronteiriços e aduaneiros, etc.)	x	x	x	x	x	X	x
Serviços veterinários e de bem-estar animal	x	x		x	x	X	x
Governo e instituições de caridade essenciais para uma resposta eficaz da COVID-19/ serviços públicos essenciais / serviços de acção social	x	x	x	x	x	X	x
Infra-estruturas informáticas e de dados	x	x	x	x	x		x
Serviços de pagamento	x	x	x	x	x	X	x
Prisões, tribunais e pessoal judiciário	x	x	x	x	x	X	x
Fabrico e venda de insumos para bens essenciais (produtos químicos, fertilizantes, minerais, metais, equipamento, etc.)	x	x	x	x	x	X	x
Serviços de remoção de resíduos		x	x	x	x	X	x
Trabalho de cuidados		x	x	x	x		x
Serviços de limpeza, portaria e saneamento	x	x		x	x	X	x
Serviços de emergência	x	x	x	x		X	x
Serviços de incêndio e salvamento	x	x	x	x		X	x
Gestão dos falecidos e serviços funerários	x	x	x	x		X	x
Mineração	x	x		x	x		x
Serviços postais	x		x		x	X	x
Actividades agrícolas, florestais e de aquacultura		x		x	x	X	x
Reparações (canalizadores, electricistas, serralheiros, vidraceiros, reparação de telhados, mecânicos, refrigeração e ventilação, etc.)	x	x		x	x		
Assistência social	x	x	x	x	x	X	x
Monitoria de desastres naturais (ex. de barragens, inundações)	x			x			x
Serviços de hotelaria e alojamento para a resposta à COVID-19		x		x			x
Serviços de manutenção (por exemplo, de equipamento de infra-estruturas, instalações, maquinaria e edifícios)	x	x			x		
Professores e profissionais da educação (de acordo com a orientação)		x	x		x		x
Alojamento/serviços imobiliários (não limitados à resposta à COVID-19)		x			x		
Actividades cujo processo de produção não pode ser interrompido sem danos (ex. produção de aço, alumínio, cerâmica e vidro)	x			x			
Serviços de controlo de pragas e doenças de animais e plantas	x						x
Actividades de construção civil	x				x		x
Segurança alimentar, inspecções do trabalho, agrícola, ambiental, sanitária e fitossanitária	x	x				X	x
Actividades industriais (não limitadas aos bens essenciais)	x						
Transporte e logística de bens essenciais listados para importação e exportação						X	x
Salões de beleza e barbeiros	x						
Serviços de aluguer de automóveis	x						
Serviços de cuidados infantis (restritos a trabalhadores essenciais e serviços de cuidados infantis domiciliários com menos de seis crianças, apenas)		x					
Serviços de cuidados de crianças (sem restrições)			x				

(cont.)

(cont.)

Desenvolvimento de produtos e serviços, incluindo start-ups	x							
Serviços de manutenção (apenas de emergência)								x
Retalho online/comércio electrónico (sem restrições)		x						
Retalho online/ comércio electrónico apenas para bens essenciais	x			x		X		x
Trabalho doméstico remunerado (qualquer)					x			
Trabalho doméstico remunerado limitado apenas ao pessoal residente no local de trabalho								x
Actividades religiosas de qualquer natureza	x							
Pessoal Religioso			x					
Trabalhos de reparação (apenas de emergência)								x
Instalações desportivas e ginásios	x							
Serviços essenciais, conforme definidos em pandemias anteriores								x
Actividades de consultoria e do edifício sede					x			
Pessoal sindical essencial para trabalhadores essenciais								x

Fonte: compilado pelas autoras

Nota metodológica: A maioria dos países que constam da nossa selecção desagregam as suas categorias essenciais de trabalhadores como grupos de actividades e serviços relacionados, ou seja, mais agregados e específicos ao contexto do que os níveis de classificação por indústria ou profissão. As duas excepções são Itália, que fornece a sua lista ao nível da Indústria, de acordo com a sua Classificação Nacional da Actividade Económica (ATECO, 2007), que é a sua versão nacional da NACE europeia (NACE, 2006:61), e correlaciona com a Classificação Internacional Industrial Padrão de todas as Actividades Económicas das Nações Unidas (ISIC) (ISIC, 2008:45), e o Canadá, que fornece a sua lista ao nível do trabalhador, mas não a compara com uma classificação nacional ou internacional de profissões. Para fins estatísticos, o Office for National Statistics do Reino Unido (United Nations, 2020a, 2020b) fez corresponder os trabalhadores essenciais fornecidos na Orientação do Governo à sua versão nacional do ISIC, e à Classificação Internacional Tipo das Profissões (ISCO) (ISCO, 2008:68). A correspondência das categorias de serviços/actividades de todos os nossos países com a classificação da indústria ISIC ou com a classificação de ocupação ISCO teria proporcionado uma normalização internacional. Contudo, ambas as categorizações proibiam a concisão devido ao nível de detalhe, mesmo no seu limite mais agregado (a lista britânica com a ISCO continha 211 ocupações, por exemplo), não conseguindo, ao mesmo tempo, acomodar serviços/actividades exclusivas da resposta à COVID-19. Portanto, como compromisso entre normalização, pormenor, concisão e contextualização, optamos por fornecer a nossa própria padronização ao nível dos grupos de actividade/serviço.

Alguns países escolheram qualificar o que constitui um «bem essencial», como a África do Sul, outros tornaram a definição intencionalmente ambígua, como no Reino Unido. Isto significou que no Reino Unido, por exemplo, a *Amazon* conseguiu explorar a categoria de trabalho essencial para forçar os seus funcionários a continuar a trabalhar num ambiente inseguro, apesar de enviarem artigos não essenciais, tais como máquinas de cortar relva (Munbodh, 2020). Na Índia, em vez de empresas que alargam os limites do trabalho essencial, certos Estados tentaram, em contrapartida, isentar as empresas das leis laborais, tais como a saúde e segurança no trabalho e a liberdade de associação, tendo introduzido medidas que lhes permitem contratar e despedir arbitrariamente (Obhan & Bhalla, 2020). Em Itália, a lista das actividades produtivas essenciais foi objecto de intenso debate e negociações entre o Governo, os representantes das empresas e os sindicatos (Baratta, 2020; Conte, 2020). Assim, a suposta objectividade da essencialidade é, de facto, politicamente negociada e reflecte as relações de poder entre capital e trabalho, mediadas pelo Estado.

Em Moçambique, 88 % da força de trabalho é informal e 66 % trabalha (como assalariados e/ou não assalariados) na agricultura (INE, 2019); nestes termos, de uma forma aproximada, isto indica que pelo menos dois terços da força de trabalho é essencial. No

entanto, duas dinâmicas que caracterizam a forma como a legislação sobre o trabalho essencial foi desenvolvida apontam para algumas limitações importantes. Em primeiro lugar, foi adoptada uma abordagem do topo para a base e a legislação foi aprovada sem consulta dos sindicatos, cuja participação foi restringida a negociações do salário mínimo no limitado sector formal. Em segundo lugar, os decretos relativos ao trabalho essencial revelam um distanciamento entre a legislação mais abrangente que rege os mercados de trabalho e a realidade de uma estrutura produtiva da economia dominada por formas de trabalho irregulares, informais, instáveis e inseguras. Uma investigação sobre as razões de tal distanciamento ultrapassa o âmbito do presente artigo, mas uma variada literatura tem documentado a negligência e a limitada compreensão dos mercados de trabalho, perpetuada por agendas de desenvolvimento neoliberal em Moçambique (Oya, 2013; Ali, 2017). Pesquisas exploratórias conduzidas pelas autoras sugerem que a classificação do trabalho essencial parece ter se baseado nos chamados critérios «gerais» ou «tradicionais» de actividades que são «naturalmente consideradas essenciais à vida quotidiana, tais como saúde, farmácia e serviços laboratoriais, venda de alimentos e outros bens e serviços básicos».⁵ Além disso, de acordo com a Inspeção Nacional das Actividades Económicas (INAE), a classificação das actividades essenciais dentro da cadeia alimentar foi intencionalmente definida de forma ampla, para permitir variações específicas do contexto⁶, o que também sugere diferenças nas relações laborais e nas relações de poder entre empregadores e trabalhadores em todo o País. No essencial, a legislação de trabalho essencial adoptada em Moçambique está em desacordo com a realidade do trabalho no País, o que cria pontos omissos e limitações, aspectos que serão abordados na Secção 5.

Portanto, a categoria de trabalho essencial foi implantada de forma dispersa e heterogénea antes da pandemia COVID-19 e, em grande parte, as suas utilizações variadas continuaram durante a pandemia. Embora a noção de essencialidade pareça ter uma validade universal que capta actividades necessárias para sustentar a vida, os usos da categoria de trabalho essencial revelam um grau de fungibilidade que reflecte os seus fundamentos políticos e socioeconómicos. Em seguida questionamos quem são os trabalhadores essenciais.

QUEM SÃO OS TRABALHADORES ESSENCIAIS?

Embora não haja consenso sobre quais as profissões essenciais, existe um consenso geral de que estes empregos são mal remunerados e exercidos de forma desproporcionada por

⁵ Entrevista com um funcionário público na Secretaria de Estado da Juventude e Emprego (SEJE), 17 de Setembro de 2020, Maputo.

⁶ Baseado na comunicação pessoal com a inspectora da INAE num *webinar* de «Eclarecimento do Estado de Emergência no Sector Empresarial», 23 de Junho de 2020, Maputo.

peças de cor, mulheres e migrantes. Na capital do Reino Unido, os trabalhadores de origem étnica negra e asiática (*Black and Asian Minority Ethnic - BAME*) constituem uma parte desproporcionalmente grande dos sectores dos trabalhadores essenciais, nomeadamente 54 % da produção, processamento e venda de alimentos e 48 % dos trabalhadores da saúde e da assistência social (The Health Foundation, 2020). No sector alimentar, 30 % dos trabalhadores nasceram fora do Reino Unido, aumentando para quase metade dos trabalhadores do sector alimentar com menos de 40 anos de idade (Farquharson, Rasul & Sibietta, 2020). Além disso, as mulheres representam 60 % dos trabalhadores essenciais no Reino Unido, apesar de representarem apenas 43 % dos trabalhadores regulares, e constituem uns surpreendentes 80 % dos trabalhadores-chave do sector da assistência social e da educação (Ibid.). De um modo geral, os trabalhadores essenciais são mais propensos a auferir salários mais baixos do que os não essenciais, com 38 % dos trabalhadores essenciais a ganhar menos de £10 por hora, em comparação com 31 % dos trabalhadores não essenciais (TUC, 2020). A proporção de trabalhadores que ganham menos de £10 por hora sobe notavelmente para 71 % dos trabalhadores do sector alimentar e 58 % dos trabalhadores da assistência social (Farquharson, Rasul & Sibietta, 2020). Os trabalhadores de cuidados da linha da frente também têm uma probabilidade cinco vezes maior de ter um contrato de zero horas, comparativamente a todos os trabalhadores (Cominetti, Gardiner & Kelly, 2020).

No Brasil, 63 % dos trabalhadores domésticos são mulheres negras, menos de 30 % dos trabalhadores domésticos têm contratos formais, com uma proporção ainda menor para os trabalhadores negros, e mais de 2 milhões são trabalhadores indocumentados que recebem um salário médio de 17 dólares por dia (Pinheiro *et al.*, 2019). Na Índia, estima-se que mais de 90 % dos trabalhadores do saneamento pertencem às subcastas Dalit mais baixas (Bhatnagar, 2018). Em todo o Sul Global, o trabalho na origem das cadeias agro-alimentares é notoriamente mal remunerado e fragmentado internamente, sendo os segmentos com pior remuneração e mais precários frequentemente ocupados por mulheres e migrantes (Tallontire *et al.*, 2005; Selwyn, 2014). Em Moçambique, as condições salariais e de trabalho na agro-indústria são instáveis, inseguras e precárias, sendo os trabalhadores muitas vezes remunerados abaixo do salário mínimo sectorial devido à aplicação de metas de produção muito difíceis de atingir, perante a intensificação do trabalho e a imposição deficiente dos contratos de trabalho (frequentemente inexistentes em forma escrita, de curta duração e não asseguram uma remuneração pelo dia de trabalho realizado) (Stevano & Ali, 2019). Além disso, a própria legislação sobre salários mínimos sectoriais atribui salários mais baixos a várias ocupações classificadas como essenciais em relação às não essenciais, exceptuando a produção e a distribuição de electricidade e água, e serviços financeiros (ver a Tabela 2). Os salários mensais dos trabalhadores na agricultura, cuidados de saúde (enfermeiros) e administração pública encontram-se nos escalões salariais inferiores.

TABELA 2: SALÁRIOS MÍNIMOS MENSIS SECTORIAIS EM MOÇAMBIQUE

Sector	Salário mínimo mensal em MT (USD)	
Agriculturaa	4390	(62,43)
Indústria extractiva	9254	(131,60)
Indústria transformadora	7000	(99,54)
Produção e distribuição de electricidade e água	8300	(118,03)
Serviços financeiros, bancos e companhias de segurosa	12 760	(181,46)
Enfermagem	5272	(74,97)
Assistência de enfermagem	4468	(63,54)
Administração pública, defesa e segurança	4468	(63,54)
Indústria hoteleira	6478	(92,12)

Fonte: Compilado pelas autoras utilizando dados do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e informações sobre o salário mínimo para enfermeiros e auxiliares de enfermagem com base em entrevistas realizadas em Julho de 2020 a Actividade Essencial.

Portanto, a pandemia tornou notoriamente visíveis as principais tensões de reprodução social. Em primeiro lugar, o trabalho que é essencial para reproduzir a vida é um trabalho que tipicamente é visto como pouco qualificado e que tem sido sistematicamente subvalorizado. Em segundo lugar, a sobre-representação de mulheres e grupos minoritários em papéis essenciais de trabalhadores é uma manifestação da tendência histórica do capitalismo para diferenciar, e não homogeneizar, as classes trabalhadoras (Sanyal, 2007; Bhattacharyya, 2018), e dos mercados de trabalho para serem agentes de desigualdades (Elson & Pearson, 1981). Se o objectivo principal da economia fosse assegurar a provisão social, conforme preconizado por economistas feministas (Power, 2004), o trabalho seria avaliado com base nas suas contribuições para o bem-estar colectivo, implicando, assim, uma mudança no que as sociedades devem valorizar; a questão continua a ser se a noção de «essencialidade» pode contribuir para essa mudança.

ESSENCIAL PARA QUÊ? TENSÕES ENTRE A REPRODUÇÃO DA VIDA E A REPRODUÇÃO DE RELAÇÕES DE EXPLORAÇÃO

O recurso à categoria de trabalho essencial durante a pandemia destinava-se a assegurar a reprodução da vida e do capital, ambos em certa medida, enquanto partes significativas da economia estivessem encerradas. Mas será possível revalorizar a reprodução da vida humana sem reproduzir as relações capitalistas de exploração?

Uma limitação significativa das classificações de trabalho essencial é o seu foco no trabalho formal e remunerado, o que exclui muito trabalho que é essencial para a reprodução da vida que tem lugar na economia informal e numa base não remunerada. Este foco limitado reflecte um *bias* ou preconceito analítico produtivista e ocidental: o primeiro obscurece

a centralidade de partes significativas do trabalho reprodutivo que regeneram a vida, o segundo oculta as realidades do trabalho da grande maioria da população trabalhadora do Sul Global, pois sugere que os trabalhadores têm uma ocupação principal, enquanto os modos de vida são mais frequentemente construídos numa multiplicidade de ocupações. Iremos detalhar como estes *bias* ou enviesamentos tornam a noção de trabalho essencial inconsequente e mal-adaptada ao contexto de Moçambique.

A maioria dos trabalhadores moçambicanos insere-se em categorias consideradas essenciais, conforme discutido na secção anterior, mas a reorganização do trabalho resultou na ruptura e destruição dos modos de vida devido ao fracasso do Governo em fornecer alternativas. Por exemplo, para evitar a propagação do vírus, os mercados informais de bens e alimentos na capital Maputo foram temporariamente encerrados e os vendedores ambulantes retirados das ruas, apesar da sua resistência. Estas intervenções da chamada «requalificação» foram acompanhadas pela promessa de que os vendedores informais do mercado e ambulantes receberiam novos espaços para realizarem as suas actividades, mas o governo ainda não cumpriu esta promessa. Muitos vendedores de produtos essenciais, tais como produtos alimentares, que são mulheres, ficaram, assim, sem meios de sustento e não têm acesso à protecção social (O País, 2020).

A estrutura produtiva extractiva, altamente concentrada em recursos naturais e produtos primários para exportação, com fraca ou nenhuma ligação a outros sectores da economia, revela-se incapaz de gerar oportunidades de trabalho regulares, estáveis e seguras (Castel-Branco, 2014). Historicamente, as estruturas de trabalho e os mercados de trabalho têm sido múltiplos e interligados, uma vez que os trabalhadores tiveram de assumir a responsabilidade pela reprodução social (O’Laughlin, 1981; Oya, Cramer & Sender, 2009; Ali, 2020), mas a mercantilização da vida e a fragmentação associada dos meios de reprodução social intensificaram a necessidade dos agregados familiares de recorrer a múltiplas formas de trabalho precário e mal remunerado ao longo do tempo (Cousins *et al.*, 2018). Isto cria um círculo vicioso em que estruturas produtivas viradas para a extracção e exportação de produtos primários, em combinação com um regime de provisão social muito limitado, sustentam a existência de trabalho precário; por sua vez, a necessidade dos trabalhadores de se envolverem em múltiplas formas de trabalho subsidia a produção capitalista para exportação, mantendo, assim, más condições do trabalho assalariado.

Este círculo vicioso pode ser visto através da organização diária da vida laboral dos trabalhadores da agro-indústria. A Figura 1 ilustra, de forma simplificada, a natureza interdependente de várias formas de trabalho, bem como a forma como estas estão integradas nas práticas de gestão da dívida e da poupança. A partir destas interligações, emergem duas perspectivas importantes: primeiro, o trabalho assalariado na agro-indústria não pode ser compreendido isoladamente de vários outros tipos de trabalho e fluxos monetários; segundo,

uma crise num destes domínios tem efeitos sobre outros, com o potencial de ter impacto no bem-estar individual e familiar.

Os rendimentos provenientes do trabalho assalariado permitem aos heterogêneos trabalhadores da agro-indústria: (i) financiar o consumo de bens e serviços, (ii) adquirir parcialmente alimentos através da compra, (iii) ter uma base de investimento em actividades produtivas alternativas, incluindo o financiamento da sua própria produção agrícola familiar e (iv) responder a choques. Grupos informais de poupança (*xitique*) com colegas de trabalho proporcionam uma rede de segurança social em caso de acontecimentos inesperados e são utilizados para fazer investimentos em actividades paralelas de geração de dinheiro.

Estas dinâmicas de interdependência não se limitam à agro-indústria, mas moldam vidas laborais marginalizadas das redes globais de produção e, como sugerem evidências exploratórias e dispersas, também do sector público, conforme exemplificado por esta citação que destaca o problema dos baixos salários dos profissionais de saúde no sector público:

Sacrificamos as nossas vidas, mas lá [no hospital público] não há vida... Por exemplo, tenho de fazer outras actividades para ajudar o nosso sustento, incluindo a produção agrícola em pequena escala [...] Por causa dos salários baixos, tive a oportunidade de me mudar para um hospital privado, onde actualmente recebo quase três vezes mais do que o salário no hospital público e tenho melhores condições de trabalho. (Entrevista com um enfermeiro, 50 anos de idade, ex-profissional de enfermagem de um hospital público, actualmente a trabalhar num hospital privado em Maputo, 7 de Julho de 2020).

FIGURA 1. INTERDEPENDÊNCIA DO TRABALHO ASSALARIADO E REPRODUTIVO ATRAVÉS DE FLUXOS MONETÁRIOS.



Fonte: Ali e Stevano (2019), com base em entrevistas semi-estruturadas com trabalhadores das agro-indústrias em Moçambique (plantações florestais e fábricas de processamento de caju).

Quando os mercados de trabalho estão tão segmentados e os vários domínios de produção e reprodução tão interligados, a utilização da categoria de trabalho essencial tem de ter em conta a diversidade e a intersecção do trabalho. Por um lado, as divisões entre formal e informal precisam ser ultrapassadas para oferecer protecção social aos trabalhadores essenciais, tanto na economia formal como na informal (Castel-Branco, 2020). Por outro lado, a interdependência das ocupações significa que as inter-relações entre o trabalho essencial e o não essencial são muito mais fortes; na realidade, estas inter-relações são muitas vezes incorporadas ao mesmo trabalhador. Assim, a utilização da classificação do trabalho essencial deve ter em conta estas realidades de trabalho.

É evidente que a simples caracterização de algumas formas de trabalho como essenciais, sem que sejam garantidos melhores salários, condições de trabalho e protecção da saúde dos trabalhadores, não é apenas simbólica, mas prejudicial. Embora seja reconhecida a importância dos trabalhadores essenciais, a sua descartabilidade é reforçada ao pedir-lhes que continuem a trabalhar no meio da falta de segurança e de equipamento de protecção inadequado (Gidla, 2020). Além disso, quando a descartabilidade dos trabalhadores depende do seu envolvimento em múltiplas formas de trabalho, a noção de essencialidade também tem de ter em conta este facto. A precariedade estrutural do trabalho é mantida por um sistema de exploração e opressão, reproduzido através de relações internacionais de troca e regulamentação nacional que, a menos que seja posto em causa pela definição de trabalho essencial, corre o risco de ser reproduzido através da definição de uma *fronteira de produção essencial*, que é caracterizada por um *bias* ou preconceito produtivista e ocidental. Se o reconhecimento da essencialidade do trabalho não puder reverter a fragmentação das vidas laborais, então as condições predominantes de exploração são perpetuadas.

Uma segunda limitação das classificações de trabalho essencial diz respeito à estreita aplicabilidade da categoria de trabalho essencial aos processos laborais circunscritos pelas barreiras nacionais, muitas vezes acompanhada de outras clivagens entre o trabalhador nacional e o trabalhador migrante. Esta é uma lacuna significativa que se não for enfrentada, reproduzirá as relações subjacentes de dependência e opressão que moldam o intercâmbio entre os países, especialmente as relações Sul-Norte, e as fragmentações de género e racializadas das classes trabalhadoras entre e dentro dos países.

Os sistemas contemporâneos de produção e reprodução têm um carácter globalizado, tal como descrito na secção 2, o que implica que a organização do trabalho através de regimes de controlo, bem como a capacidade dos trabalhadores para se organizarem colectivamente e negociarem melhores condições de trabalho, são determinados através da interacção de vários actores – o Estado, os trabalhadores e o capital – que operam tanto a nível nacional como transnacional (ver, por exemplo, Selwyn, 2014; Pattenden, 2016; Baglioni, 2018; Mezzadri & Fan, 2018; Hardy & Hauge, 2019). O reconhecimento da natureza interdependente

do trabalho tem de ser acompanhado por uma compreensão das interacções entre as dinâmicas locais e transnacionais de acumulação de capital. Por outras palavras, é necessário desvincular a noção de essencialidade da prática do nacionalismo metodológico, tanto em termos conceptuais como ao nível das políticas. A necessidade de ultrapassar o nacionalismo metodológico, definido como o estudo dos processos económicos impulsionados por factores internos vistos como separados dos externos (Pradella, 2014), foi articulada em estudos sobre o trabalho migrante (Hanieh, 2015; Pradella & Cillo, 2015). A forma como a classificação do trabalho essencial é aplicada deve ser avaliada neste contexto em que as dimensões transnacionais da fragmentação e dependência das classes trabalhadoras globais incluem a força de trabalho migrante e abrangem os modos de vida dos agregados familiares e comunidades ligadas à força de trabalho migrante e aos fluxos migratórios. Embora alguns destes circuitos tenham sido gravemente perturbados no início da pandemia, conforme analisado na Secção 2, é também evidente que a dependência do trabalho migrante e da rede global de (re)produção não cessou até agora – na realidade, alguns governos procuraram garantir o acesso aos trabalhadores migrantes, como se descreve a seguir. Em última análise, a reestruturação a longo prazo destas dinâmicas dependerá da duração da pandemia e das respostas à mesma em fases posteriores.

Em Moçambique, a mobilidade interna dos trabalhadores é crucial para várias formas de trabalho. Por exemplo, a mobilidade interrompida dos comerciantes em todo o País, as flutuações de preços provocadas por estrangulamentos da procura e a reduzida capacidade dos agricultores para mobilizar força de trabalho devido à menor mobilidade das pessoas contribuiu para criar impactos negativos para os agricultores moçambicanos, que eram visíveis já no início da pandemia (Zamchiya, Ntauazi & Monjane, 2020). Além do anteriormente mencionado, as escassas oportunidades de emprego geradas pela economia extractiva têm sustentado um fluxo de migrantes a longo prazo para a África do Sul. Com a imposição do confinamento na África do Sul, mais de 14 000 migrantes moçambicanos regressaram a Moçambique (IOM, 2020) e as consequências para os modos de vida dos que dependem das remessas poderão ser severas, embora a actual falta de dados e estudos impeça a nossa capacidade de descrever os impactos exactos. Globalmente, as remessas cresceram muito mais rapidamente do que o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) na última década e constituíram um mecanismo de apoio aos países face aos choques económicos; o Fundo Monetário Internacional (FMI) estima que as remessas globais irão entrar em colapso em 20 %, o que constitui uma ameaça global (Sayeh & Chami, 2020). Assim, a mobilidade interrompida de trabalhadores e bens dentro de países e entre países, paralelamente à limitada capacidade fiscal de um país de baixa renda como Moçambique, não tem oferecido protecção aos trabalhadores essenciais.

Por outro lado, têm surgido dificuldades no recrutamento de força de trabalho migrante nos países receptores. O Reino Unido enfrenta uma escassez de pelo menos 90 000 trabalhadores

nos sectores alimentares e, em resposta a este desafio, as práticas de recrutamento tornaram-se mais impiedosas e pouco regulamentadas, com os trabalhadores a reportarem, na melhor das hipóteses, práticas contraditórias, no que diz respeito à implementação das medidas contra a COVID-19 no local de trabalho (Barnard, Costello & Butlin, 2020). Escassez semelhante e práticas duvidosas de recrutamento de trabalhadores migrantes têm sido documentadas em toda a Europa (Rogozanu & Gabor, 2020). O governo italiano desenvolveu uma proposta de «regularização» dos trabalhadores agrícolas e domésticos migrantes que vivem e trabalham ilegalmente no País, a que os trabalhadores agrícolas se opuseram fortemente por não englobarem muitos trabalhadores por razões burocráticas e por incluírem arbitrariamente os trabalhadores essencialmente de dois sectores, excluindo outros (Gaita, 2020). Durante a pandemia, o Governo Britânico aprovou previamente uma nova Lei de Imigração, que tornaria muitos trabalhadores migrantes essenciais inelegíveis para vistos de trabalho (Syal, 2020). Na Índia, a situação de milhões de trabalhadores migrantes, que repentinamente ficaram sem meios de subsistência nem protecção nas zonas urbanas, forçou-os a desafiar o confinamento e a regressar às zonas rurais nativas (Shah & Lerche, 2020). Embora a pandemia tenha tornado esta força de trabalho vulnerável e oculta mais visível (Ibid.) e partes desta força de trabalho reconhecidas como essencial, isto não se traduziu em condições de trabalho melhores e mais seguras para estes trabalhadores. Portanto, as classificações de trabalho essencial reconheceram certos trabalhadores como indispensáveis, mas não foram utilizadas para subverter as relações de poder que os tornam descartáveis. Mesmo que o trabalho dos trabalhadores essenciais tenha, certamente, contribuído para reproduzir a vida durante a pandemia COVID-19 em curso, como sempre faz, as omissões significativas, que são visíveis através de uma lente global de reprodução social, demonstram que a grande maioria dos trabalhadores vulneráveis não teve as suas condições de reprodução salvaguardadas. A sua expulsão do trabalho, apesar da sua essencialidade, e a sua relegação para modos de vida altamente precários reproduz e, de facto, agrava as dinâmicas de exploração existentes.

CONCLUSÕES

Este artigo investigou a noção de trabalho essencial numa perspectiva feminista global centrada na reprodução social, e utilizou Moçambique como exemplo de um país de baixa renda no Sul Global, situado numa posição periférica nas economias globais e regionais, para avaliar a utilização, aplicabilidade e implicações das classificações de trabalho essencial. Três conclusões principais são destacadas.

Primeiro, ao contrário do que possa ter aparecido nas manchetes dos jornais e nos anúncios do Governo, as classificações do trabalho essencial foram aplicadas de forma diferente pelos

vários países, reflectindo contextos socioeconómicos específicos e decisões políticas que reflectem relações de poder entre o Estado, o capital e os trabalhadores.

Segundo, uma perspectiva de reprodução social revela que muitos tipos de trabalho essencial são formas de trabalho socialmente reprodutivo necessárias para a reprodução da vida que, no entanto, têm sido sistematicamente subestimadas e desvalorizadas nos sistemas capitalistas globais. Entretanto, tanto o trabalho reprodutivo não remunerado como o trabalho informal são largamente excluídos da *delimitação produtiva essencial*. Isto significa que as formas como as classificações de trabalho essencial têm sido utilizadas até agora reforçam os preconceitos produtivistas e ocidentais do trabalho, tornando a noção de trabalho essencial particularmente mal-adaptada e inconsequente nas economias periféricas de baixa renda.

Além disso, e por último, estas legislações não reconhecem a interacção existente entre actores nacionais e transnacionais nem as dinâmicas na forma como os mercados de trabalho e as relações laborais são moldados.

Assim, as relações de dependência entre países centrais e periféricos nas economias globais e regionais limitam substancialmente a capacidade dos países periféricos de protegerem os trabalhadores essenciais através da legislação nacional, enquanto a fragmentação das classes trabalhadoras é reproduzida através da exploração contínua dos trabalhadores migrantes.

A categorização do trabalho essencial tem sido aplicada pelos governos de forma simbólica e politizada, o que tem ameaçado as condições de trabalho dos trabalhadores essenciais, tornando-os mais vulneráveis à doença e tratando-os como prescindíveis/descartáveis. É claro que a noção de essencialidade deve ser utilizada para promover um argumento político de que estes trabalhadores precisam de ser reconhecidos e recompensados por uma condição socioeconómica reforçada através de melhores salários e condições de trabalho, o que pode acontecer no futuro, dependendo da mobilização colectiva em torno destas questões.

No entanto, subsistem algumas ressalvas importantes. Além dos perigos de criar uma classe trabalhadora dividida entre essencial e não essencial, tal como foi afirmado por Bergfeld & Farris (2020), a noção de essencialidade também corre o risco de perpetuar relações de dependência entre economias periféricas e economias centrais, bem como entre classes trabalhadoras, a menos que seja utilizada para proteger os trabalhadores mais vulneráveis – trabalhadores não remunerados, o exército de reserva global de força de trabalho na economia informal, particularmente no Sul Global e trabalhadores migrantes. Isto implica uma melhor compreensão do trabalho socialmente reprodutivo no Sul Global e o desenvolvimento de uma narrativa internacionalista conhecedora das relações de intercâmbio desigual. Só uma reformulação radical das relações globais de produção e reprodução pode garantir que as economias periféricas possam implementar legislação de trabalho essencial para proteger eficazmente a maior parte dos trabalhadores essenciais a nível global.

REFERÊNCIAS

- Adeokun, C. & Isaacs-Sodeye, F. (2014) Delivering Affordable Dwellings for Key Workers: The Shared-Ownership Option in Sub-Saharan Africa. In: Samuel Laryea & Eziyi Ibem (eds.). *Proceedings 8th Construction Industry Development Board (Cidb)*. 2014 Joanesburgo, África do Sul, Universidade de Witwatersrand. pp. 1–7.
- Ali, R. (2020) Desafios e Contradições para uma Abordagem sobre Trabalho e Emprego em Moçambique. In: Salvador Forquilha (ed.). *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). pp. 235–279.
- Ali, R. (2017) Mercados de Trabalho Rurais: Porque são negligenciados nas políticas de emprego, pobreza e desenvolvimento em Moçambique? In: Rosimina Ali, Carlos Nuno Castel-Branco, & Carlos Muianga (eds.). *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 63–86.
- Ali, R. & Stevano, S. (2019) *Work in the Agro-industry, Livelihoods and Social Reproduction in Mozambique: Beyond Job Creation*. Boletim IDELAS Nº 121e. Maputo, IESE.
- Amin, S. (1972) Underdevelopment and Dependence in Black Africa—Origins and Contemporary Forms. *The Journal of Modern African Studies*. 10 (4), 503–524.
- Anner, M. (2020) *Abandoned? The Impact of Covid19 on Workers and Businesses at the Bottom of Global Garment Supply Chains*. Research Report.
- ATECO (2007) *ATECO (Classification of Economic Activity) 2007*. 2007. Disponível em Disponível em: <https://www.istat.it/en/archivio/17959> [Consultado a 8 de Julho de 2020].
- Baglioni, E. (2018) Labour Control and the Labour Question in Global Production Networks: Exploitation and Disciplining in Senegalese Export Horticulture. *Journal of Economic Geography*. 18 (1), 111–137. Disponível em: doi:10.1093/jeg/lbx013.
- Baker, S.R. & Yannelis, C. (2017) Income Changes and Consumption: Evidence from the 2013 Federal Government Shutdown. *Review of Economic Dynamics*. 23, 99–124. Disponível em: doi:10.1016/j.red.2016.09.005.
- Bakker, I. (2007) Social Reproduction and the Constitution of a Gendered Political Economy. *New Political Economy*. 12 (4), 541–556.
- Bannerji, H. (2011) Building from Marx: Reflections on ‘Race,’ Gender e Class. In: Shahrzad Mojab & Sara Carpenter (eds.). *Educating From Marx*. Palgrave Macmillan US. pp. 41–60.
- Baratta, L. (2020) Niente sciopero. Accordo raggiunto con i sindacati: le produzioni non essen-ziali chiuderanno. *Linkiesta*. 25 de Março. Disponível em: <https://www.linkiesta.it/2020/03/italia-coronavirus-accordo-sindacati-produzioni-non-essenziali-chiuderanno/> [Consultado a 8 de Julho de 2020].

- Barnard, C., Costello, F. & Butlin, S.F. (2020) *Working Conditions of Migrant 'Key Workers' in the COVID-19 Crisis*. Disponível em: <https://ukandeu.ac.uk/working-conditions-of-migrant-key-workers-in-the-COVID-19-crisis/#> [Consultado a 8 de Junho de 2020].
- Berg, J., Bonnet, F. & Soares, S. (2020) *Working from Home: Estimating the Worldwide Potential*. Disponível em: <https://voxeu.org/article/working-home-estimating-worldwide-potential> [Consultado a 20 de Junho de 2020].
- Bergfeld, M. & Farris, S. (2020) The COVID-19 Crisis and the End of the 'Low-skilled' Worker. *Spectre Journal*. Disponível em: <https://spectrejournal.com/the-COVID-19-crisis-and-the-end-of-the-low-skilled-worker/> [Consultado a 25 de Junho de 2020].
- Bernards, N. (2019) Placing African Labour in Global Capitalism: the Politics of Irregular Work. *Review of African Political Economy*. 46 (160), 294–303. Disponível em: doi:10.1080/03056244.2019.1639496.
- Bhatnagar, N. (2018) The Harsh Reality of Life for India's 5 Million Sanitation Workers. *Quartz India*. Disponível em: <https://qz.com/india/1254258/sanitation-workers-a-five-million-people-large-blind-spot-in-india/> [Consultado a 13 de Julho de 2020].
- Bhattacharya, T. (2020) *Social Reproduction Theory and Why We Need It to Make Sense of the Coronavirus Crisis*. Disponível em: http://www.tithibhattacharya.net/new-blog/2020/4/2/social-reproduction-theory-and-why-we-need-it-to-make-sense-of-the-corona-virus-crisis?fbclid=IwAR01W8_L8EWNN4nD2whbT_9ghIp7p8kPo5lQbdgsP8HC53Cp6NTuNl5ZVdc [Consultado a 10 de Maio de 2020].
- Bhattacharyya, G. (2018) *Rethinking Racial Capitalism. Questions of Reproduction and Survival*. London, Rowman & Littlefield.
- Blomberg, H., Kallio, J., Kroll, C. & Niemelä, M. (2015) What Explains Frontline Workers' Views on Poverty? A Comparison of Three Types of Welfare Sector Institutions. *International Journal of Social Welfare*. 24 (4), 324–334. Disponível em: doi:10.1111/ijsw.12144.
- 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, R. (2020) *O trabalho e a protecção social num contexto de estado de emergência em Moçambique. Boletim IDELAS Nº125*. Maputo, IESE.
- Cominetti, N., Gardiner, L. & Kelly, G. (2020) *What Happens After the Clapping Finishes?* Disponível em: <https://www.resolutionfoundation.org/publications/what-happens-after-the-clapping-finishes/> [Consultado a 4 de Maio de 2020].
- Conte, V. (2020) Confindustria al governo: 'Non si può chiudere tutto'. Sindacati: 'Pronti allo sciopero generale'. *La Repubblica*. 22 March. Disponível em: https://www.repubblica.it/economia/2020/03/22/news/caos_serrata_confindustria_al_governo_

- non_si_puo_chiudere_tutto_scrivete_bene_il_decreto_-251987770/ [Consultado a 8 de Julho de 2020].
- 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.
- Dalla Costa, M. & James, S. (1972) *The Power of Women and the Subversion of the Community*. London, Falling Wall Press.
- Davis, A. (1983) *Women, Race e Class*. New York, Vintage.
- Dewey, P.E. (1984) Military Recruiting and the British Labour Force During the First World War. *The Historical Journal*. 27 (1), 199–223. Disponível em: doi:10.1017/S0018246X0001774X.
- Elias, J. & Roberts, A. (2016) Feminist Global Political Economies of the Everyday: From Bananas to Bingo. *Globalizations*. 13 (6), 787–800.
- Elson, D. & Pearson, R. (1981) ‘Nimble Fingers Make Cheap Workers’: An Analysis of Women’s Employment in Third World Export Manufacturing. *Feminist Review*. 7 (1), 87–107.
- Emmanuel, A. (1972) *Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade*. New York, Monthly Review Press.
- Farquharson, C., Rasul, I. & Sibieta, L. (2020) *Differences Between Key Workers*. IFS Briefing Note BN285. Disponível em: doi: 10.1920/BN.IFS.2020.BN0285.
- Ferguson, S. (2019) *Women and Work: Feminism, Labour and Social Reproduction*. London, Pluto Press.
- Folbre, N. (1986) Hearts and Spades: Paradigms of Household Economics. *World Development*. 14 (2), 245–255.
- Gaita, L. (2020) *Decreto Rilancio, i braccianti in sciopero contro i termini della regolarizzazione: ‘Spot per mera utilità di mercato, non è lotta allo sfruttamento’*. *Il Fatto Quotidiano*, 21 de Maio. Disponível em: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/21/decreto-rilancio-i-braccianti-in-sciopero-contro-i-termini-della-regolarizzazione-spot-per-mera-utilita-di-mercato-non-e-lotta-allo-sfruttamento/5808344/> [Consultado a 8 de Junho de 2020].
- Gershon, R.R.M., Magda, L.A., Qureshi, K.A., Riley, H.E.M., et al. (2010) Factors Associated with the Ability and Willingness of Essential Workers to Report to Duty During a Pandemic. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*. 52 (10), 995–1003. Disponível em: doi:10. 1097/JOM.0b013e3181f43872.
- Gidla, S. (2020) We Are Not Essential. We Are Sacrificial. *The New York Times*. 5 May. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/05/05/opinion/coronavirus-nyc-subway.html> [Consultado a 6 de Maio de 2020].

- Glenn, E.N. (1992) From Servitude to Service Work: Historical Continuities in the Racial Division of Paid Reproductive Labor. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*. 18 (1), 1–43.
- Goitom, H. (2020) *Malawi: High Court Temporarily Blocks COVID-19 Lockdown*. Disponível em: [//www.loc.gov/law/foreign-news/article/malawi-high-court-temporarily-blocks-COVID-19-lockdown/](http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/malawi-high-court-temporarily-blocks-COVID-19-lockdown/) [Consultado a 22 de Junho de 2020].
- Hanieh, A. (2015) Overcoming Methodological Nationalism: Spatial Perspectives on Migration to the Gulf Arab States. In: Abdulhadi Khalaf, Omar AlShehabi, & Adam Hanieh (eds.). *Transit States: Labor, Migration and Citizenship in the Gulf*. London, Pluto Press. pp. 57–76.
- Hardy, V. & Hauge, J. (2019) Labour Challenges in Ethiopia's Textile and Leather Industries: no Voice, No Loyalty, No Exit? *African Affairs*. 118 (473), 712–736.
- INE (2019) *IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017. Divulgação dos Resultados Preliminares*. GPHC.
- IOM (2020) *Mozambican Workers Returning from South Africa Engaged to Check COVID-19's Spread*. Abril. Disponível em: <https://www.iom.int/news/mozambican-workers-returning-south-africaengaged-check-COVID-19s-spread>.
- ISCO (2008) *International Standard Classification of Occupations (ISCO08)*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_172572.pdf.
- ISIC (2008) *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*. Disponível em: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4e.pdf.
- Karatepe, O.M., Sokmen, A., Yavas, U. & Babakus, E. (2010) Work-family Conflict and Burnout in Frontline Service Jobs: Direct, Mediating and Moderating Effects. *Economics and Management*. 4, 61–73.
- Katz, C. (2001) Vagabond capitalism and the necessity of social reproduction. *Antipode*. 33 (4), 709–728.
- Kentikelenis, A.E., Stubbs, T.H. & King, L.P. (2015) Structural Adjustment and Public Spending on Health: Evidence from IMF Programs in low-Income Countries. *Social Science & Medicine*. 126, 169–176.
- Knäbe, T. & Carrión-Crespo, C.R. (2019) *The Scope of Essential Services: Laws, Regulations and Practices*.
- Magadzire, B.P., Ashwin Budden, Kim Ward, Roger Jeffery, et al. (2014) Frontline Health Workers as Brokers: Provider Perceptions, Experiences and Mitigating Strategies to Improve Access to Essential Medicines in South Africa. *BMC Health Services Research*. 14 (1), 520. Disponível em: doi:10.1186/s12913-014-0520-6.

- Maunder, R. (2004) The Experience of the 2003 SARS Outbreak as a Traumatic Stress Among Frontline Healthcare Workers in Toronto: Lessons Learned. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B: Biological Sciences*. 359 (1447), 1117–1125. Disponível em: doi:10.1098/rstb.2004.1483.
- McKellar, A. & Kendrick, A. (2013) Key Working and the Quality of Relationships in Secure Accommodation. *Scottish Journal of Residential Child Care*. 12 (1), 46–57.
- Meagher, K. (1995) Crisis, Informalization and the Urban Informal Sector in Sub-Saharan Africa. *Development and Change*. 26 (2), 259–284.
- Mezzadri, A. (2020) A Crisis Like No Other: Social Reproduction and the Regeneration of Capitalist Life During the COVID-19 Pandemic. *Developing Economics*. Disponível em: <https://developingeconomics.org/2020/04/20/a-crisis-like-no-other-social-reproduction-and-the-regeneration-of-capitalist-life-during-the-COVID-19-pandemic/> [Consultado a 29 de Junho de 2020].
- Mezzadri, A. (2019) On the Value of Social Reproduction: Informal Labour, the Majority World and the Need for Inclusive Theories and Politics. *Radical Philosophy*. 2, 33–41.
- Mezzadri, A. & Fan, L. (2018) ‘Classes of Labour’ at the Margins of Global Commodity Chains in India and China. *Development and Change*. 49 (4), 1034–1063.
- Mies, M. (1986) *Patriarchy and accumulation on a world scale: Women in the international division of labour*. London, Zed Books.
- Mies, M. (1982) *The Lace Makers of Narsapur: Indian Housewives Produce for the World Market*. London, Zed Books.
- Monk, S. & Whitehead, C. (2011) *Making Housing More Affordable: The Role of Intermediate Tenures*. Chichester, John Wiley & Sons.
- Munbodh, E. (2020) Amazon Worker Describes Warehouse as ‘Living Hell’ as Online Orders Soar, Mirror. *Mirror*. Disponível em: <https://www.mirror.co.uk/money/amazon-worker-says-coronavirus-spreading-21760050> [Consultado a 12 Junho de 2020].
- Murphy, M.F. (2014) Global Care Chains, Commodity Chains e the Valuation of Care: A Theoretical Discussion. *American International Journal of Social Science*. 3 (5), 9.
- NACE (2006) *NACE Rev. 2*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF>.
- Nkrumah, K. (1965) *Neo-colonialism. The Last Stage of Imperialism*. London, Panaf.
- O País (2020) *Requalificação de mercados ‘empurra’ mulheres para desgraça*. 14 July. Disponível em: <https://www.opais.co.mz/requalificacao-de-mercados-empurra-mulheres-para-desgraca/> [Consultado a 21 de Julho de 2020].
- Obhan, A. & Bhalla, B. (2020) *India: Suspension of Labour Laws Amidst COVID-19*. Disponível em: <https://www.mondaq.com/india/employment-and-workforce-wellbeing/935398/suspension-of-labour-laws-amidst-COVID-19>.

- O'Hara, G. (2007) Macroeconomic Planning. In: Glen O'Hara (ed.). *From Dreams to Disillusionment: Economic and Social Planning in 1960s Britain*. London, Palgrave Macmillan UK. pp. 37–71. doi:10.1057/9780230625488_3.
- OIT (2018) *Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*. Disponível em: http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1 [Consultado a 12 de Maio de 2020].
- OIT (2020a) *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work*. 6th ed. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf.
- OIT (2020b) *Impact of the COVID-19 Crisis on Loss of Jobs and Hours Among Domestic Workers*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-travail/documents/publication/wcms_747961.pdf.
- OIT (2020c) *Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-soc_sec/documents/publication/wcms_744612.pdf [Consultado a 20 de Julho de 2020].
- OIT (2017) *World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_604882.pdf.
- O'Laughlin, B. (1981) A Questão Agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* (3). *Centro de Estudos Africanos (CEA). Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Maputo*. 9–32.
- O'Laughlin, B. (1998) Missing Men? The Debate over Rural Poverty and Women-Headed Households in Southern Africa. *The Journal of Peasant Studies*. 25 (2), 1–48.
- O'Laughlin, B. (2016) Pragmatism, Structural Reform and the Politics of Inequality in Global Public Health. *Development and Change*. 47 (4), 686–711.
- Orientação Oficial da África do Sul (2020) *Disaster Management Act, 2002 Regulations Issued in Terms of Section 27(2) of the Disaster Management Act, 2002*. Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202004/43258rg11098gon480s.pdf.
- Orientação Oficial da Índia (2020) *No.40-3/2020-DM-I (A) Government of India Ministry of Home Affairs*. Disponível em: https://www.mha.gov.in/sites/default/files/PR_Consolidated%20Guideline%20of%20MHA_28032020%20%281%29_1.PDF.
- Orientação Oficial da Itália (2020) *MODULARIO. P. C.M.194. MOD. 247. Il Presidente del Consiglio dei ministri*. Disponível em: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_img_20200426.pdf.

- Orientação Oficial do Brasil (2020) *Decreto No. 10,282, de 20 de Março de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10282.htm [Consultado a 7 de Julho de 2020].
- Orientação Oficial do Canadá (2020) *Guidance on Essential Services and Functions in Canada During the COVID-19 Pandemic*. Disponível em: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/crtcl-nfrstrctr/esf-sfe-en.aspx> [Consultado a 7 de Julho de 2020].
- Orientação Oficial do Reino Unido (2020) *Our Plan to Rebuild: The UK Government's COVID-19 Recovery Strategy*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/our-plan-to-rebuild-the-uk-governments-COVID-19-recovery-strategy/our-plan-to-rebuild-the-uk-governments-COVID-19-recovery-strategy> [Consultado a 7 de Julho de 2020].
- Oya, C. (2013) Rural Wage Employment in Africa: Methodological Issues and Emerging Evidence. *Review of African Political Economy*. 40 (136), 251–273.
- Oya, C., Cramer, C. & Sender, J. (2009) Discretion and Heterogeneity in Mozambican Rural Labor Markets. In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Reflecting on Economic Questions*. Maputo, IESE. pp. 50–71.
- Parreñas, R.S. (2005) The International Division of Reproductive Labor: Paid Domestic Work and Globalization. In: Richard P. Appelbaum & William I. Robinson (eds.). *Critical Globalization Studies*. New York, Routledge. pp. 237–248.
- Pattenden, J. (2016) Working at the Margins of Global Production Networks: Local Labour Control Regimes and Rural-Based Labourers in South India. *Third World Quarterly*. 37 (10), 1809–1833.
- Phillips, N. (2011) Informality, Global Production Networks and the Dynamics of 'Adverse Incorporation'. *Global Networks*. 11 (3), 380–397. Disponível em: doi:10.1111/j.1471-0374.2011.00331.x.
- Pinheiro, L., Lira, F., Rezende, M. & Fontoura, N. (2019) *OS DESAFIOS DO PASSADO NO TRABALHO DOMÉSTICO DO SÉCULO XXI: REFLEXÕES PARA O CASO BRASILEIRO A PARTIR DOS DADOS DA PNAD CONTÍNUA*.
- Power, M. (2004) Social Provisioning as a Starting Point for Feminist Economics. *Feminist Economics*. 10 (3), 3–19. Disponível em: doi:10.1080/1354570042000267608.
- Pradella, L. (2014) New Developmentalism and the Origins of Methodological Nationalism. *Competition & Change*. 18 (2), 180–193.
- Pradella, L. & Cillo, R. (2015) Immigrant Labour in Europe in Times of Crisis and Austerity: An International Political Economy Analysis. *Competition & Change*. 19 (2), 145–160.
- República de Moçambique (2020) *Lei Número 4/2020. I Série – Number 82*.

- Rogozanu, C. & Gabor, D. (2020) Are Western Europe's Food Supplies Worth More than East European Workers' Health? *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/16/western-europe-food-east-european-workers-coronavirus> [Consultado a 16 de Abril de 2020].
- Sanyal, K.K. (2007) *Rethinking Capitalist Development: Primitive Accumulation, Governmentality and Post-Colonial Capitalism*. London, Routledge.
- Sayeh, A. & Chami, R. (2020) *Lifelines in Danger, IMF and Finance & Development*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/COVID19-pandemic-impact-on-remittance-flows-sayeh.htm>.
- Selwyn, B. (2014) Capital-Labour and State Dynamics in Export Horticulture in North-East Brazil. *Development and Change*. 45 (5), 1019–1036.
- Shah, A. & Lerche, J. (2020) The Five Truths About the Migrant Workers' Crisis. *Hindustan Times*. 13 July. Disponível em: <https://www.hindustantimes.com/analysis/the-five-truths-about-the-migrant-workers-crisis-opinion/story-awTQUm2gnJx72UWbdPa5OM.html> [Consultado a 13 de Julho de 2020].
- Simeoni, C. (2020) Why Nigeria Knows Better How to Fight Corona than the US. *International Politics and Society*.
- Stevano, S. & Ali, R. (2019) *Working in the Agro-Industry in Mozambique: Can These Jobs Lift Workers Out of Poverty? IDELAS N° 117e*. Maputo, IESE.
- 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*. Disponível em: [doi:https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1834362](https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1834362).
- Stevano, S., Mezzadri, A., Lombardozzi, L. & Bargawi, H. (2021) Hidden Abodes in Plain Sight: The Social Reproduction of Households and Labour in the COVID-19 Pandemic. *Feminist Economics*.
- Syal, R. (2020) Points-based UK Immigration Bill Passes Initial Commons Stage. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/may/18/points-based-uk-immigration-bill-passed-by-parliament> [Consultado a 24 de Julho de 2020].
- Sylla, N.S. (2014) From a Marginalised to an Emerging Africa? A Critical Analysis. *Review of African Political Economy*. 41 (sup1), S7–S25.
- Tallontire, A., Dolan, C., Smith, S. & Barrientos, S. (2005) Reaching the Marginalised? Gender Value Chains and Ethical Trade in African Horticulture. *Development in Practice*. 15 (3–4), 559–571.
- The Health Foundation (2020) *Black and Minority Ethnic Workers Make Up a Disproportionately Large Share of Key Worker Sectors in London*. Disponível em:

- <https://www.health.org.uk/chart/black-and-minority-ethnic-workers-make-up-a-disproportionately-large-share-of-key-worker> [Consultado a 5 de Julho de 2020].
- TUC (2020) *A £10 Minimum Wage Would Benefit Millions of Key Workers*. Disponível em: <https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/ps10-minimum-wage-would-benefit-millions-key-workers> [Consultado a 5 de Julho de 2020].
- UNCTAD (2019) *Commodities and Development Report 2019: Commodity Dependence, Climate Change and the Paris Agreement*. Disponível em: <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2499> [Consultado a 20 de Julho de 2020].
- United Nations (2020a) *The World of Work and COVID-19 Policy Brief*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/genericdocument/wcms_748428.pdf [Consultado a 21 de Junho de 2020].
- United Nations (2020b) *UN Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/policy-brief-the-impact-of-COVID-19-on-women-en.pdf>.
- Valiani, S. (2012) South-North Nurse Migration and Accumulation by Dispossession in the Late 20th and Early 21st Centuries. *World Review of Political Economy*. 3 (3), 354–375.
- Whittle, R., Walker, M., Medd, W. & Mort, M. (2012) Flood of Emotions: Emotional Work and Long-Term Disaster Recovery. *Emotion, Space and Society*. 5 (1), 60–69. Disponível em: doi:10.1016/j.emospa.2011.08.002.
- Zamchiya, P., Ntauazi, C. & Monjane, B. (2020) The Four Immediate Impacts of COVID-19 Regulations on the Mozambican Farmers. *PLAAS Blog*. Disponível em: <https://www.plaas.org.za/the-four-immediate-impacts-of-COVID-19-regulations-on-the-mozambican-farmers/>.

PARTE III
SOCIEDADE

«SE ALGUÉM ESTÁ CANSADO DE VIVER»

A ECONOMIA INFORMAL, O ESTADO E A SEGURANÇA SOCIAL

Ruth Castel-Branco

Southern Centre for Inequality Studies, University of the Witwatersrand

Quero humildemente dirigir-me aos meus compatriotas que estão nos mercados... a todos esses eu lanço este apelo: respeitem a vida, usem corretamente as máscaras, lavem frequentemente as mãos, observem o distanciamento social. Se alguém está cansado de viver, é melhor ele próprio tomar uma decisão do que prejudicar a maioria.

-Presidente Nyusi (2021)

Na véspera do 46.º aniversário da Independência Nacional, o Presidente Nyusi apelou aos vendedores nos mercados do País para que cumprissem as medidas de prevenção da COVID-19, proferindo as famosas palavras: «Se alguém está cansado de viver, é melhor ele próprio tomar uma decisão do que prejudicar a maioria» (Nyusi, 2021). A relação histórica entre o Estado moçambicano e os trabalhadores informais é paradoxal. Por um lado, o Estado exalta o empreendedorismo como resposta à crise de reprodução social, num contexto de desemprego generalizado. Apesar de Moçambique ter um dos índices de desemprego mais baixos na África Austral, apenas 12 % da população economicamente activa são trabalhadores assalariados (INE, 2019). No contexto de uma rede furada de protecção social (Quive, 2007), a maioria não tem opção além de tentar *desenrascar* a vida na economia informal. Mas como aludem os índices de pobreza, pelo menos metade não consegue satisfazer as suas necessidades básicas por razões estruturais (MEF 2016). Por outro lado, o Estado exhibe um certo desprezo pelos trabalhadores informais, pois são considerados uma afronta à ordem política e social. A «Operação Produção» – que resultou na deportação de cerca de 100 000 habitantes urbanos para o campo, entre 1983 e 1986 – é um exemplo flagrante da brutalidade do Estado perante este sector historicamente marginalizado (Machava, 2011). Acusados de serem «parasitas» e «marginais», todos aqueles sem trabalho «legítimo» – geralmente emprego assalariado na economia formal – corriam o risco de serem deportados. Segundo Quembo (2017), a «Operação Produção» reflectiu e reproduziu noções coloniais sobre os hábitos e costumes admissíveis no meio urbano, noções que continuam a influenciar políticas públicas, baseadas num paradigma social trabalhista. Aliás, semanas antes da declaração do Estado de

Emergência, o Conselho Municipal da cidade de Maputo ordenou a retirada dos vendedores dos passeios da zona comercial. Sem alternativas para o *ganha-pão*, os vendedores recusaram cumprir com a ordem e a Polícia Municipal respondeu com gás lacrimogénio e balas de borracha (Deutsche Welle, 2020).

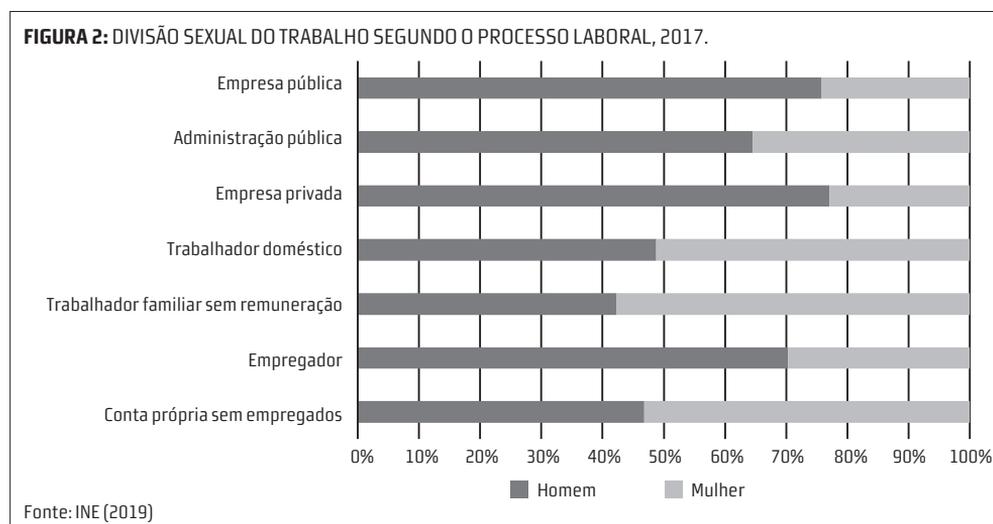
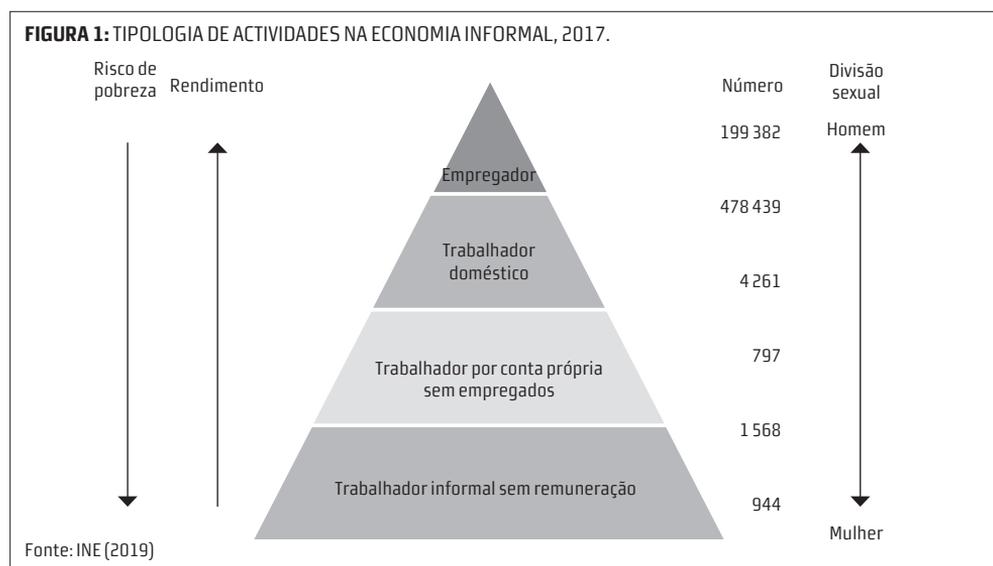
A declaração do Estado de Emergência revelou e reforçou esta relação contraditória entre o Estado e os trabalhadores na economia informal. Por um lado, os trabalhadores tornaram-se mais visíveis politicamente, pois exercem funções essenciais: a produção e venda de bens de primeira necessidade, a realização de funções de limpeza e segurança, a distribuição de produtos para o combate à pandemia, etc. (RdM, 2020). Por outro, o Estado abdicou largamente da sua função redistributiva e regulamentadora, obrigando os trabalhadores informais a escolherem entre a doença e a fome. Apesar de o Governo ter aprovado o Programa de Acção Social Direta Emergência (PASD-PE) – que visa distribuir uma transferência de 1500 meticais (MT) a mais de um milhão de agregados familiares pobres e vulneráveis durante seis meses –, o programa ainda não foi inteiramente implementado. Além disso, o Estado não investiu nas infra-estruturas públicas necessárias para garantir a saúde e segurança dos trabalhadores informais na linha da frente (Osório, Loforte & Vilanculo, 2021).

Países com sistemas eficazes de saúde e Segurança Social universal conseguiram proteger os seus cidadãos contra os piores prejuízos socioeconómicos causados pela pandemia da COVID-19 (ILO, 2020). Infelizmente, estima-se que em Moçambique a incidência de pobreza disparou para entre 75.5 % e 80.7 % (Mussagy & Mosca, 2020). Décadas de políticas neoliberais – a liberalização da economia e do mercado de trabalho, a privatização e subfinanciamento dos serviços públicos, a corrupção – fragilizaram a capacidade de resposta do Estado. Este artigo analisa as opções políticas rumo a um sistema de Segurança Social mais robusto. A primeira secção compara o sistema contributivo e não contributivo, enquanto a segunda analisa as implicações de uma rede furada de Segurança Social para os trabalhadores informais, num contexto de pandemia. A terceira e quarta secções avaliam as possíveis estratégias para a expansão da Segurança Social Obrigatória e da Segurança Social Básica, e a quinta apresenta uma discussão da responsabilidade redistributiva do Estado e o papel da Segurança Social na construção de «vidas que não cansam viver». É verdade que os Estados foram apanhados de surpresa pela pandemia, mas como diz o ditado «a vitória prepara-se, a vitória organiza-se».

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL PARA OS TRABALHADORES INFORMAIS EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, o ganha-pão de 88 % da população economicamente activa são principalmente as actividades informais (R. Castel-Branco, 2020a), o que inclui camponeses, pequenos comerciantes, trabalhadores domésticos e artesãos independentes. A economia

informal é extremamente diversa em termos do sector, da natureza das relações laborais e das condições do trabalho. Uma pequena minoria é constituída por empregadores que têm algum controlo sobre os meios de produção e podem definir o processo laboral. Os seus rendimentos tendem a ser mais regulares e o risco de cair na pobreza inferior. Porém, a maioria são subordinados a um patrão através de relações laborais ou comerciais, sendo eles trabalhadores por conta própria sem empregados e trabalhadores familiares sem remuneração (Figura 1). Dada a discriminação de género e a divisão sexual do trabalho, as mulheres estão concentradas nas actividades mais precárias (Figura 2).



Em Moçambique, a Segurança Social é um direito para todos os cidadãos (RdM, 2007a). Porém, apenas 3 % dos trabalhadores informais usufruem deste mesmo direito, quer através do subsistema da Segurança Social Obrigatória, quer através do subsistema da Segurança Social Básica (R. Castel-Branco & Sambo, 2020). A Segurança Social Obrigatória assenta num paradigma social trabalhista e numa lógica de seguro social. Na função pública, o regime contributivo está a cargo do Instituto Nacional de Previdência Social, sob a tutela do Ministério de Economia e Finanças. No sector privado, o regime contributivo está a cargo do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), sob a tutela do Ministério do Trabalho e Segurança Social. As prestações são financiadas pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores, e correspondem, respectivamente, a 3 % e 4 % do salário mensal. O direito a prestações depende do historial contributivo do segurado. Os subsídios tendem a ser de curto prazo e, portanto, requerem menos meses de contribuições, enquanto as pensões tendem a ser vitalícias e requerem um histórico contributivo mais alargado. Por exemplo, para receber uma pensão por velhice, o segurado precisa de pelo menos 240 meses de contribuições. O valor da pensão é calculado com base no número de contribuições e a remuneração média mensal nos últimos 60 meses (RdM, 2017). Um contribuinte com um historial contributivo fragmentado, o que é comum dada a casualização do emprego assalariado em Moçambique (Ali, 2017), dificilmente poderá cumprir com os critérios de elegibilidade (R. Castel-Branco & Vicente, 2019). Em 2015, o Governo decidiu estender a Segurança Social Obrigatória aos trabalhadores informais (RdM, 2015). Como explicou a antiga Ministra do Trabalho Helena Taípo, esta modificação foi prevista na Lei da Protecção Social (RdM, 2007a), mas não foi implementada dada a dificuldade de definir um único protocolo para um sector tão diferenciado:

A Lei da Protecção Social decidiu criar uma cláusula referente ao sector informal... Um estudo foi feito pela própria OIT e ficou-se a saber que a robustez do sistema da Segurança Social ... condicionava a fazer a contribuição por conta própria da mesma taxa contributiva... A mulher, no sector informal, deveria contribuir em 7 % para ter uma assistência a 100 %, igual àquela que é feito por conta de outrem. (2015)

O Decreto n.º 14/2015 fixou uma taxa contributiva de 7 % do rendimento mensal declarado pelo trabalhador. Segundo o Decreto, o rendimento declarado não pode ser inferior ao salário mínimo do sector em que o trabalhador está enquadrado, que varia entre 4266,68 MT para o sector de pesca de kapenta, e 12 760,18 MT para o sector de serviços financeiros. Os trabalhadores informais usufruem dos mesmos benefícios que os trabalhadores formais, o que garante a fácil articulação entre os dois regimes contributivos.

FIGURA 3: OS BENEFÍCIOS E CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE PARA A SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA.

Tipo de benefício	Condições de elegibilidade	Nível do benefício
Subsídio por doença não profissional	6 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	70 % do salário médio até 365 dias
Subsídio por maternidade	12 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	100 % do salário médio até 60 dias
Subsídio por internamento hospitalar	3 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	De acordo com a taxa diária do Sistema Nacional de Saúde
Subsídio de funeral	3 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	Definido por Diploma Ministerial
Subsídio por morte	3 meses, seguidos ou interpolados, nos últimos 12 meses	6x a remuneração média mensal ou pensão no mês de falecimento
Pensão por velhice	240 meses 120 meses (pensão reduzida)	(Número de contribuições/420) x remuneração média mensal nos últimos 60 meses. Pensão reduzida é igual a 50 %.
Pensão por invalidez	30 meses de contribuições	(Número de contribuições/420) x remuneração média mensal nos últimos 60 meses
Pensão por sobrevivência	60 meses de contribuições	Temporária de 5 anos, se idade inferior a 45 ou 50 anos; vitalícia se superior a esta idade.

Fonte: R. Castel-Branco e Sambo (2020).

Segundo o Instituto Nacional de Segurança Social, 52 780 trabalhadores informais estão inscritos na Segurança Social Obrigatória, o que corresponde a apenas 1 % da população. Apesar de terem ultrapassado as metas de cobertura definidas pelo Programa Quinquenal do Governo, menos de um quarto dos segurados informais são contribuintes activos, o que aponta para elevados índices de desistência. Os índices de desistência são mais elevados entre os trabalhadores informais do que entre os trabalhadores assalariados (Figura 4).

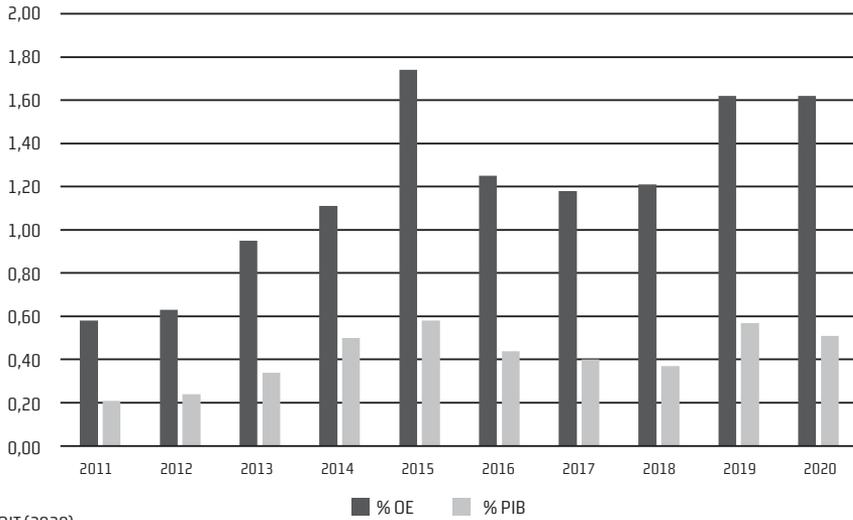
FIGURA 4: NÚMERO DE CONTRIBUINTES AO SUBSISTEMA DA SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA.

DELEGAÇÃO	Contribuintes por conta própria		Contribuintes total	
	Acumulados	Activos	Acumulados	Activos
Maputo Cidade	14 567	1 943	338 184	103 563
Maputo Província	9 091	1 811	297 934	92 203
Gaza	3 996	1 571	79 884	19 931
Inhambane	4 742	1 833	8 424	21 519
Sofala	4 771	1 455	223 595	62 662
Manica	3 225	599	108 278	23 967
Tete	2 144	494	108 139	35 459
Zambézia	3 767	1 127	113 870	24 082
Nampula	2 309	388	140 234	41 000
Cabo Delgado	2 010	300	50 259	16 765
Niassa	2 129	245	48 057	11 039
Diáspora	29	16		
Desconhecido		3	7 918	
TOTAL	52 780	11 785	1 600 592	452 190

Fonte: R. Castel-Branco e Sambo (2020).

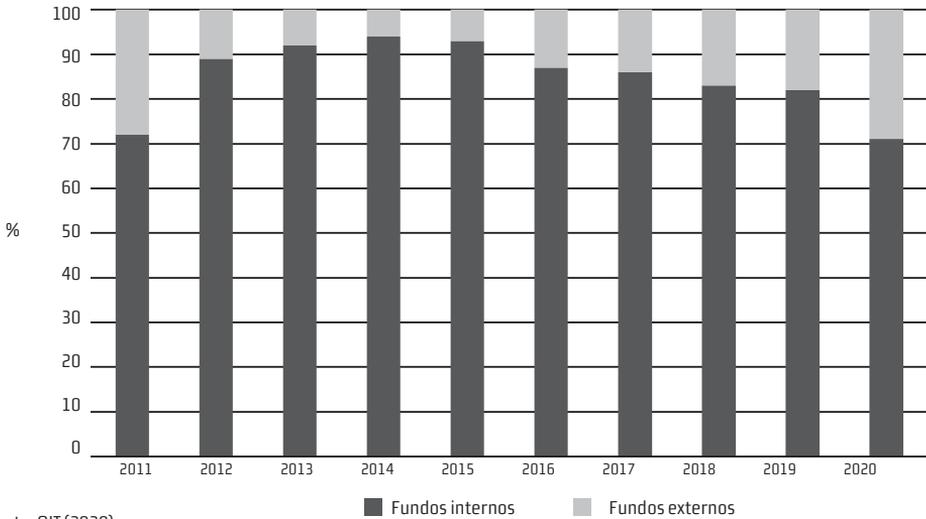
A Segurança Social Básica proporciona transferências monetárias aos cidadãos incapacitados para o trabalho e a pessoas vulneráveis vivendo em situação de pobreza absoluta (RdM, 2007a). Financiada principalmente pelo Orçamento Geral do Estado, a Segurança Social Básica é um instrumento redistributivo, gerido pelo Instituto Nacional de Acção Social, sob a tutela do Ministério do Género, Criança e Acção Social (RdM, 2018). O maior programa é o Subsídio Social Básico que proporciona uma transferência incondicional de entre 540 MT e 1000 MT a agregados familiares permanentemente incapacitados para o trabalho. O segundo maior programa é a Acção Social Produtiva, que proporciona uma transferência de 1050 MT a agregados familiares com capacidade para o trabalho, condicionada a sua participação a trabalhos públicos de mão-de-obra intensiva. Finalmente, o Programa de Apoio Social Direto proporciona prestações monetárias ou em espécie a agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade transitória (UNICEF & ILO, 2020). O subsistema da Segurança Social Básica segue uma abordagem assistencialista, que aplica critérios de selecção extremamente complexos, de modo a racionalizar o número de possíveis beneficiários. Por exemplo, o Programa de Acção Social Produtiva aplica uma focalização categórica, geográfica, de pobreza, e comunitária. São elegíveis homens e mulheres com capacidade para o trabalho, que vivem em agregados identificados como pobres pela comunidade, e verificados pelo Instituto Nacional de Acção Social, em zonas onde o programa está a ser implementado (RdM, 2012). Apesar de Moçambique ter um índice de pobreza extremamente elevado, apenas 121 557 agregados familiares estão inscritos neste programa (UNICEF & ILO, 2020). Esta abordagem reduz o impacto dos programas e reproduz as dinâmicas assimétricas de poder entre e dentro de agregados familiares (Cunha *et al.*, 2015). Reconhecendo as limitações da actual abordagem de focalização, a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024, aprovada pelo Conselho de Ministros, propôs a expansão da cobertura da Segurança Social Básica a 3,3 milhões de moçambicanos até 2024 (RdM, 2016). Segundo a Estratégia, uma focalização mais alargada teria um maior impacto e reduziria o risco de erros de inclusão e exclusão, dada a fraca diferenciação nos níveis de consumo dos quintis mais baixos da população (RdM, 2016). Para financiar esta expansão, a Estratégia previu um aumento das alocações orçamentais para cerca de 2,57 % do Produto Interno Bruto até 2024 (RdM, 2016). Porém, a crise financeira relacionada com as dívidas ilícitas resultou na introdução de práticas de austeridade adicionais e na redução das alocações orçamentais para os programas do Instituto Nacional de Acção Social (UNICEF & ILO, 2020). Hoje, as alocações orçamentais para a Segurança Social Básica continuam por volta dos 0,5 % do Produto Interno Bruto (Figura 5) e são crescentemente dependentes de fundos externos (Figura 6). Consequentemente, houve uma estagnação na expansão dos programas e no valor das transferências monetárias, que são insuficientes para responder às necessidades básicas dos agregados familiares beneficiários (Figura 7).

FIGURA 5: ALOCAÇÕES ORÇAMENTAIS AOS PROGRAMAS DO INAS, % DO OE E PIB, 2020.



Fonte: OIT (2020).

FIGURA 6: FUNDOS INTERNOS E EXTERNOS PARA O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DO INAS, 2021.



Fonte: OIT (2020).

FIGURA 7: NÚMERO DOS AGREGADOS FAMILIARES COBERTOS PELOS PROGRAMAS DO INAS, 2020.

Programa do INAS	Cobertura (agregados)	Agregado (tamanho)	Valor (MT)
PSSB	445 085	1 pessoa	540
		2 pessoas	640
		3 pessoas	740
		4 pessoas	840
		5 pessoas	1000
PASP	121 557	-	1050
PASD	18 438	-	-
PAUS	7 099	-	-

Fonte: R. Castel-Branco (2021a).

Na última década, Moçambique tem feito alguns avanços significativos a caminho de um sistema compreensivo de Segurança Social (R. Castel-Branco, 2016). Porém, 97 % dos trabalhadores informais não tem acesso a qualquer forma de segurança de rendimento, quer por vias contributivas, quer por vias não contributivas. Por um lado, não se enquadram facilmente na Segurança Social Obrigatória: não têm uma entidade empregadora, os seus salários são baixos e irregulares e os custos de formalização são proibitivos. Por outro, a maioria dos trabalhadores informais não são considerados suficientemente pobres para beneficiar da Segurança Social Básica. Por tanto, constituem um «vazio intermédio»: invisibilizados por um paradigma social trabalhista e excluídos por uma assistência social assistencialista (ILO, 2019). Sem apoio do Estado, a responsabilidade pela Segurança Social dos trabalhadores informais recai sobre os ombros da família alargada. Mas hoje, a rede familiar de apoio encontra-se cada vez mais fragmentada, pela pobreza, o desemprego, a migração e a nuclearização familiar (Cunha & Orton, 2011). A próxima secção analisa as implicações de uma rede furada de Segurança Social, no contexto da pandemia da COVID-19.

A PANDEMIA DA COVID-19 E O IMPACTO NA VIDA DOS TRABALHADORES INFORMAIS

Com o Estado de Emergência, foram introduzidas várias medidas, como o encerramento das fronteiras, limitação de circulação interna, e a redução de actividades económicas, incluindo a rotatividade laboral (RdM 2020). O decreto previu a continuação de algumas actividades essenciais, abrangendo a venda de bens de primeira necessidade por trabalhadores informais. Mesmo assim, sofreram uma redução no seu rendimento. Segundo um inquérito realizado pela Organização Internacional do Trabalho nos mercados da cidade de Maputo, um quarto dos entrevistados perdeu entre 25 % e 49 % do seu rendimento, metade entre 50 % e 74 % do seu rendimento, e os restantes entre 75 % e 100 % do seu rendimento. Um quarto dos inquiridos tentou redireccionar as suas actividades para o fabrico de máscaras e sabão, mas num contexto de crise generalizada, não foi fácil. Um décimo também recorreu à ajuda de

familiares e amigos, mas dado que todos estavam a enfrentar a mesma contingência, a rede «tradicional» de protecção social tornou-se ainda mais fragilizada (OIT, 2020).

Além disso, os vendedores informais sofreram um aumento de violência pelas forças de ordem e segurança, incluindo a extorsão e confisco de produtos, a expulsão dos passeios e mercados, e a violência física e sexual. Em Agosto, o Estado anunciou a requalificação dos mercados, de modo a reduzir a incidência de contaminação. Mas em vez de melhorar os locais, os vendedores informais foram relocados para espaços recônditos, sem infra-estruturas adequadas, como casas de banho, água canalizada, e produtos de higiene (Osório, Loforte & Vilanculo 2021). O Estado também definiu normas para o distanciamento espacial nos transportes públicos, o que aumentou ainda mais o tempo de espera. A abordagem autoritária do Estado e do conselho municipal reflecte uma falta de sensibilidade e desprezo histórico pelos trabalhadores na economia informal, exacerbado pelo Estado de Emergência.

Mesmo em sectores regulamentados pela Lei do Trabalho (2007b), a não aplicação de protecções laborais resultou numa quebra de rendimento. Num estudo conduzido pela Federação Internacional do Trabalho Doméstico, Castel-Branco e Acciari (2021) constaram que quase metade dos trabalhadores domésticos sofreram quebras de rendimento, suspensões ou despedimentos, pois 92,7 % dos trabalhadores inquiridos não tinha um contrato escrito. É interessante notar que um terço dos trabalhadores domésticos sindicalizados estava inscrito no subsistema da Segurança Social Obrigatória. Porém não receberam qualquer segurança de rendimento do Estado até Janeiro de 2021. Por um lado, não existe um subsídio de desemprego através da via contributiva; e por outro, poucos trabalhadores domésticos foram incluídos no Programa de Acção Social Direta Emergência e, os que foram ainda estão à espera de receber o primeiro pagamento. Segundo o Sindicato de Trabalhadores Domésticos, seis meses após o fim do “*lockdown*” muitos continuam desempregados:

Com a COVID-19, a situação piorou porque muitas pessoas perderam emprego. Temos registo de cerca de 4638 trabalhadores que ficaram sem emprego e, até aqui, só 268 foram chamados de volta, mas outros ainda não sabemos qual destino vão ter. (R. Castel-Branco & Acciari, 2021)

O impacto foi agravado pelo aumento dos preços dos produtos de primeira necessidade, com o encerramento das fronteiras com a vizinha África do Sul. Na ausência de apoio do Estado, dois terços dos trabalhadores domésticos recorreram aos sindicatos e comunitárias. Embora muitos trabalhadores já tenham regressado ao trabalho, 81 % declararam que se sentem inseguros ou muito inseguros devido à falta de equipamento de protecção individual, transporte seguro e a natureza íntima do trabalho doméstico. Além disso, a maioria dos trabalhadores não tem acesso a dias de enfermidade remunerados, o que aumenta o risco de infecção e prejudica a sua capacidade de cuidar de si e das suas famílias. O trabalho doméstico é extremamente stressante

e muitos trabalhadores têm comorbidades, incluindo hipertensão, doenças respiratórias e diabetes. O risco à saúde é ainda agravado pela fraca qualidade dos serviços de saúde e acesso à medicação. Como já foi mencionado, a quebra de rendimento teve um impacto profundo na pobreza e no bem-estar (Mussagy & Mosca 2020). Segundo um estudo realizado pelo Observatório do Meio Rural, 43 % dos inquiridos no meio suburbano tiveram de reduzir o número de refeições por dia.

A expansão da cobertura da Segurança Social foi uma das demandas da sociedade civil moçambicana face à pandemia da COVID-19. Cinquenta e duas instituições apoiaram a proposta de um subsídio de desemprego através do subsistema da Segurança Social Obrigatória, o aumento do valor das transferências monetárias para os beneficiários inscritos no subsistema da Segurança Social Básica, e a introdução de uma nova transferência para trabalhadores que sofreram uma redução de rendimento, mas que não estavam inscritos em nenhum dos sistemas. Segundo a AliançaC19, era materialmente impossível, moralmente inadmissível e politicamente perigoso implementar um *lockdown* (confinamento) sem introduzir alguma forma de segurança do rendimento (AliançaC19 2020):

Havendo vontade política e articulação de esforços entre os diferentes actores sociais, crises como esta que hoje vivemos podem oferecer uma oportunidade de expansão da função redistributiva do Estado, através do alargamento do acesso aos serviços sociais básicos, da expansão do sistema de protecção social, da reorientação dos processos de produção. (AliançaC19, 2020)

As propostas feitas pela sociedade civil partiram do quadro legislativo e administrativo, mas também reconheceram a necessidade de reforçar o papel redistributivo do Estado através da socialização dos serviços sociais e a reconceptualização do modelo de desenvolvimento.

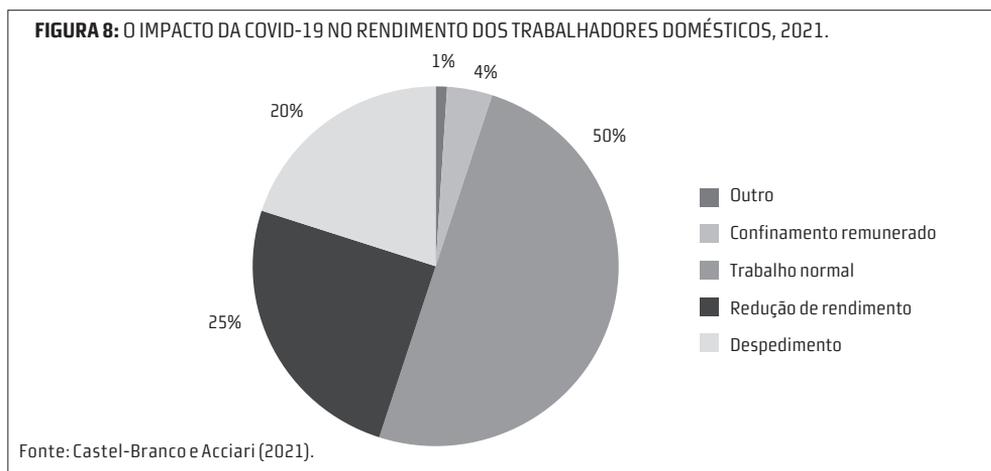
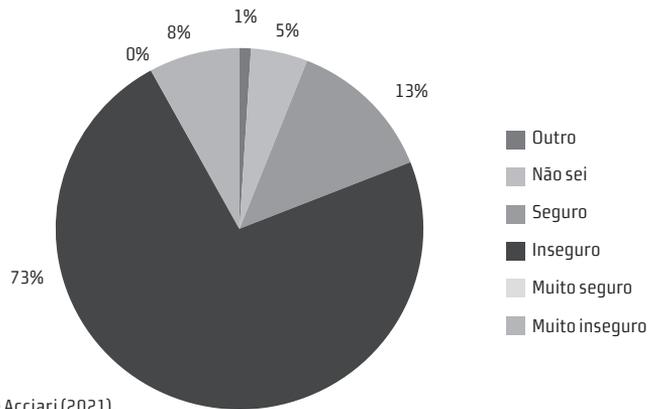


FIGURA 9: PERCEPÇÕES DE SEGURANÇA NO TRABALHO ENTRE OS TRABALHADORES DOMÉSTICOS, 2021.



Fonte: Castel-Branco e Acciari (2021).

Poucos meses depois, o Governo aprovou o alargamento do Programa de Apoio Social Direto Emergência. Dada a dificuldade de identificação dos mais pobres num contexto de pandemia, o Estado optou por uma cobertura quase universal de agregados familiares vulneráveis em distritos prioritários. Foram incluídos agregados chefiados por idosos e pessoas com deficiência, mulheres com crianças menores de 12 anos ou com um elevado número de dependentes, e pessoas deslocadas. Os distritos prioritários eram aqueles com elevadas taxas de pobreza multidimensional nas zonas urbanas, periurbanas e fronteiriças, incluindo a província de Cabo Delgado. Embora a taxa de pobreza seja mais elevada no meio rural, o pressuposto foi que, como as medidas de bloqueio entraram em vigor durante o período de colheita, as famílias rurais não teriam dificuldade em pagar as despesas (R. Castel-Branco, 2020b).

O alargamento do Programa de Apoio Social Direto Emergência constituiu uma resposta inédita. As metas de cobertura mais do que duplicaram o actual número de beneficiários inscritos no subsistema da Segurança Social Básica; e a transferência era incondicional, mesmo para adultos em idade activa. Além disso, o valor da transferência foi fixado em 1500 MT, o que é superior às outras transferências monetárias e reflecte o reconhecimento de que as outras são insuficientes. Finalmente, a sua implementação requereu uma maior articulação entre os eixos contributivos e não contributivos da protecção social. Para poder identificar os beneficiários rapidamente, o Estado recorreu a três listas: a lista de espera para outros programas de assistência social, as listas de trabalhadores informais fornecidas pelo Instituto Nacional de Segurança Social; e as listas de agregados familiares vulneráveis compiladas por estruturas do bairro.

O Programa de Apoio Social Direto Emergência foi financiado na sua totalidade por recursos externos. As agências internacionais defenderam que a terceirização e digitalização do pagamento das transferências monetárias seria mais eficiente, dada a necessidade de garantir

o distanciamento social. Porém, até ao início de 2021, apenas 20 000 famílias tinham recebido o primeiro pagamento (R. Castel-Branco, 2021b). O primeiro desafio foi que o programa era financeiramente dependente de um fundo fiduciário multi-doador presidido pelo Banco Mundial, cujas condicionalidades provocaram atrasos no desembolso de fundos. Em segundo lugar, o processo de contratação de um prestador de serviços privados foi extremamente complicado. Porque se trata de uma nova área de operação, os provedores de serviços não dispunham das infra-estruturas necessárias: enumeradores para registar beneficiários, sistemas integrados de gestão de informação, pontos de pagamento com a liquidez necessária, etc. Logo, os prestadores cobraram uma taxa exorbitante, tornando os pagamentos electrónicos mais dispendiosos para o Estado do que os pagamentos manuais por funcionários do Estado. Além disso, muitos dos beneficiários são pessoas idosas ou analfabetas e têm dificuldade em utilizar um telemóvel; enquanto outros vivem em regiões sem rede de telefonia móvel e eléctrica, tornando os pagamentos electrónicos inviáveis. Em última análise, é necessário alargar a presença do Instituto Nacional de Ação Social a nível local. No entanto, isso exigiria um aumento das dotações orçamentais e uma expansão da função pública – improvável num contexto de austeridade. Como explica um representante da Associação Moçambicana de Operadores e Produtores do Sector Informal, estes atrasos aumentam a falta de confiança num Estado já descredibilizado:

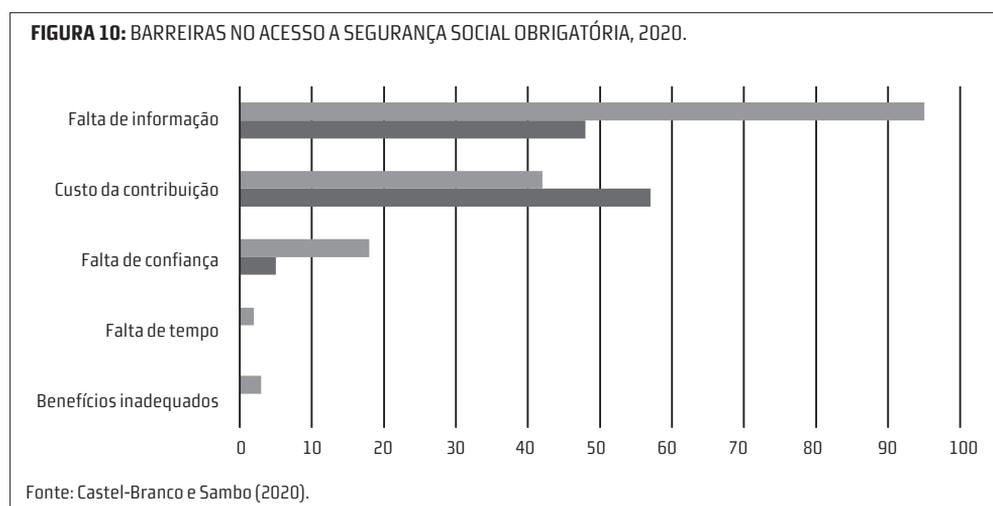
O Governo tem falha porque promete uma coisa e não cumpre. Nós ouvimos que haveria um subsídio de MT 1.500 para as famílias por causa dessa questão da COVID, vieram aqui e andaram a inscrever pessoas e até hoje nada aconteceu. A iniciativa de apoiar as famílias é boa porque muitos com essa pandemia não conseguem trabalhar, não conseguem viajar pra comprar seus produtos e tudo mais, mas o problema é não cumprir. (R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Quase todos os trabalhadores informais entrevistados identificaram a Segurança Social como uma questão relevante, mas todos fazem parte do «vazio intermédio». Por um lado, o subsistema da Segurança Social Obrigatória foi criado com os trabalhadores assalariados em mente e os trabalhadores informais não se enquadram facilmente: não têm uma entidade empregadora, os seus salários são baixos e irregulares, e os custos de formalização são proibitivos. Por outro, não eram suficientemente pobres para beneficiar da Segurança Social Básica. Sem apoio do estado, recorreram a fontes de rendimento alternativas. Em momentos normais, estas incluíam a família alargada, mas num momento de crise, as redes familiares se desfizeram rapidamente (R. Castel-Branco & Acciari, 2021). A Recomendação 204 da Organização Internacional do Trabalho propõe três estratégias para melhorar as condições de trabalho na economia informal: a prevenção da casualização do emprego formal, a promoção de empregos dignos na economia formal e a formalização de actividades

informais (ILO, 2015). A próxima secção analisa umas das ferramentas para a formalização: a reorientação da Segurança Social Obrigatória aos operadores e trabalhadores informais.

REORIENTANDO A SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA

No estudo elaborado por R. Castel-Branco e Sambo (2020), todos os trabalhadores informais entrevistados declararam o seu interesse em se inscrever na Segurança Social Obrigatória, mas apenas uma pequena percentagem estava já inscrita no subsistema. Como acima mencionado, nos últimos seis anos, o Instituto Nacional de Segurança Social registou 1 % dos trabalhadores informais. Porém três quartos dos inscritos desistiram do subsistema dada a fraca capacidade contributiva, procedimentos administrativos morosos e a falta de confiança nas instituições do Estado. Os índices de desistência são mais elevados entre os trabalhadores informais do que entre os trabalhadores assalariados, pois a contribuição não é obrigatória. Por isso, é importante analisar as barreiras no acesso à Segurança Social Contributiva para os trabalhadores informais. Esta secção foca três aspectos identificados pelos entrevistados como críticos: a falta de informação, que cria falta de confiança no subsistema; os elevados custos, particularmente em relação à qualidade de benefícios; e os procedimentos administrativos, que frequentemente são onerosos (Figura 10). A secção analisa as barreiras e apresenta possíveis estratégias para superá-las.



A FALTA DE INFORMAÇÃO E DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO

Para os trabalhadores informais que ainda não foram inscritos, o principal desafio é a falta de informação compreensiva, fidedigna e acessível. Mais de 80 % dos entrevistados já tinham ouvido falar do Instituto Nacional de Segurança Social, mas apenas um terço sabia que a instituição provia prestações para trabalhadores informais, e só 7 % sabia dizer qual era a taxa de contribuição. O Instituto Nacional de Segurança Social tem realizado campanhas de sensibilização em colaboração com organizações de trabalhadores na economia informal. Ademais, tem memorandos de entendimento com a Administração Nacional de Pescas, a Associação da Economia Informal de Moçambique, a Confederação de Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique, o Mukhero, o Projecto «Sustenta» do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, e a Secretaria do Estado da Juventude e Emprego. Além disso, tem colaborações informais com outras instituições, como o Sindicato Nacional de Empregos Domésticos:

O INSS tem ajudado muito porque os nossos trabalhadores não precisam formar bichas no INSS para se inscreverem nem pra fazerem o levantamento das guias. O INSS facilita a nossa inscrição quando fazemos campanhas conjuntas e mensalmente trabalhamos em conjunto na emissão das guias. Isso ajuda porque os trabalhadores domésticos entram muito cedo e saem muito tarde, muitas vezes não tem tempo para irem ao INSS no tempo de expediente. Mas se nós ficamos com as guias, a qualquer hora eles podem passar levar mesmo com os nossos guardas aqui na OTM.

(R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Porém, os trabalhadores informais indicaram que as campanhas de sensibilização pelo Instituto Nacional de Segurança Social têm sido demasiado esporádicas e excluem aqueles que não são associados ou não se querem associar às organizações. De modo a garantir uma disseminação de informação mais inclusiva, os trabalhadores informais apontaram a necessidade de o Estado intensificar as suas campanhas de disseminação de informação através dos meios de comunicação social, incluindo SMS, rádios comunitárias, jornais, televisão e plataformas digitais, nomeadamente o Facebook e o WhatsApp. Também sublinharam a necessidade de uma presença mais constante do Instituto Nacional de Segurança Social nos locais de aglomeração, como mercados e paragens de chapa, como feiras agrícolas e celebrações, e reuniões de outras organizações de base como as igrejas e mesquitas. Além disso, sugeriram a expansão gradual dos pontos de acesso do Instituto Nacional de Segurança.

Em Cabo Verde, o Governo criou uma colaboração com os conselhos municipais e líderes comunitários nas zonas rurais. Os líderes comunitários foram responsabilizados pela

implementação de actividades educativas e de sensibilização adaptadas a grupos específicos, como as mulheres. Além disso, criou-se parcerias com as associações e organizações dos trabalhadores informais, sindicatos e instituições religiosas que facilitaram a organização de palestras (ILO, 2019).

Em Moçambique, o INSS poderia assinar um memorando de entendimento com o governo do distrito, posto administrativo e localidade, para facilitar o acesso à Segurança Social. No entanto, esta abordagem requererá um maior investimento na formação e supervisão de pessoal que não faz parte do quadro, de modo a garantir a divulgação de informação fidedigna. Seria também importante que houvesse uma estrita articulação entre os funcionários do Instituto Nacional de Segurança Social, os líderes ao nível do distrito e localidade, e os representantes das organizações dos trabalhadores informais. A falta de articulação é uma das causas principais da falta de confiança no subsistema.

A questão de acesso a informação compreensiva, fidedigna e acessível é também uma preocupação para os trabalhadores informais já inscritos no subsistema contributivo. Segundo os entrevistados, uma das razões principais da fraca confiança na Segurança Social Contributiva é a falta de clareza sobre os procedimentos administrativos e como aceder aos benefícios. Uma opção para melhorar a qualidade de comunicação é a introdução de uma linha de consulta gratuita, como a linha verde introduzida pelo Ministério de Saúde durante a pandemia. Outra opção para reforçar a partilha de informação é o desenvolvimento de uma aplicação em que os segurados podem aceder à sua informação pessoal e simular o valor dos benefícios a que têm direito. Dada a fraca penetração digital em Moçambique, uma plataforma baseada na tecnologia USSD/SMS e API seria preferível.

No Uruguai, o Governo lançou um aplicativo móvel gratuito que também facilita a inscrição dos trabalhadores informais e o pagamento das suas contribuições. Juntamente com as actividades de sensibilização e uma campanha de divulgação, estas medidas resultaram numa redução de evasão contributiva de 60 % em 2006 a 24 %, em 2017 (ILO, 2019).

OS CUSTOS ELEVADOS E BENEFÍCIOS INADEQUADOS

Para os trabalhadores informais inscritos no subsistema, o maior desafio é a sua fraca capacidade contributiva. Segundo o Decreto n.º 14/2015, o rendimento mensal declarado não pode ser inferior ao salário-mínimo do sector em que o trabalhador está enquadrado (RdM, 2015). Ao nível nacional, apenas o último quintil da população tem um consumo mensal *per capita* acima do salário mínimo sectorial mais baixo, que corresponde a 4266,68 MT. Portanto, uma grande proporção dos trabalhadores informais não tem capacidade contributiva. Em Moçambique, as contribuições são particularmente onerosas porque os trabalhadores informais têm de suportá-las na totalidade, dada a ausência de um empregador formal. Enquanto os

trabalhadores assalariados contribuem com 3 % do seu rendimento mensal, os trabalhadores informais contribuem com 7 %. O raciocínio é que os trabalhadores informais são simultaneamente empregadores e trabalhadores. Porém, como já aludido, a economia informal é extremamente diferenciada e, para a maioria, a taxa de contribuição é insustentável. Segundo o Presidente da Associação Moçambicana de Operadores e Produtores do Sector Informal, é necessário reduzir a taxa:

Na economia formal, o empregador paga 4 % e o trabalhador 3 %, mas nós temos que pagar 7 % porque não temos um empregador. Isso é injusto e acaba pesando para os trabalhadores por conta própria. Há trabalhadores com dificuldade de cumprir com a poupança diária de MT 60 ou 100, quanto mais 7 % ao fim de cada mês. Por isso, muitos começam a contribuir, mas acabam parando no meio porque não conseguem. O nosso maior desafio agora é advogar para a redução da taxa. (R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Os rendimentos irregulares também contribuem para a elevada taxa de desistência. Por exemplo, os rendimentos de camponeses seguem um ritmo sazonal, conforme as safras e épocas de colheita, o que dificulta o pagamento de contribuições mensalmente. Durante a época de produção, o dinheiro é escasso, mas após a venda das suas culturas ou animais têm capacidade contributiva. Do mesmo modo, a oscilação dos rendimentos dos trabalhadores informais pode dificultar o pagamento de contribuições regulares. A irregularidade de rendimento também é uma questão para trabalhadores assalariados na economia informal. Como explica a representante do Sindicato Nacional de Empregados Domésticos, neste caso a irregularidade é o resultado do não cumprimento do Regulamento do Trabalho Doméstico (RdM 2008):

Sabe-se que os nossos contratos são verbais e, por isso, muitas vezes há essa incerteza em relação aos dias do pagamento e mesmo em relação ao próprio salário. Há meses em que a pessoa recebe no dia 25 e outros nos dias 5 e os valores também oscilam. Assim fica difícil para o trabalhador doméstico ser um contribuinte regular no INSS. (R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Uma opção para reduzir o custo das contribuições é a definição de diferentes pacotes de benefícios. Por exemplo, em Angola, diferenciam entre o esquema parcial e o esquema alargado, o que dá aos trabalhadores informais uma maior flexibilidade (R. Castel-Branco 2018). O pacote básico requer uma contribuição de 6 % pelo empregador e 2 % pelo trabalhador, enquanto o pacote alargado requer uma contribuição de 8 % e 3 %, respectivamente. Os benefícios do pacote básico incluem pensão por invalidez, pensão por velhice, pensão por sobrevivência e subsídio por morte. Os benefícios do pacote alargado também incluem subsídio de maternidade, subsídio de aleitamento materno e subsídio de funeral. Porém, esta diferenciação discrimina as

mulheres trabalhadoras, pois para usufruir da licença de maternidade, têm de contribuir para o pacote alargado.

Outra opção é a subvenção das contribuições pelo Estado, usando, por exemplo, os fundos de reserva do Instituto Nacional de Segurança Social. A subvenção das contribuições incentivará a inscrição dos trabalhadores informais no subsistema da Segurança Social Contributiva, o que reduzirá o encargo para o subsistema da Segurança Social Básica, financiado pelo orçamento do Estado a médio prazo. É preferível que os trabalhadores informais com alguma capacidade contributiva tribuem para o regime contributivo, mesmo sendo uma taxa reduzida. Existem várias abordagens para subvencionar as contribuições dos trabalhadores, incluindo a redução da taxa contributiva a 3 % e a definição de garantias mínimas independentemente do seu historial contributivo.

Na China, foi criado um Regime de Pensões Básicas para residentes rurais e residentes urbanos não assalariados, com o objectivo de expandir a Segurança Social a estratos da população que até então não estavam cobertos por outros regimes de pensões. A adesão ao regime é voluntária, mas o Governo criou fortes incentivos à participação, incluindo subsídios. Após a reforma, os segurados recebem uma pensão social financiada pelo Governo e uma pensão de poupança individual financiada através das suas contribuições individuais e do Governo local e central (R. Castel-Branco & Sambo, 2020).

Um outro desafio é que o INSS não oferece um subsídio de desemprego. De facto, Cabo Verde é um dos poucos países com subsídio de desemprego em África. O valor é pago a segurados que perderam o seu emprego involuntariamente, não têm outra actividade económica e se inscreveram no Centro de Emprego e Formação Profissional. O valor do subsídio corresponde a 65 % da remuneração em referência. O período de atribuição varia entre 60 e 150 dias, dependendo da idade do segurado e do registo de remunerações imediatamente antes da apresentação do requerimento. Para poder pedir o subsídio de desemprego, é necessário apresentar uma declaração do empregador que comprove a situação de emprego e partilhe o nível de remuneração. O segurado deve comparecer quinzenalmente, comprometer-se a procurar emprego activamente e aceitar emprego conveniente (R. Castel-Branco & Sambo, 2020). Não existe uma única abordagem para a inclusão dos trabalhadores informais no subsistema contributivo, pois o sector é extremamente diferenciado e quaisquer medidas devem ser elaboradas em estrita colaboração com as organizações de trabalhadores informais.

PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INEFICAZES E INEFICIENTES

Para os trabalhadores informais, o terceiro aspecto mais importante é a qualidade dos serviços. A maioria dos trabalhadores inscritos reconheceram que o Instituto Nacional de

Segurança Social tem tentado facilitar o acesso através de colaborações com as organizações de trabalhadores informais e a alteração dos requisitos de inscrição. Para se inscreverem, os trabalhadores informais apenas precisam do seu Bilhete de Identidade, Número Único de Identificação Tributária e uma declaração do bairro ou outro documento a confirmar a sua actividade económica. No entanto, alguns entrevistados reclamaram que, nas zonas rurais, os custos relacionados à emissão de Bilhetes de Identidade são inibitivos e sugeriram a aceitação do Cartão de Eleitor como documento oficial de identificação. Além disso, os entrevistados afirmaram que os processos de pagamento de contribuições são morosos. O contribuinte tem de levantar uma declaração de pagamento ao Instituto Nacional de Segurança Social, preenchê-la e deslocar-se a um banco para fazer o pagamento. Entretanto, para receber o benefício, é necessário apresentar vários documentos e não existe um mecanismo eficaz de reclamação.

Os procedimentos eficientes são ainda mais importantes num contexto onde as contribuições não são obrigatórias e, portanto, os trabalhadores podem facilmente desistir do subsistema, como explica a representante do Sindicato Nacional de Empregados Domésticos:

O INSS fala de 30 dias, mas no fim acaba levando 6 meses. Veja que nós temos uma colega que teve bebé e entrou de licença de maternidade, mas quando apresentou os documentos primeiro falaram que ela não tinha pago alguns meses. O SINED apoiou no sentido de perceber quantos meses faltavam e ela conseguiu completar o pagamento. Mas ainda assim, o subsídio não chegou a sair. Isso descredibiliza o INSS e faz com que quem queira se inscrever perca o interesse.
(R. Castel-Branco & Sambo, 2020)

Não é fácil construir um sistema de Segurança Social com base em contribuições voluntárias. No entanto, vários Estados têm optado por esta via por causa dos rendimentos baixos e irregulares dos trabalhadores por conta própria. A morosidade nos processos administrativos reduz o grau de confiança no subsistema e incentiva a desistência, especialmente durante momentos de crise. Nas Filipinas, o Estado introduziu um Cartão de Contribuinte com o qual os segurados podem obter informações sobre as suas contribuições e os saldos, bem como realizar pagamentos e requisitar prestações. Em Cabo Verde, foram abertos centros de atendimento para facilitar o registo e pagamento de prestações. Todos os centros estão equipados com um sistema informático integrado que permite a efectuação de cerca de 80 % dos procedimentos administrativos no local. Os centros estão localizados em zonas de aglomeração dos trabalhadores informais.

Em termos do pagamento das prestações, a maioria dos trabalhadores entrevistados salientaram a necessidade de diminuir a morosidade dos procedimentos, através da introdução de prazos fixos e processos de reclamação eficientes. Os entrevistados também apontaram as

vantagens de pagamentos electrónicos, seja através do Mpesa/Mkesh/Mmola ou de um Cartão de Beneficiário. Esta secção analisou as possibilidades de expansão do subsistema da Segurança Social Obrigatória e propôs algumas inovações administrativas que poderão facilitar um aumento da cobertura da Segurança Social Contributiva. Porém, as medidas aqui discutidas não serão suficientes para garantir uma cobertura universal a curto prazo, dada a fraca capacidade contributiva da maioria dos trabalhadores informais. A próxima secção analisa as opções políticas rumo a expansão da Segurança Social não contributiva.

ESTENDENDO A SEGURANÇA SOCIAL BÁSICA

A crise da COVID-19 impulsionou a expansão inédita dos programas da Segurança Social Básica. Apesar de não ter sido implementado na íntegra, o Programa de Acção Social Directa Pós-Emergência criou uma abertura para a extensão de transferências monetárias incondicionais aos trabalhadores informais com capacidade para o trabalho, apontando para uma evolução do paradigma dominante da Segurança Social. Porém, a transferência foi financiada por recursos externos, levantando questões sobre a sustentabilidade do programa a longo prazo. Aliás, a Estratégia Nacional da Segurança Social Básica previu o alargamento do subsistema não-contributivo a 3,3 milhões de moçambicanos até 2024. Todavia, isso não aconteceu, porque não houve um aumento gradual nas alocações orçamentais para os programas.

Buur e Salimo (2018) atribuem a estagnação da cobertura da Segurança Social Básica a uma falta de interesse político. Defendem que em Moçambique, existe uma «aliança política internacional» entre as agências de desenvolvimento e o Governo da Frente de Libertação Moçambicana (FRELIMO), e que a Segurança Social serve como um mecanismo para legitimar a continuação de fluxos de ajuda externa, dos quais o partido no poder depende. Noutras palavras, num contexto de pobreza, desigualdade e corrupção, a miragem da Segurança Social serve para fazer desaparecer perguntas desconfortáveis sobre os processos de acumulação. Contrariamente a economias emergentes como a de África do Sul, as organizações de base – os sindicatos, organizações de trabalhadores informais, associações de camponeses e partidos políticos – têm pouca influência na definição dos termos da Segurança Social em Moçambique. Os programas da Segurança Social são largamente desenhados por consultores internacionais, pagos por agências de desenvolvimento por trás de portas fechadas. A despolitização da Segurança Social limita o processo democrático e o surgimento de uma política radical de redistribuição endógena (Devereux & Kapingidza, 2020; Adesina, 2020; R. Castel-Branco, 2021b). Logo, as transferências monetárias são largamente consideradas um favor pelo partido no poder em vez de um direito de cidadania a ser reivindicado (PSCM-PS, 2016). Sem reivindicação popular, o Estado não sente pressão para alargar o subsistema da Segurança Social Básica de maneira significativa. Dessa forma, a estagnação das alocações orçamentais para as

transferências monetárias reflecte a falta de compromisso político para com a Segurança Social. No entanto, a estagnação das alocações orçamentais aos programas da Segurança Social Básica também reflecte as contradições de uma economia extractiva, dependente na expropriação de recursos naturais, a exclusão social da maioria dos expropriados e a exploração de mão-de-obra barata. Estima-se que 90 % do investimento privado em Moçambique seja direccionado à indústria extractiva e infra-estruturas adjacentes, que contribuem para apenas 15 % do emprego assalariado, apesar de representarem 65 % do Produto Interno Bruto (C. N. Castel-Branco, 2017). Além disso, o núcleo extractivo da economia beneficia de isenções fiscais e fluxos financeiros, que subvertem a capacidade redistributiva do Estado. Sem alterar o modelo de acumulação e a organização de produção, o Estado não tem como expandir a Segurança Social Não Contributiva a todos os trabalhadores informais sem acesso à Segurança Social Obrigatória. Por exemplo, se o Estado alargasse a cobertura do Programa de Acção Social Direta Pós-Emergência a todos os trabalhadores informais actualmente excluídos do subsistema contributivo, requeria 129 % do orçamento e 47 % do Produto Interno Bruto, sem ter em conta os custos administrativos adicionais (Figura 11).

FIGURA 11: CUSTO PREVISTO DO RENDIMENTO BÁSICO UNIVERSAL EM MOÇAMBIQUE, 2020.

	Valor da transferência mensal (MT)	Tamanho da unidade	Custo anual (USD)	% do orçamento	% PIB
Indivíduos					
PASD-PE	1500	28 571 310	7 093 566 621	129	47
Linha da Pobreza	900	28 571 310	4 256 139 972	77	28
Linha de pobreza de 2/3	600	28 571 310	2 837 426 648	52	19
Famílias					
PASD-PE	1500	6 541 215	1 624 025 793	30	11
Linha da Pobreza	900	6 541 215	974 415 476	18	6
Linha de pobreza de 2/3	600	6 541 215	649 610 317	12	4

Fonte: R. Castel-Branco (2021a).

Reconhecendo o desafio enfrentado por países de baixo rendimento com economias extractivas, as Nações Unidas propuseram a criação de um fundo global de protecção social, assente nas estruturas já existentes que se desenvolveram de forma *ad hoc*:

...os países de baixos rendimento podem não ter espaço fiscal suficiente para garantir tais direitos, uma vez que as necessidades sociais são tipicamente elevadas e as receitas públicas são relativamente baixas. Além disso, estes países podem ter uma economia pouco diversificada, particularmente vulnerável a vários tipos de choques – económicos, climáticos e sanitários – que podem ameaçar a viabilidade dos regimes de protecção social quando conduzem a um aumento súbito das despesas combinadas com a redução das receitas públicas.

O fundo poderia ajudar a estabelecer e manter pisos nacionais de protecção social, segundo a Recomendação 202 da Organização Internacional do Trabalho. Segundo a proposta, o apoio internacional deve ser encarado como o lançamento de um processo que permitirá aos países beneficiários aumentar gradualmente os níveis de mobilização dos recursos domésticos: em vez de criar uma nova forma de dependência, garantiria um nível previsível de apoio aos países empenhados em estabelecer pisos nacionais de protecção social e cuja capacidade de financiar a protecção social melhoraria a tempo. Mas se por um lado a proposta não analisa como é que os países poderão melhorar a sua capacidade de financiar a protecção social; por outro, não reconhece o papel das agências de desenvolvimento na despolitização da protecção social. Curiosamente, os trabalhadores informais entrevistados consideravam o sistema de Segurança Social contributivo e não contributivo como dois lados da mesma moeda. No entanto, os decisores políticos, os funcionários do Estado e as instituições de desenvolvimento tratam-nos como marcadamente diferentes. Enquanto os termos da Segurança Social Contributiva são definidos numa instituição tripartida, com a participação activa de representantes de trabalhadores e empregadores, cujo objectivo é proporcionar benefícios de qualidade em resposta a contingências ao longo do ciclo de vida; os termos da Segurança Social não-contributiva são definidos por uma instituição semiautónoma, influenciada por agências internacionais de desenvolvimento.

CONCLUSÃO: VIDAS QUE NÃO CANSAM VIVER

A fraca resposta do Estado aos impactos socioeconómicos da pandemia da COVID-19 salientou a necessidade de reformular o sistema da Segurança Social em Moçambique; de evoluir de um paradigma social trabalhista para um paradigma que reconhece a centralidade da economia informal e a responsabilidade redistributiva do Estado, assente num contrato social. Não existe uma única abordagem para a inclusão dos trabalhadores informais na protecção social. A economia informal é extremamente diversificada e estratificada por tipo de atividade, formas de organização e estruturas de rendimento. Portanto, é necessário considerar abordagens diferenciadas que respondem às várias realidades dos trabalhadores informais, incluindo a ausência de um empregador e a irregularidade dos rendimentos.

As medidas de Segurança Social Não-Contributiva introduzidas durante a pandemia podem servir com base para um sistema redistributivo mais robusto. Mas no reforço do papel redistributivo do Estado, é importante não absolver os empregadores da sua responsabilidade de reprodução social. Por exemplo, o Regulamento de Trabalho Doméstico estipula que, por motivos do Instituto Nacional de Segurança Social, os trabalhadores domésticos devem ser considerados trabalhadores por conta própria (RdM, 2008). Porém, segundo a Lei de Trabalho (RdM, 2007b), os trabalhadores por conta própria são aqueles que: podem escolher os

processos e meios de trabalho, sendo estes da sua propriedade, no todo ou em parte; não estão sujeitos a horários de trabalho, salvo se os mesmos resultarem da lei ou regulamentos; não se integram na estrutura produtiva ou cadeia hierárquica de uma única empresa, nem constituem elemento essencial ao desenvolvimento dos objectivos de qualquer entidade empregadora; e podem fazer-se substituir livremente. Esta inconsistência reflecte o poder negocial da classe empregadora na definição do Regulamento. Apesar de não serem trabalhadores informais, os trabalhadores domésticos são informalizados pela falta de protecções laborais e sociais adequadas e a sua devida aplicação. Portanto, é crítico garantir que medidas orientadas à expansão da Segurança Social – seja a Segurança Social Contributiva ou Não-Contributiva – estejam articuladas com medidas para reforçar os direitos laborais num contexto de fraca fiscalização, informalização e informalidade generalizada.

REFERÊNCIAS

- Adesina, Jimi O. 2020. 'Policy Merchandising and Social Assistance in Africa: Don't Call Dog Monkey for Me'. *Development and Change* 51 (2): 561–82.
- Ali, Rosimina. 2017. 'Mercados de Trabalho Rurais: Porque São Negligenciados Nas Políticas de Emprego, Pobreza e Desenvolvimento Em Moçambique?' Em *Emprego e Transformação Económica e Social Em Moçambique*. Maputo: IESE.
- AliançaC19. 2020. 'Um Estado de Emergência Com Justiça Social, Ambiental, Económica e de Género: Propostas Da Sociedade Civil Moçambicana, Face à Pandemia Do COVID-19.' Alternativa.
- Buur, Lars, & Padil Salimo. 2018. 'The Political Economy of Social Protection in Mozambique'. Roskilde University.
- Castel-Branco, Carlos Nuno. 2017. 'Crises Económicas e Estruturas de Acumulação de Capital Em Moçambique'. Em *Desafios Para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, Ruth. 2012. 'Legislating Worker Justice: The Formalisation of Paid Domestic Work in Maputo, Mozambique.' Durban: University of the Witwatersrand.
- . 2016. 'A Caminho de Um Sistema Compreensivo de Protecção Social Em Moçambique: Avanços, Desafios e Inovações.' Estudo encomendado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- . 2018. 'Mapping of Domestic Workers and Their Organizations in Angola'. International Domestic Workers Federation.
- . 2020a. 'A Segurança Social Em Moçambique: Conversa Para Boi Dormir Ou Um Instrumento de Redistribuição Viável?' In *Desafios Para Moçambique 2020*, 347–61. Maputo: IESE.
- . 2020b. 'O Trabalho e a Protecção Social num Contexto de Estado de Emergência em Moçambique'. IESE. <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-125-RC-B.pdf>
- . 2021a. 'A Radical Politics of Distribution? Work, Welfare and Public Works Programmes in Rural Mozambique.' Johannesburg: University of the Witwatersrand.
- . 2021b. 'Improvising an E-State: The Struggle for Cash Transfer Digitalization in Mozambique'. *Development and Change*.
- Castel-Branco, Ruth, & Louisa Acciari. 2021. 'The Impact of COVID-19 on Domestic Workers in Africa'. International Domestic Workers Federation.
- Castel-Branco, Ruth, & Lóide da Graça Sambo. 2020. 'Ultrapassando as Barreiras No Acesso à Segurança Social Contributiva'. International Labour Organization.
- Castel-Branco, Ruth, & Ruben Vicente. 2019. 'Resumo de Política: Rumo a Uma Segurança

- Social Universal Para a Pessoa Idosa Em Moçambique.’ ILO.
- Chipenembe, Maria Judite. 2010. ‘Dinâmicas de Género No Mercado de Trabalho Doméstico Na Cidade de Maputo.’. In *Género e Direitos Humanos Em Moçambique.*, editado pela Nair Teles & J Bras. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Cunha, Nuno, Ruth Castel-Branco, Ruben Vicente, Anthony Hodges, Luca Pellerano, Kerry Selvester, & Luize Guimaraes. 2015. ‘Avaliação Da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014: Documento Síntese’. Maputo: ILO & OPM.
- Cunha, Nuno, & Ian Orton. 2011. In *Estender a Cobertura Da Protecção Social Num Contexto de Alta Informalidade Da Economia: Necessário, Desejável e Possível?* Cadernos IESE 5. Maputo: IESE.
- Deutsche Welle. 2020. ‘Confrontos entre vendedores informais e polícia na baixa de Maputo | DW | 13.03.2020’. DW.COM. 2020. <https://www.dw.com/pt-002/confrontos-entre-vendedores-informais-e-pol%C3%ADcia-na-baixa-de-maputo/a-52763281>.
- Devereux, Stephen, & Samuel Kapingidza. 2020. ‘External Donors and Social Protection in Africa: A Case Study of Zimbabwe’. In *From Colonialism to International Aid: External Actors and Social Protection in the Global South*, edited by Carina Schmitt, 273–302. Global Dynamics of Social Policy. Cham: Springer International Publishing.
- Graça, João. 2015. *Mãe Trabalhadora - Protecção de Maternidade Em Moçambique*. Maputo: Anima. <https://vimeo.com/111538609>.
- ILO. 2015. ‘Recommendation R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204)’. 2015. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3243110.
- . 2019. ‘Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience’. International Labour Office (ILO).
- . 2020. ‘ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Third Edition Updated Estimates and Analysis. 29 April’. International Labour Organization.
- INE. 2019. ‘IV Recenseamento Geral Da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique.’ Instituto Nacional de Estatística.
- Machava, Benedito Luís. 2011. ‘State Discourse on Internal Security and the Politics of Punishment in Post-Independence Mozambique (1975–1983)’. *Journal of Southern African Studies* 37 (3): 593–609.
- MEF. 2016. ‘Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional. Inquérito Ao Orçamento Familiar 2014/15.’ Ministério de Economia e Finanças: Direcção de Estudos Económicos e Financeiros.
- Mussagy, Ibraimo, & João Mosca. 2020. ‘Micro-Simulações dos Impactos da COVID-19 na Pobreza e Desigualdade em Moçambique. OMR.

- Nyusi, Presidente Filipe. 2021. 'Comunicação a Nação: 24 de Junho de 2021.' Maputo.
- OIT. 2020. 'Uma Avaliação Rápida Do Impacto da COVID-19 no Sector da Economia Informal Em Moçambique.' International Labour Organization.
- Osório, Conceição, Ana Maria Loforte, & Sérgio Vilanculo. 2021. 'Desigualdade e Resistência em Tempos de Pandemia: Impactos Da COVID-19 Nas Mulheres No Mercado Informal.' WLSA.
- PSCM-PS. 2016. 'Estudo de Impacto Das Políticas e Programas de Protecção Social Para Os Grupos Vulneráveis, Moçambique-2016'. Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social.
- Quembo, Carlos. 2017. 'Poder Do Poder: Operação Produção e a Invenção Dos Improdutivos': Urbanos No Moçambique Socialista, 1983-1988'. Aliance Française.
- Quive, Samuel. 2007. 'Protecção Social Em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social.' DIEMA.
- RdM. 2007a. *Lei Da Protecção Social*. Vol. República de Moçambique.
- . 2007b. *Lei Do Trabalho*. República de Moçambique.
- . 2008. 'Decreto Nº 40/2008 Regulamento Do Trabalho Doméstico'. Boletim da República, República de Moçambique.
- . 2012. *Programa de Accção Social Produtiva (PASP): Documento Base*.
- . 2015. 'Decreto Nº 14/2015 de 16 de Julho, Concernente a Taxa de Contribuição Dos Trabalhadores Por Conta Própria'. Boletim da República, República Popular de Moçambique.
- . 2016. 'Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024: Aprovada Na 5ª Sessão Ordinária Do Conselho de Ministros.'
- . 2017. 'Decreto N.º 51/2017: Regulamento Da Segurança Social Obrigatória'. Boletim da República, República de Moçambique.
- . 2018. 'Decreto Nº. 47/2018 Sobre a Revisão Dos Programas de Segurança Social Básica, Criados Pelo Decreto Nº 52/2011, de 12 de Outubro, Nos Termos Do Artigo 56 Da Lei Nº 4/2007, de 7 de Fevereiro.' Boletim da República, República de Moçambique.
- . 2020. 'Decreto Nº 12/2020: Prova as Medidas de Execução Administrativa Para a Prevenção e Contenção Da Propagação Da Pandemia COVID-19, a Vigorar Durante o Estado de Emergência.' República de Moçambique.
- UNICEF, & ILO. 2020. 'Social Action Budget Brief: Mozambique 2020'. Fact sheet. 2020. http://www.ilo.org/addisababa/countries-covered/mozambique/WCMS_655340/lang-en/index.htm.

ACÇÃO SOCIAL EM CONTEXTO DA COVID-19

RESPOSTAS E DESAFIOS EM MOÇAMBIQUE

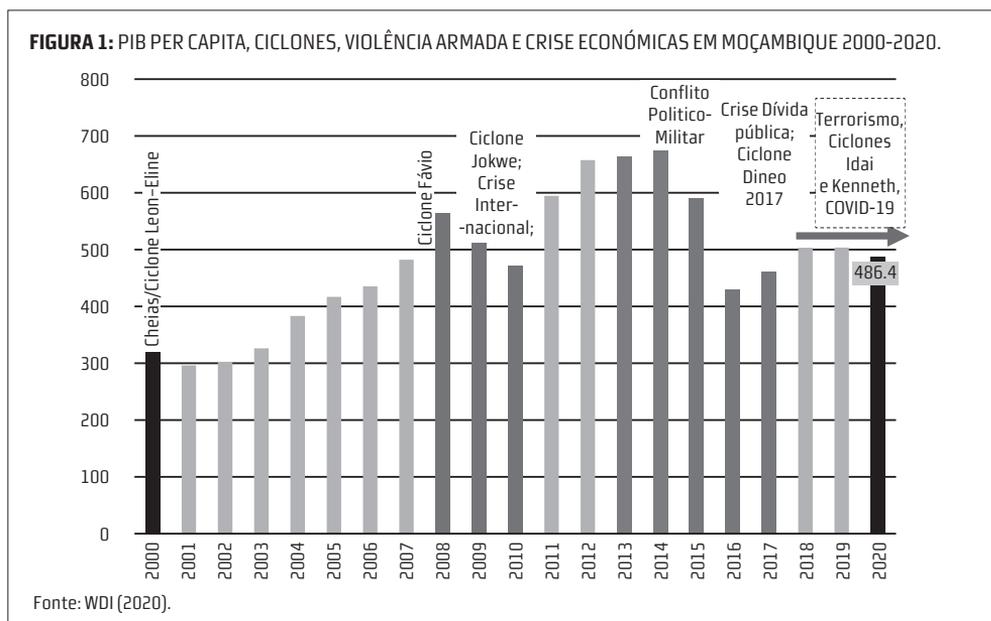
Moisés Siúta e Félix Matusse

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, Moçambique tem sido fustigado por fenómenos naturais e antropogénicos que constituem desafios para a acção social. A eclosão da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) veio agravar um contexto de calamidades com impacto negativo na qualidade de vida das famílias moçambicanas, particularmente, das mais pobres e que vivem em zonas vulneráveis a desastres climáticos e conflitos violentos. A Figura 1 ilustra este cenário, destacando a trajectória da economia, representada pelo produto interno bruto (PIB) *per capita*, no contexto dos ciclones, crises económicas, violência armada e da pandemia. A trajectória do PIB *per capita* demonstra o contexto de crise em que o País vive, onde, por exemplo, o PIB *per capita* de 2020, cerca de 486 dólares americanos (USD), representa um recuo para os níveis de 2007. A degradação do ambiente económico, demonstrado não só pelo declínio do PIB *per capita*, como também por variáveis como o emprego, a produção industrial e o comércio, que compõem o índice de confiança e clima económico (INE 2020a), coloca em risco a vida das famílias pobres e mais vulneráveis, aumentando a pressão sobre os sistemas públicos de protecção social e, particularmente, a assistência social.

Com o primeiro caso de COVID-19 registado em Moçambique a 22 de Março de 2020, o Presidente da República (PR) Filipe Nyusi, através do Decreto Presidencial n.º 11/2020 de 30 de Março, declarou o primeiro Estado de Emergência por razões de calamidade pública em todo o território nacional (PR, 2020). Mais tarde, em Setembro, através do decreto n.º 79/2020 do Conselho de Ministros, o País entrou em situação de calamidade pública. A declaração sucessiva do Estado de Emergência e posteriormente a declaração da situação de calamidade pública impõe a adopção permanente de medidas restritivas e de confinamento no País, com várias implicações ao nível das famílias e comunidades, sobretudo aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade. Por exemplo, em contexto de restrições, vários estabelecimentos comerciais e industriais tiveram de fechar, colocando em risco empregos e fontes de rendimento de muitos moçambicanos. Por outro lado, os comerciantes informais ambulantes e estabelecidos em diversos mercados do País viram os

seus negócios falirem quer pela falta de clientes em contexto de estado de emergência, quer por restrição das suas actividades comerciais nas horas de pico ou por estarem proibidos de exercê-las nos locais habituais (exemplo: comércio de bebidas alcoólicas, comércio de alimentos nas praias) (Saute *et al.*, 2020; Silva, 2020).



As dificuldades impostas à realização das actividades económicas e sociais das famílias pelas medidas de prevenção e combate à COVID-19 resultaram na degradação dos meios de subsistências da maioria das famílias moçambicanas e no aumento dos níveis de pobreza. Diante destas circunstâncias, o Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) foi chamado a reforçar a assistência social que tem prestado às famílias mais vulneráveis, abaixo da linha de pobreza e desprovidas de meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas. O Instituto Nacional da Acção Social (INAS), que implementa os programas de assistência social do MGCAS, teve de duplicar esforços para responder à necessidade de assistência social das famílias que, por um lado, já integravam a lista dos mais pobres e vulneráveis e que recebiam assistência social e, por outro, no contexto da COVID-19, as que perderam meios de subsistência e passaram a integrar o grupo de famílias abaixo da linha de pobreza.

O presente artigo tem como objectivo partilhar as medidas de resposta em contexto da COVID-19 implementadas pelo INAS, no âmbito dos programas do Governo para assistência social, tendo em conta que a eclosão da pandemia constituiu mais um factor a colocar o subsistema nacional da Segurança Social Básica (SSB) sob pressão, a fim de dar resposta

a um grupo cada vez mais crescente de cidadãos moçambicanos em situação de extrema pobreza e de vulnerabilidade.¹

O artigo está dividido em cinco secções, incluindo esta introdução. São abordados os seguintes assuntos: segunda secção, a dimensão da COVID-19 e a relevância da assistência social; terceira, resposta à pandemia no âmbito dos programas do INAS; quarta, os principais desafios da acção social na resposta à pandemia; e a quinta secção apresenta considerações finais e possíveis lições.

DIMENSÃO DA COVID-19 E A RELEVÂNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Quanto à sua dimensão, a velocidade de propagação do novo coronavírus, nos primeiros meses, representou um grande risco de saúde pública para Moçambique, tendo em consideração a fraca cobertura e fragilidade do sistema de saúde para atender a um grande número de doentes em pouco tempo. As Tabelas 1 e 2 ilustram o ritmo de propagação da COVID-19 ao redor do Mundo, tomando como referência os 10 países mais afectados até ao dia 28 de Março de 2020, próximo do dia da declaração do primeiro Estado de Emergência pelo presidente Nyusi. Os dados indicam que, em apenas 68 dias, de 20 de Janeiro a 28 de Março, o número total de casos confirmados positivos cresceu de cerca de 282 casos para quase 572 mil. Isto representa um crescimento contínuo dos casos positivos a um ritmo de 11 % por dia (ou, em média aritmética diária, 8400 novos casos por dia). A taxa de letalidade (ou óbitos), no mesmo período, passou de cerca de 2 para 5 em cada 100 casos positivos. No mesmo período, o número de países a confirmar casos da doença passou para 202, incluindo Moçambique, com o 1.º caso registado a 23 de Março. Neste ritmo de crescimento, ilustrado nas Tabelas 1 e 2, a COVID-19 representava um perigo humanitário iminente para Moçambique, e exigia acções urgentes e fortes medidas para conter a sua propagação pelo País. Por exemplo, Walker *et al.* (2020:4–11, 17) estimaram que, numa situação sem medidas de prevenção eficazes, Moçambique poderia vir a ter cerca de 29 milhões de pessoas infectadas pelo coronavírus, num período de 250 dias. Num cenário similar ao da China em termos do perfil de doentes e da capacidade do sector da saúde, Walker *et al.* estimavam que cerca de 456 mil moçambicanos poderiam precisar de internamento hospitalar e que o número de óbitos atingiria 65 mil.

¹ O artigo inspira-se no boletim IDEIAS n.º 124 e na apresentação do segundo autor, em representação do INAS e do MGCAS, no seminário sobre economia e protecção social em Moçambique organizado pelo Instituto de Estudos Sociais e Económico (IESE) (Matusse 2020).

TABELA 1: NÚMERO DE CASOS CONFIRMADOS DE COVID-19

	Itália	Estados Unidos da América	China	Espanha	Alemanha	França	Irão	Reino Unido	Suíça	Coreia do Sul	Mundo
20-Jan			278							1	282
27-Jan		5	2761			3				4	2798
3-Feb	2	11	17 238	1	10	6		2		15	17 391
10-Feb	3	12	40 235	2	14	11		4		27	40 554
17-Feb	3	15	70 635	2	16	12		9		30	71 429
24-Feb	124	35	77 262	2	16	12	43	9		763	79 331
2-Mar	1689	62	80 174	45	129	100	978	36	24	4212	88 948
9-Mar	7375	213	80 904	589	1112	1116	6566	277	332	7382	109 577
16-Mar	24 747	1678	81 077	7753	4838	5380	14 991	1395	2200	8236	167 515
23-Mar	59 138	31 573	81 601	28 572	24 774	15 821	21 638	5687	6971	8961	332 930
28-Mar	86498	85 228	82 230	64 059	48 582	32 542	32 332	14 547	12 104	9478	571 678
**	15 %	15 %	14 %	11 %	8 %	6 %	6 %	3 %	2 %	2 %	100 %

** N.º total de casos confirmados positivos por país em relação ao total mundial, no dia 28 de Março de 2020.

TABELA 2: NÚMERO DE ÓBITOS ASSOCIADOS A COVID-19.

	Itália	Espanha	China	Irão	França	Estados Unidos da América	Reino Unido	Países Baixos	Alemanha	Bélgica	Mundo
20-Jan			6								6
27-Jan			80								80
3-Feb			361								362
10-Feb			909								910
17-Feb			1772		1						1775
24-Feb	2		2595	8	1						2618
2-Mar	35		2915	54	2						3043
9-Mar	366	10	3123	194	19	11	2	3			3809
16-Mar	1809	288	3218	853	127	41	35	20	12	5	6606
23-Mar	5476	1720	3276	1685	674	402	281	179	94	75	14 510
28-Mar	9136	4858	3301	2378	1992	1243	759	546	325	289	26 494
##	34 %	18 %	12 %	9 %	8 %	5 %	3 %	2 %	1 %	1 %	100 %

N.º total de óbitos por país em relação ao total mundial no dia 28 de Março de 2020.

Fonte: WHO (2020a)

Face à fraca capacidade do sector da saúde, Moçambique não tinha opção a não ser seguir o modelo de outros países e impor medidas restritivas à circulação das pessoas e às suas actividades económicas e sociais. A implementação do Estado Emergência, por exemplo, implicou, entre várias acções, o encerramento das escolas, dos estabelecimentos comerciais (particularmente os de diversão), a redução do número de trabalhadores das empresas e a proibição da realização de eventos públicos e privados como actividades desportivas, políticas e cerimónias religiosas (PR, 2020).

A relevância da assistência social reforça-se num quadro em que a estrutura da população economicamente activa (PEA) por actividade económica revela que maior parte da população sobrevive da agricultura e do comércio, estando concentrada na zona rural. Em geral, a agricultura é de subsistência e a actividade comercial é de baixo rendimento. Em situações

de choques económicos, a população que vive destas actividades está vulnerável a perder os seus meios de sobrevivência. A pressão sobre os programas públicos de acção social deriva principalmente do facto de a população em situação de vulnerabilidade representar a maioria. Como ilustra a Tabela 3, a população camponesa representa quase 5 milhões de habitantes, ou seja, cerca de 70 % da população economicamente activa. Em tempos de crise, este grupo populacional facilmente cai na miséria, pois medidas de prevenção da COVID-19 tão importantes, como a redução de aglomerações nos mercados, acabam por se tornar num atestado de pobreza para o grupo de pequenos comerciantes que sobrevive dia-a-dia da venda de produtos básicos nos mercados.

TABELA 3: ESTRUTURA DA PEA POR ACTIVIDADE ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE, 2017 (EM MILHARES).

Tipo de actividade	Urbana	Rural	Total (País)
Camponeses	575	4350	4925
Pequeno comerciante	334	261	595
Operários não agrícolas	319	236	555
Empregados domésticos	167	320	488
Outras ocupações	271	199	470
Desconhecidos	211	132	342
Técnicos não universitários	258	69	327
Patrões	92	104	196
Técnicos universitários	88	18	106
Operários Agrícolas	8	62	71
Pessoal de Serviço	35	11	45
Administrativos	26	4	31
Altos dirigentes	17	3	20
Artesão independente	1	6	7
Total	2402	5775	8177

Fonte: INE (2017).

Além da estrutura económica, a falta de poupança das famílias é outro factor que justifica a relevância da assistência social, no âmbito da resposta à COVID-19. Mais de 90 % das famílias moçambicanas possui poupança negativa, segundo o estudo feito em meados da década passada pelo Banco de Moçambique (2014). Entre os factores que explicam o baixo nível de poupança estão as características dos agregados familiares que, segundo o IOF-2014/15 podem ser resumidas em três aspectos: i) o tamanho dos agregados é, em média, de 5 pessoas por família num total de 5,1 milhões de famílias. Mais de metade destas famílias é constituída por entre 3 e 6 membros. Famílias com 7 ou mais membros representam 24 % e as constituídas por apenas 1 membro representam 6 %. ii) a composição etária de uma família representativa com 5 membros, em geral, é: 2,4 membros com idades entre 0 e 14 anos, 2,4 membros com 15-64 anos e 0,2 membros de idade acima de 65. iii) quanto à actividade económica, 62 % dos chefes

dos agregados familiares são camponeses, 10 % são operários não agrícolas, 9 % pequenos comerciantes e os restantes 19 % ocupam-se noutras actividades (técnicos universitários e não universitários, administrativos, prestadores de serviços) (INE, 2015). Além disso, a estrutura de rendimento e despesa das famílias também contribui para a baixa poupança. Como ilustra a

TABELA 4: ESTRUTURA DA DESPESA DAS FAMÍLIAS MOÇAMBICANAS POR QUINTIS

Divisão de Despesas	Quintil1		Quintil2		Quintil3		Quintil4		Quintil5		Média Nacional	
	100	MZN 427	100	MZN 743	100	MZN 1118	100	MZN 1776	100	MZN 5512	100	MZN 1406
Total	62,5	MZN 267	58,6	435,40	51,6	576,89	39,8	MZN 707	14,4	MZN 794	36	MZN 501
Produtos Alimentares e Bebidas não alcoólicas	0,7	MZN 3	0,8	5,94	0,7	7,83	0,7	MZN 12	0,6	MZN 33	1	MZN 8
Bebidas Alcoólicas	5,6	MZN 24	6,3	46,81	7	78,26	6,5	MZN 115	5,3	MZN 292	6	MZN 84
Vestuário e Calçado	19	MZN 81	18,6	138,20	19,4	216,89	23,7	MZN 421	32	MZN 1764	25	MZN 357
Habituação, água, electricidade, gás e outros combustíveis	2,7	MZN 12	3,1	23,03	3,6	40,25	4,1	MZN 73	5,6	MZN 309	4	MZN 62
Mobiliário, artigos de decoração, equipamento doméstico e manutenção corrente da habitação	0,5	MZN 2	0,4	2,97	0,4	4,47	0,4	MZN 7	2,5	MZN 138	1	MZN 18
Saúde	2,3	MZN 10	3,4	25,26	5,1	57,02	7,9	MZN 140	15,9	MZN 876	10	MZN 136
Transporte	2,1	MZN 9	2,7	20,06	3,5	39,13	4,4	MZN 78	5,1	MZN 281	4	MZN 58
Comunicações	0,4	MZN 2	0,5	3,72	0,7	7,83	1	MZN 18	1,7	MZN 94	1100	MZN 15
Lazer, Recreação e Cultura	0,1	MZN 0	0,2	1,49	0,2	2,24	0,7	MZN 12	2,2	MZN 121	1100	MZN 15
Educação	3,7	MZN 16	4,7	34,92	6,5	72,67	8,8	MZN 156	11,2	MZN 617	8	MZN 118
Restaurantes, Hotéis e Cafés	0,5	MZN 2	0,8	5,94	1,3	14,53	2	MZN 36	3,5	MZN 193	2	MZN 32

Fonte: INE (2015).

Tabela 4, o quintil mais baixo, ou seja, 20 % da população com a despesa mais baixa do total da população, gasta mensalmente cerca de 427 meticais por pessoa (14 meticais por dia). O último quintil, que representa 20 % da população com gastos mais altos, tem um nível de despesa mensal por pessoa de 5512 meticais. Em geral, as despesas de alimentação representam mais de metade da despesa total nos primeiros três quintis. No quarto e no quinto, as despesas de alimentação representam 40 % e 14,4, respectivamente (Siúta 2019:01–02).

Em resumo, na resposta à COVID-19, o papel da acção social viu-se relevado por duas razões principais. Primeiro, o baixo rendimento das famílias, que deriva da natureza da actividade económica que a maioria das famílias pratica, destacando a agricultura e as pequenas actividades comerciais. Segundo, a ausência de poupanças que permitam às famílias dar resposta a situações de emergência com impacto significativo no rendimento das famílias.

RESPOSTA À PANDEMIA NO ÂMBITO DOS PROGRAMAS DO INAS

Face a esta situação e no contexto da pandemia, o Governo de Moçambique lançou um ambicioso plano de resposta aos impactos da COVID-19, através de mecanismos de protecção social, para proteger as populações mais carenciadas e vulneráveis. A resposta à crise está ancorada na actual moldura política e legal emanada da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II (ENSSB II), que permite a activação de programas de protecção social em cenários de emergência. O Eixo 1, em particular, da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024 (GdM, 2015) responde também à necessidade de fortalecer o papel da segurança social básica na protecção dos agregados e indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade e expostos a choques.

A intervenção do Sector consistiu na adequação dos programas de protecção social implementados para mitigar os efeitos negativos da exposição à COVID-19, cobrindo os beneficiários existentes e novos ao nível das zonas urbanas e periurbanas com maior densidade populacional e elevado índice de pobreza multidimensional. O objectivo principal desta intervenção é assegurar apoio social e reforçar a resiliência dos agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade que foram expostos aos efeitos da COVID-19. A sua operacionalização realiza-se através de transferências monetárias e/ou entrega de um cabaz alimentar aos beneficiários existentes nos programas de protecção social e a outros cidadãos cuja vulnerabilidade foi agravada pela pandemia. Adicionalmente, o apoio do Governo, no âmbito dos programas do INAS, inclui garantir o acesso à informação em formatos adequados e assegurar materiais de higiene e protecção individual às pessoas vulneráveis e aos técnicos, para que as intervenções possam ser implementadas de forma segura.

Os programas do INAS, que se enquadram no subsistema de protecção social básica, podem ser resumidos conforme apresentado na Tabela 5 (PSSB, PASP, PSSAS e PASD).

No contexto da COVID-19, reforçou-se o programa de apoio social directo (PAS) que abrange duas componentes. A primeira componente é a de apoio multiforme que compreende as seguintes categorias: cabaz alimentar, meios de compensação, habitação, substituto de leite materno, entre outros serviços; a segunda é a das transferências monetárias no contexto de pós-emergência, visando responder a choques pontuais resultantes de calamidades. É nesta última componente que se enquadrou o plano de resposta à COVID-19, em Moçambique.

TABELA 5: PRINCIPAIS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

Programa	Descrição	Critérios de Elegibilidade	Valor do Benefício
Programa de Apoio Social Directo (PASD)	Presta assistência pontual ou prolongada por tempo determinado às pessoas/agregados familiares em situação de pobreza e de vulnerabilidade afectadas por choques e situações de emergência. Possui duas componentes: i) apoio multifórmate (cabaz alimentar, meios de compensação, habitação, substituto de leite materno, etc.); ii) transferências sociais no contexto do pós-emergência, que visam responder a situações de choques pontuais resultantes de calamidades.	Pessoas com deficiência em situação de pobreza e vulnerabilidade; chefes de agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade com incapacidade temporária para o trabalho; crianças em situação difícil precisando de apoio multifórmate; pessoas/agregados familiares em situação de pobreza e de vulnerabilidade que sofreram choques pontuais/vítimas de calamidades.	Apoio em espécie, por exemplo, alimentos, suplementos nutricionais, materiais de construção de casas. Transferências monetárias.
Programa dos Serviços de Acção Social (PROSAS)	Destina-se a lidar com riscos de violação de direitos sociais, incluindo, entre outros, os de violência doméstica e sexual, de unides prematuras de abuso e de abandono, isolamento e discriminação contra criança, mulher, pessoa idosa e com deficiência.	Crianças órfãs e vulneráveis, incluindo as que chefiam agregados familiares; vítimas de violência, abuso, exploração ou negligência, raparigas vulneráveis; pessoas idosas isoladas, abandonadas e marginalizadas, incluindo as vítimas de usurpação; pessoas com deficiência e as com VIH/SIDA e suas famílias.	Apoio psicológico, aconselhamento, encaminhamento dos casos das vítimas de violência para o seu tratamento.
Programa de atendimento em unidades sociais (PAUS)	Destina-se a utilizadores de serviços sociais institucionais sob a supervisão do INAS (e.g.: centros de apoio à velhice, orfanatos e centros de trânsito). O apoio é em espécie e inclui serviços como alojamento, alimentação, promoção da saúde e higiene para grupos vulneráveis que frequentam os serviços sociais.	Pessoas em situação de pobreza e de vulnerabilidade abandonadas ou marginalizadas. Por exemplo, crianças em situação difícil (abandonadas), órfãs; pessoas idosas, pessoas com deficiência; vítimas de tráfico e de violência.	Apoio material, roupas, alimentos e outros produtos. O outro apoio inclui aconselhamento e ajuda na reunificação familiar.
Programa Acção Social Produtiva (PASP)	Destina-se a pessoas vulneráveis em situação de pobreza extrema, mas com capacidade de trabalhar. O apoio é dado por transferências monetárias em troca da participação dos beneficiários em obras públicas.	Famílias pobres e vulneráveis com pessoas com capacidade de trabalhar. Privilegia-se famílias chefiadas por mulheres, por pessoas portadoras de deficiência, doentes crónicos ou idosos; famílias com crianças com desnutrição.	Os membros das famílias carenciadas que participam das obras públicas auferem cerca de 10.50 Meticals por mês.
Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)	Destinado a agregados familiares/pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade sem capacidade de trabalhar, como é o caso de pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crónicas e degenerativa e permanentemente acamadas, crianças (0-2 anos), crianças órfãs chefiando agregados familiares, crianças órfãs que vivem em famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade. Estes recebem um subsídio mensal.	Famílias em extrema pobreza sem capacidade de trabalhar, geralmente chefiadas por: 1) pessoas idosas com/sem dependentes; 2) crianças recém-nascidas (0-2 anos) ou chefes de família; ou 3) adultos com deficiência e doentes crónicos.	540 - 1000 MT por mês, dependendo do tamanho do agregado familiar (variando de 1 a 5 membros).

O plano de resposta à COVID-19 prevê a assistência a um total de 1 695 004 beneficiários de acordo com duas modalidades. A primeira consiste no pagamento de três meses adicionais a um total de 592 179 beneficiários que já recebiam assistência social antes da COVID-19, enquadrados nos Programas: i) de Subsídio Social Básico (PSSB), ii) Acção Social Produtiva (PASP) e iii) Apoio Social Directo (PASD). A segunda é o pagamento por transferência a cerca de 1 102 825 beneficiários enquadrados no programa de apoio social directo – pós-emergência COVID-19 (PASD-PE Covid). A tabela 6 mostra a distribuição dos beneficiários pelos diferentes programas de assistência social, deixando clara a dimensão do esforço envolvido na resposta à pandemia na medida em que o número de beneficiários acrescidos na resposta de emergência (PASD-PE-Covid) representa quase o dobro dos beneficiários regulares dos programas públicos de apoio social.

TABELA 6: PROGRAMAS DE ASSISTENCIAL E A RESPOSTA À PANDEMIA

Programas		N.º de Beneficiários	Subsídios (em Meticais)
-	PASP	121 557	1050
Em vigor antes da COVID-19 (o programa de resposta à pandemia reforçou os subsídios acrescentando transferências de 3 meses ao que os beneficiários recebiam em anos anteriores)	PSSB	445 085	540 a 1000
-	PAUS	7 099	Atendimento institucional
-	PASD	18 438	Cabazes em espécie
-	Subtotal	592 179	
Novos beneficiários em resposta à pandemia. O PASD-PE -Covid consiste em transferências bimensais de 1500Mt durante 6 meses.	PASD-PE COVID-19	1 102 825	1500
Total		1 695 004	

Fonte: INAS

O orçamento da acção social para resposta à pandemia é estimado em cerca de 240 milhões de dólares americanos (USD). Deste valor, cerca de 29 milhões de USD foram alocados para o reforço dos programas regulares de assistência social, que abrangem quase 600 mil famílias; por outro lado, cerca de 50 milhões de USD foram mobilizados pelo Governo Moçambicano para apoiar cerca de 290 mil beneficiários integrados no programa PASD-PE Covid, que incluem famílias residentes nas zonas urbanas, periurbanas e fronteiriças. Os restantes cerca de 800 mil beneficiários ficaram por ser integrados numa fase do programa PASD-PE -Covid. Até ao momento da redacção do presente artigo, o orçamento da acção social de resposta à COVID continuava com um défice de cerca de 140 milhões de USD (Vieira, Andrés, e Monteiro 2020:07–15).

TABELA 7: FINANCIAMENTO AO PLANO DE RESPOSTA À COVID

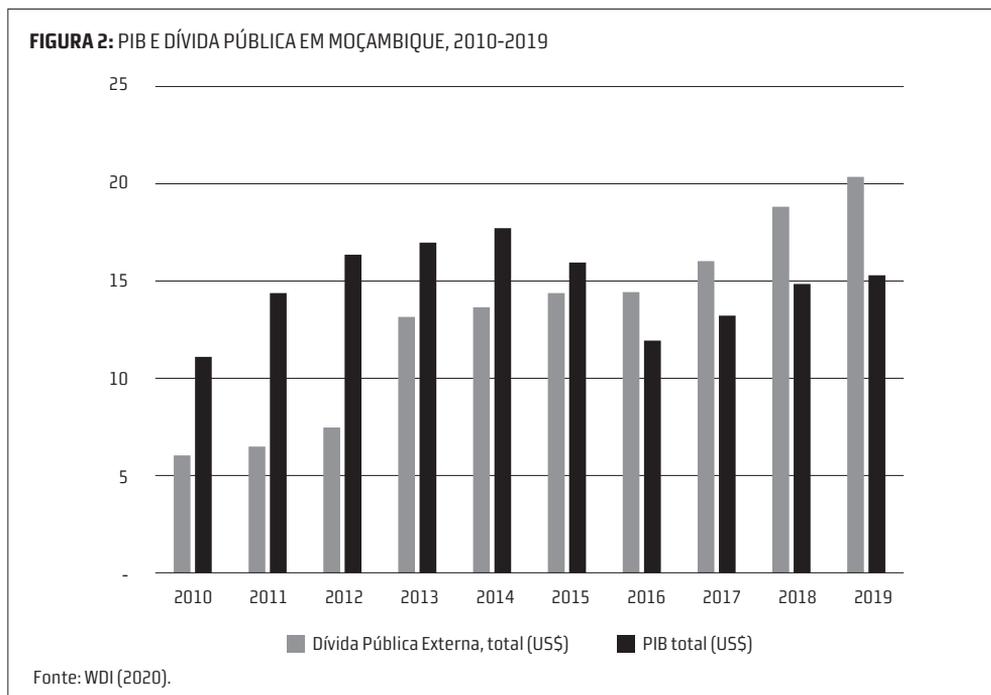
Financiador	Financiamento (milhões de Meticais)
Banco Mundial	53
Reino Unido	11
Suécia	15
Estados Unidos da América	8
Canadá	7
Alemanha	5,5
Total	99,5
Défice	140,5

Fonte: Vieira, Andrés, e Monteiro (2020:13-14).

PRINCIPAIS DESAFIOS DA ACÇÃO SOCIAL NA RESPOSTA À PANDEMIA

Existem vários desafios para a acção social em Moçambique. No caso específico da resposta à COVID-19, podem destacar-se pelo menos quatro principais desafios. O primeiro é a exiguidade de recursos financeiros para responder à demanda derivada da necessidade de apoiar as famílias cuja situação de pobreza foi agravada pelas medidas de controlo e combate à pandemia, assim como outras famílias que passaram para baixo da linha de pobreza no contexto da pandemia. Os dados sobre o orçamento da protecção social mostram que o Governo não consegue, no mínimo, alcançar o objectivo estratégico de cobrir até 25 % das pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza. Em 2019, o nível de cobertura foi de 22 %, contudo, o contexto nacional marcado pelos ciclones IDAI e Kenneth, o terrorismo em Cabo Delgado, e actualmente a pandemia, sugere que o número de pessoas a viver abaixo da linha de pobreza poderá aumentar grandemente, colocando o alcance das metas estratégicas ainda mais longe. Enquanto a população que precisa de assistência social tende a aumentar, a capacidade financeira do Estado para apoiá-la tende a diminuir. Por exemplo, a Figura 2 mostra a trajectória do PIB e da dívida pública na última década, a começar do ano 2010. Os dados indicam que, entre 2015 e 2016, a trajectória das duas variáveis se alterou, com o volume do PIB a ser superado pelo volume da dívida externa total. Por exemplo, em 2015, a dívida pública era de 14 mil milhões de USD e o PIB rondava 16 mil milhões de USD. Entrementes, no ano 2016, o PIB baixou para 12 mil milhões de USD, enquanto a dívida pública externa ascendia para 15 mil milhões de USD. O aumento da dívida pública e a redução do PIB significam uma diminuição dos recursos disponíveis para financiar o Orçamento do Estado na realização da despesa pública, quer através do serviço da dívida pública, quer através de mecanismos económicos de arrecadação de receitas para o orçamento, pois o abrandamento da actividade económica implica a redução das fontes de rendimento para o Estado através da tributação. A eclosão da pandemia veio piorar o cenário representado na Figura 2,

contribuindo não só para o aumento da dívida externa, como também da interna. De 2010 para 2019, a dívida interna aumentou cerca de 700 milhões de USD, passando de 2,6 mil milhões de USD para 3,3 mil milhões de USD (à taxa de câmbio de 60MT/USD), enquanto a externa aumentou 857 milhões de USD, aproximando-se de 22 mil milhões de USD (MEF, 2021:47-49). O volume da dívida pública torna evidente a dificuldade que o Governo tem para disponibilizar, atempadamente, recursos financeiros para a assistência das famílias pobres e vulneráveis.



O segundo desafio é a baixa cobertura dos programas de assistência social já existentes antes da pandemia. Com uma cobertura reduzida, tornou-se difícil mobilizar a logística destes programas para responder ao impacto da COVID-19, que se fazia sentir numa escala social mais ampla, afectando quase toda a população moçambicana. Esta limitação agravou-se pela falta de infra-estruturas económicas que facilitem o acesso às zonas recônditas, como estradas e uma ampla rede de telefonia móvel, que pudesse ajudar o registo de beneficiários e transferências monetárias (e.g.: *mkeshi*, *e-mola* e *m-pesa*) de apoio às famílias. Estes dois elementos associados à morosidade dos processos administrativos contribuíram não só para o atraso do registo dos beneficiários, mas também de todo o processo de canalização da ajuda às famílias.

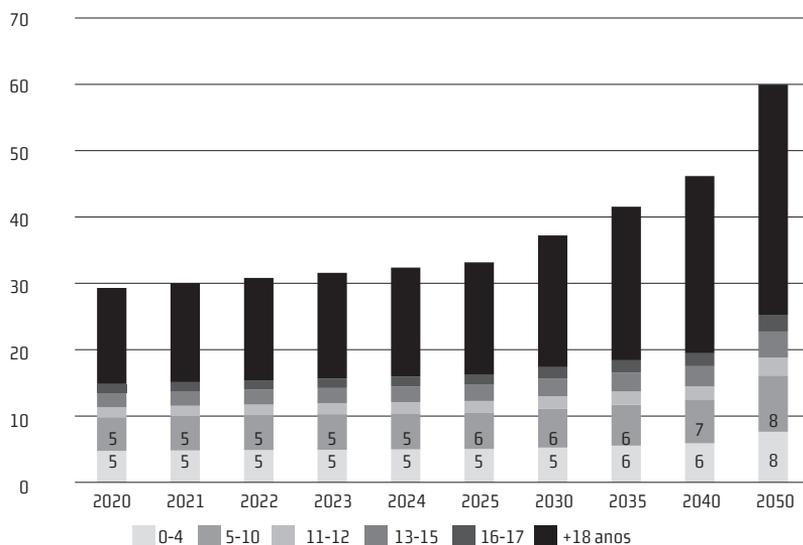
O aumento do custo de vida, como terceiro desafio na resposta à pandemia, manifesta-se de duas maneiras: por um lado, contribui para aumentar o número de agregados familiares a viver abaixo da linha da pobreza, ao passo que o aumento de preços de bens básicos como alimentos, vestuário e habitação reduz o poder real de compra do rendimento de diversas famílias com níveis de vida ligeiramente acima da linha da pobreza; por outro lado, o aumento do custo de vida reduz o poder de compra do valor das transferências monetárias dado às famílias enquadradas nos programas de protecção social de tal modo que o cabaz que as famílias adquirem ao receberem o apoio monetário da acção social do Governo é menor do que o inicialmente estimado pelos decisores da política apoio social (e.g.: o Governo e parceiros de cooperação). Durante o ano de 2020, a inflação acumulada foi de 3,5 %, explicada principalmente pela subida do preço de bens alimentares (tomate, arroz, frango, couve, etc.) e bebidas não alcoólicas (CdM, 2021). No entanto, apesar do aumento do nível de preços, o salário mínimo não aumentou e muitas famílias perderam as suas fontes de rendimento, particularmente com o encerramento total ou parcial de cerca de 80,7 mil empresas que empregavam mais de 3 milhões de pessoas (INE, 2020c; Sengo, Magaia, e Dique, 2020).

Por fim, configura-se no quarto obstáculo da resposta à COVID-19 o desafio demográfico que compreende, por um lado, a estrutura da população e, por outro, a composição das famílias moçambicanas. Em geral, quase metade da população moçambicana é composta por crianças entre 0 e 14 anos de idade e as famílias são alargadas com agregados de 5 membros, em média nacional (INE, 2015, 2020b). Embora as crianças não representem o grupo com maior risco de apresentar complicações graves em resultado da infecção pelo novo coronavírus, estas representam o maior grupo que sofre de riscos económicos derivados das restrições da COVID-19, em Moçambique. Por exemplo, para a média nacional de cinco membros por agregado familiar, a perda de rendimento de um(a) chefe de agregado familiar significa que quase três crianças perderam meios de subsistência. Dada a exiguidade de recursos financeiros quer do Orçamento do Estado quer do apoio externo dos parceiros de cooperação do Governo, os programas de acção social têm dificuldade de responder à altura ao desafio imposto pela demografia de apoiar os/as chefes de agregado e, ao mesmo tempo, apoiar as crianças. A Figura 3 mostra a previsão da trajectória da população moçambicana de 2020 a 2050. Assumindo que o crescimento da população se estabiliza em torno de 3 % por ano, até 2050, o número de crianças poderá aproximar-se do dobro, passando de cerca de 14 milhões para 23 milhões.

A presente estrutura etária da população moçambicana também sugere profundidade e longevidade do impacto das medidas de prevenção e combate à pandemia. Por exemplo, ao mesmo tempo que se observa a degradação dos meios de subsistência das famílias por causa das restrições à actividade económica, o encerramento das escolas prejudica

grandemente o desenvolvimento cognitivo e intelectual das crianças. Este prejuízo far-se-á sentir por gerações, pois o atraso na formação das crianças prejudica o desenvolvimento de capacidades analíticas, técnicas e profissionais necessárias para resolver problemas e desafios que farão parte da sua vida adulta (Datt *et al.*, 2000:1996–97; Wijekumar *et al.*, 2019). Portanto, no âmbito da resposta à COVID-19, a acção social depara-se com obstáculos que derivam da natureza das medidas de prevenção, controlo e resposta à pandemia, no contexto demográfico nacional.

FIGURA 3: ESTRUTURA ETÁRIA DA POPULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, 2020-2050



Fonte: INE (2020b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSÍVEIS LIÇÕES

Ao inserir-se no conjunto de recorrentes crises associadas a diversos factores naturais e antropogénicos, a COVID-19 apresenta-se como mais um elemento que chama à atenção para a necessidade de discutir o papel da acção social em Moçambique. Esta discussão deve ir além dos mecanismos de selecção dos beneficiários, orçamentação e o financiamento dos programas actuais, e incluir um debate sobre a sua abordagem na resposta aos desafios do País e dos seus cidadãos. Os desafios mencionados neste artigo destacam que Moçambique precisa de uma abordagem de assistência social que, por um lado, seja financeiramente viável, e por outro, sustentável e capaz de dar resposta a diferentes choques que o País poderá futuramente enfrentar. A pandemia e o terrorismo são factores que recentemente se

associaram aos desastres climáticos, colocando grande parte dos moçambicanos em situação de pobreza e vulnerabilidade, enquanto, ao mesmo tempo, destroem o tecido económico muito preponderante para a geração de recursos financeiros e materiais necessários para apoiar as famílias.

O bem-estar das famílias moçambicanas exige que as lições do contexto actual sirvam para adaptar e melhorar os programas de assistência social. As acções levadas a cabo para minimizar o impacto da pandemia nas famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade mostram a dificuldade que o Governo tem de responder à demanda e atingir os seus objectivos estratégicos. Entre diversos factores mencionados ao longo do texto, o financiamento dos programas de acção social é um dos obstáculos mais importantes que há. Ultrapassar este obstáculo exige tanto do Governo, em particular, e da sociedade moçambicana, em geral, a adopção de mecanismos que permitam gerar e poupar recursos para a assistência social. As expectativas em torno da exploração dos recursos naturais, particularmente na bacia do Rovuma, oferecem uma oportunidade para Moçambique repensar as suas prioridades e estratégias na utilização das receitas públicas (BdM 2020; Siúta, Ibraimo, e Muianga 2020). A assistência social, como parte da despesa pública, não pode ficar à margem do debate, que deve ser numa perspectiva de torná-la sustentável através da geração de poupanças tanto para precaução, com vista a dar resposta a choques repentinos como a COVID-19, como para o investimento em infra-estruturas e serviços que aumentem e diversifiquem as fontes de rendimento das famílias pobres e vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- BdM, Banco de Moçambique. 2014. «Determinantes da poupança em Moçambique».
- BdM, (Banco de Moçambique). 2020. *Proposta de Modelo de Fundo Soberano para Moçambique*. Maputo: Banco de Moçambique.
- CdM, (Carta de Moçambique). 2021. «Custo de vida fecha 2020 a “disparar”». *Carta de Moçambique*. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/6962-custo-de-vida-fecha-2020-a-disparar>.
- Datt, Gaurav, Kenneth R. Simler, Sanjukta Mukherjee, e Gabriel Dava. 2000. «Determinants of Poverty in Mozambique: 1996-97». *AgEcon Search*. doi: 10.22004/ag.econ.16427.
- GdM, (Governo de Moçambique). 2015. *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB)*. Maputo: Governo da República de Moçambique.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2015. *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar - IOF-2014/15*. Moçambique: Instituto Nacional de Estatísticas.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2017. *Empresas em Moçambique: Resultados do segundo Censo Nacional (2014-2015)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatísticas.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2020a. *Indicadores de Confiança e de Clima Económico-Junho-2020*. Instituto Nacional de Estatísticas.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2020b. «Projeções da População 2017 - 2050 – Instituto Nacional de Estatística». Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/iv-rgrph-2017/projeccoes-da-populacao-2017-2050>.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2020c. *Resultados do inquérito sobre Impacto da COVID-19 nas empresas*. 01. Instituto Nacional de Estatísticas.
- Matusse, Felix. 2020. «Desafios da protecção social face à Covid-19: respostas do sector da acção social». Apresentado na Economia e Protecção Social em Moçambique, Dezembro 5, Maputo.
- MEF, (Ministério da Economia e Finanças). 2021. *Relatório de execução do orçamento do Estado 2020*. Ministério da Economia e Finanças.
- PR, (Presidencia da Republica). 2020. «Estado de emergencia no contexto de calamidade publica».
- Saute, Rafael, Edmundo Murrugarra, Julián Casal, e Jordi Gallego-Ayala. 2020. «COVID 19: Banco Mundial junta-se ao governo e parceiros nos esforços visando aliviar as dificuldades económicas das famílias». Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/pt/nasikiliza/covid-19-banco-mundial-junta-se-ao-governo-e-parceiros-nos-esforcos-visando-aliviar>.
- Sengo, Eduardo, Roque Magaia, e Samo Dique. 2020. *Impacto da Pandemia da COVID-19 no sector empresarial*. CTA.

- Silva, Romeu. 2020. «Covid-19: “Aí vem a fome”, temem comerciantes informais em Maputo». *DW.COM*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/covid-19-a%C3%AD-vem-a-fome-temem-comerciantes-informais-em-maputo/a-53004429>.
- Siúta, Moisés, Yasfir Ibraimo, e Carlos Muianga. 2020. *Perspectiva económica do Fundo Soberano e principais desafios do sistema de gestão das finanças públicas em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Siúta, Moisés Silvestre. 2019. *A hipótese do ciclo de vida do consumo e a poupança em Moçambique: Por que poupamos tão pouco?* Maputo: IESE.
- Vieira, Ana Carolina de Lima, Rubén Vicente Andrés, e Denise Monteiro. 2020. *Alcançando os mais vulneráveis na resposta da proteção social à crise da Covid-19 em Moçambique: Oportunidades e Desafios*. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- Walker, Patrick GT, Charles Whittaker, Oliver Watson, Marc Baguelin, e Kylie E. C. Ainslie. 2020. *The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*. Imperial College COVID-19 Response Team.
- Wijeakumar, Sobanawartiny, Aarti Kumar, Lourdes M. Delgado Reyes, Madhuri Tiwari, e John P. Spencer. 2019. «Early Adversity in Rural India Impacts the Brain Networks Underlying Visual Working Memory». *Developmental Science* 22(5):e12822. doi: 10.1111/desc.12822.
- World Bank. 2020. «World Development Indicators 2020». Disponível em: https://databank.worldbank.org/data/download/WDI_excel.zip.

LIÇÕES DA COVID-19 SOBRE O PAPEL DA POUPANÇA DOMÉSTICA

O QUE DIZER DE MOÇAMBIQUE?

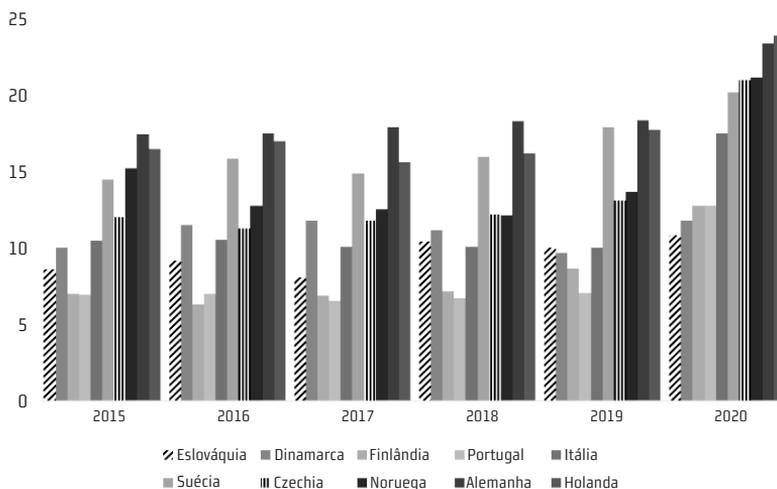
Moisés Siúta

INTRODUÇÃO

Uma das principais consequências da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) é a alteração dos padrões de consumo dos países, associada às restrições da actividade económica. As alterações do consumo agregado dos países reflectem o comportamento do consumo das famílias, empresas e governos que, no contexto da pandemia, ficaram marcadas pela restrição da actividade económica em vários países. Por exemplo, ao passo que os cuidados de saúde para prevenir e tratar a COVID-19 ou outras doenças se tornaram numa das despesas prioritárias, as restrições na circulação de pessoas e bens provocaram uma diminuição da procura e consumo de bens e serviços, como o hotelaria e turismo, transporte aéreo, construção e produção industrial de várias áreas não ligadas à saúde. A despesa pública, por sua vez, também foi afectada, à medida que os governos passaram a dedicar mais recursos para o sector da saúde e outros sectores, no contexto da resposta aos impactos da COVID-19. Para ilustrar, os esforços para testar, isolar indivíduos infectados, tratar doentes, apoiar camadas vulneráveis (e.g., crianças e idosos), até à investigação e produção das vacinas são algumas das despesas adicionais que passaram a integrar a despesa pública no contexto da pandemia.

A poupança, dada pela diferença entre o rendimento e o consumo, não permaneceu indiferente ao contexto da COVID-19. Tal como mencionado, a alteração do padrão do consumo e o ambiente de incerteza económica também alteraram a maneira como os agentes económicos (cidadãos, empresas e governos) gastam o seu rendimento. Em alguns países da Europa, por exemplo, a perda de empregos, o encerramento de diversas actividades económicas (e.g., comércio, construção, turismo) levou ao aumento da poupança, como ilustra a Figura 1. Este aumento pode ser associado à redução dos gastos das famílias, não só pela redução forçada das opções em que as famílias gastam o seu dinheiro (e.g., o encerramento das escolas levou à redução dos gastos na educação), mas também como forma de guardar dinheiro para o futuro, com vista a atender emergências que poderiam vir a surgir num ambiente marcado pela pandemia. Esta situação levou ao aparecimento de um debate, em diversos países, sobre o significado, comportamento e papel da poupança no contexto da pandemia (Baker *et al.*, 2020; Dossche & Zlatanov, 2020).

FIGURA 1: POUPANÇA DAS FAMÍLIAS EM 10 PAÍSES DA EUROPA, 2015-2020



Fonte: Eurostat (2021)

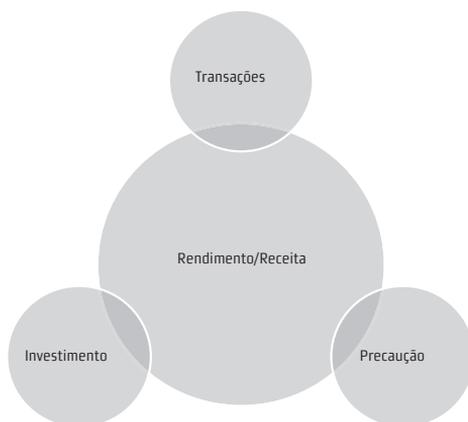
O presente artigo procura discutir lições que se podem tirar em relação ao papel da poupança para Moçambique, no âmbito da pandemia da COVID-19. O artigo inspira-se na pesquisa sobre poupança, pobreza e protecção social desenvolvida pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), que estabelece a ligação entre poupança e protecção social, tendo em vista estudar mecanismos que permitam desenvolver um sistema de protecção social financeiramente viável em Moçambique (Siúta, 2019b).

O objectivo deste artigo é estabelecer a ligação entre a poupança e a COVID-19, discutindo o seu papel no âmbito da resposta à pandemia. A metodologia usada, além da revisão de literatura, inclui a exploração de dados sobre a evolução da pandemia em diversos países, fornecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO (*World Health Organization*)), cuja base de dados foi preparada e disponibilizada publicamente por Ritchie *et al.* (2020). Para completar a análise através da exploração de dados sobre a economia dos países, analisando, principalmente, a evolução da poupança doméstica e do produto dos países, recorreu-se à base de dados dos indicadores de desenvolvimento dos países, disponibilizada pelo Banco Mundial (World Bank, 2021). O artigo, incluindo a presente introdução, subdivide-se em quatro secções. Nas secções a seguir, na primeira, discute-se a relevância da poupança doméstica, no contexto da pandemia da COVID-19, com base numa abordagem teórica da poupança; a segunda secção, baseada em dados sobre a poupança doméstica e a capacidade de testagem e vacinação contra a COVID-19, procura discutir a relevância da poupança doméstica nos países ao redor do Mundo, incluindo o caso de Moçambique. Na última secção, apresenta-se uma breve discussão sobre o contexto moçambicano e a relevância da poupança doméstica.

PANDEMIA E A RELEVÂNCIA DA POUPANÇA: BREVE VISÃO DA LITERATURA

A literatura económica destaca pelo menos três motivos pelos quais as pessoas decidem usar ou não o seu dinheiro, nomeadamente transacção, especulação/investimento e precaução (Davidson, 1965:74). A quantidade de dinheiro que cada indivíduo poderá usar depende do valor da sua remuneração ou receita proveniente da actividade produtiva. Dada a remuneração, os gastos que cada agente económico (famílias, empresas ou Governo) realiza determinam a sua poupança, como a diferença entre a remuneração/receita e a despesa realizada. As teorias sobre o consumo indicam que os agentes económicos procuram manter o seu consumo estável ao longo do tempo, e maximizar o benefício que se pode alcançar dos bens ou serviços adquiridos. Quanto maior o rendimento, maior tende a ser o seu consumo. Contudo, a proporção do consumo em relação ao rendimento tende a diminuir à medida que o rendimento aumenta, porque, para rendimentos mais altos, os agentes económico tendem a aumentar a sua poupança e investimento em bens duráveis (Modigliani, 1986; Ohlin, 1937; Siúta, 2019a). A poupança surge como resultado das decisões tomadas sobre o consumo presente e futuro dos agentes económicos dada a sua remuneração/receita. A Figura 2 ilustra os três motivos por detrás do uso do dinheiro ganho em forma de rendimento ou receita (pelos cidadãos ou por instituições). O primeiro motivo, o de transacção, consiste na utilização da moeda para fins de troca de bens entre os agentes económicos. Os dois últimos motivos, investimento/especulação e precaução, estão ligados à disposição dos agentes económicos para assumir riscos. No de investimento/especulação, os agentes usam o seu dinheiro para adquirir bens ou serviços com a expectativa de obter o mesmo dinheiro e o retorno gerado pelos bens ou serviços adquiridos. O retorno destes bens representa uma remuneração que o agente económico obtém por adiar o seu consumo para o futuro. A designação «investimento» ou «especulação» depende do tempo de espera para obter retorno. De acordo com Karki e Bibhav (2014:2), a especulação é um fenómeno de curto prazo, em que o agente económico usa parte do seu dinheiro, não dedicado ao consumo, para comprar títulos ou valores mobiliários que lhe permitam reproduzir o seu dinheiro em pouco tempo. O investimento é um fenómeno de longo prazo, que consiste na aquisição de bens ou serviços que permitam obter retornos sobre dinheiro, não alocado ao consumo, num espaço temporal mais longo do que no primeiro caso. No terceiro e último motivo, o de precaução, os agentes económicos, ao invés de aplicar o dinheiro para obter retorno, adiam o seu consumo, com o objectivo de ter reservas de dinheiro que lhe permitam lidar com situações imprevistas.

FIGURA 2: PRINCIPAIS MOTIVOS PARA O USO DO RENDIMENTO OU RECEITA NA FORMA DE DINHEIRO



No contexto da COVID-19, os dois últimos motivos são importantes para discutir o papel da poupança. Em primeiro lugar, por exemplo, o uso de poupança como parte do rendimento, não alocado ao consumo, mas destinado ao investimento. Este exemplo permite analisar a capacidade dos países em responder à demanda de recursos financeiros e materiais para o sector da saúde, com vista a lidar com os casos de doença provocados pelo novo coronavírus e, ao mesmo tempo, prevenir novas infecções e dar assistência às camadas mais vulneráveis, que perderam os seus rendimentos parcial ou totalmente. Do ponto de vista teórico, isto significa que os países com poupanças estariam em melhores condições para investir recursos adicionais na saúde dos seus cidadãos através da testagem dos casos suspeitos de COVID-19, do tratamento dos doentes, da provisão de equipamento de protecção individual (e.g., máscaras, luvas, álcool gel), da construção e ampliação de infra-estruturas de saúde, do reforço do pessoal da saúde, da investigação da vacina e da vacinação da população, entre outros aspectos. O motivo de precaução reporta à capacidade dos países e das famílias guardarem parte do rendimento para lidar com situações imprevistas. A COVID-19 surgiu de forma imprevisível, o que colheu repentinamente diversas famílias e governos que, num curto espaço de tempo, se viram na necessidade de mobilizar recursos para prevenir ou tratar os casos da doença. Neste contexto, a relevância da poupança assume um papel duplo. Por um lado, antes da pandemia, teoricamente as famílias e/ou os governos fizeram poupanças para lidarem com imprevistos, como a COVID-19. Isto para que, no momento da eclosão da pandemia (ou do surgimento de outro acontecimento inesperado), tivessem capacidade de dar resposta aos seus efeitos negativos, como, por exemplo, compensar as perdas de rendimento/receitas, estabilizar a sua capacidade de consumo (pelo menos para sobrevivência), numa situação em que a redução da actividade económica, devido à pandemia, deixava um clima de incerteza relativamente

aos meios de sobrevivência de muitas famílias e à capacidade de obter apoio dos respectivos governos. Por outro lado, num momento em que se atravessa a pandemia ou posterior, a poupança serve para financiar despesas de consumo de curto prazo ou investimento, com vista à reposição da capacidade de consumo perdida com a diminuição do rendimento, devido ao abrandamento da actividade económica. As famílias, em geral, poupam devido à incerteza que se cria sobre o futuro, na expectativa de que a poupança lhes sirva como um recurso para auxiliar nas despesas imprevistas (Dossche & Zlatanos, 2020).

A literatura empírica demonstra a relevância da poupança, em contextos de pandemias, destacando duas funções. A primeira é constituir uma fonte de recursos para a implementação de políticas para o combate à pandemia. Dev e Sengupta (2020:36) demonstram esta função ao discutir os impactos da COVID-19 na Índia, onde destacam o papel que a poupança das famílias (cerca de 18 % do PIB, em 2019) tem tido para minimizar os efeitos da perda do rendimento proveniente da sua actividade comercial. Os autores referem ainda que a poupança das famílias tem contribuído para financiar o défice público, numa altura em que o Governo da Índia tem de aumentar a despesa para minimizar os impactos da COVID-19 e, ao mesmo tempo, tem registado perdas significativas de receitas, por causa das medidas de confinamento que, em geral, envolvem o encerramento de diversas actividades económicas. Cowling *et al.* (2020:599–602) também demonstram a importância da poupança na resposta à COVID-19. Ao estudar as pequenas e médias empresas do Reino Unido, constataram que uma em cada 12 empresas enfrentaram a pandemia sem dinheiro guardado para lidar com imprevistos e, por isso, sem apoio do Governo, corriam risco de entrar em falência. No entanto, 4 em cada 10 empresas tinha poupanças nos últimos cinco anos, o que lhes permitiu reduzir o risco de instabilidade financeira durante a pandemia. Do mesmo modo que na Índia, a despesa pública do Governo britânico também teve de aumentar por causa da COVID-19. Neste caso específico, o papel do Governo consistia em apoiar as empresas em risco de falência e os trabalhadores sujeitos a perder o seu rendimento ou emprego. Por exemplo, o Governo do Reino Unido, em Maio de 2020, reservou cerca de 50 mil milhões de libras para apoiar funcionários cujos contratos tinham sido suspensos devido à incapacidade dos empregadores para lhes pagar o salário. As pequenas empresas beneficiaram de um apoio de 30 mil milhões de libras para poderem manter os seus negócios (Ahrens & Ferry, 2020:817; Flynn *et al.*, 2020). Nos restantes países, ou pelo menos, na maioria, a poupança desempenhou um papel similar (Abate, Christidis & Purwanto, 2020; Wilkins, Gilchrist & Phillimore, 2021:19; Bergquist, Otten & Sarich, 2020). No caso particular de Moçambique, a poupança das famílias e das empresas foi preponderante para que o Governo pudesse aumentar a dívida interna, num valor total de cerca de 42 mil milhões de meticais (600 milhões de dólares norte-americanos (USD), à taxa de câmbio de 70 meticais/USD), para fazer face à queda de receitas fiscais provocada pelas medidas de confinamento do País a fim de conter a propagação da COVID-19. O elevado défice orçamental

do Governo moçambicano conduziu ao recurso à poupança externa sob forma de uma dívida externa, de cerca de 857 milhões de USD, e de donativos dos parceiros de cooperação de quase 700 milhões de USD (MEF, 2021:46–50).

A segunda função da poupança é providenciar recursos para a recuperação da economia no período pós-pandemia, através do investimento ou reposição da riqueza perdida durante este tempo. Segundo Jordá *et al.* (2020), a teoria económica indica que as pandemias podem ser observadas como choques transitórios na economia. Nesta fase, o investimento tende a diminuir, pois a escassez de mão-de-obra na economia suprime a necessidade de altos investimentos. Simultaneamente, os poupadores podem aumentar a sua poupança, por motivos de precaução associados à incerteza criada pelos tempos difíceis. O aumento da poupança cria e fortalece a disponibilidade de recursos para o investimento na fase de recuperação ou pós-pandemia.

LIÇÕES DA COVID-19 SOBRE O PAPEL DA POUPANÇA DOMÉSTICA

A análise de dados sobre a resposta dos países à pandemia destaca, principalmente a capacidade de testagem para fins de isolamento, prevenção e tratamento da população, incluindo a capacidade de vacinação, o que permite tirar conclusões importantes sobre o comportamento e papel da poupança doméstica ao redor do Mundo.

No que respeita ao comportamento de poupança, os dados resumidos na Tabela 1 permitem constatar que a maioria dos países e regiões no Mundo apresenta poupança positiva. A tabela 1 apresenta dados sobre as taxas de poupança média, correspondentes à percentagem do PIB, extraídos da base de dados de indicadores de desenvolvimento económico do Banco Mundial, que agrega informação sobre cerca de 266 países e territórios, em que cerca de 207 possuem poupança positiva.

Entre os países com as taxas de poupança mais altas na última década, 2010-2019, o Turquemenistão (84 %), a Região Administrativa Especial de Macau (RAE de Macau, 68 %), na China, e o Catar (65 %) ocupam os primeiros três lugares dos países com taxas de poupança mais altas (Tabela 1). A taxa de poupança média mundial é de 25% do PIB.

Entre os países com taxas de poupança mais baixas, cerca de 21 países possuem taxas negativas, que variam entre -2 % do PIB, em El Salvador, e -63 % do PIB, na Somália. Zimbabwe e Kosovo possuem uma taxa de poupança doméstica média de 0 % do PIB, sugerindo que o seu consumo agregado é, em média anual, igual ao seu PIB no período em análise, a saber, 2010-2020.

Uma das lições que se pode extrair da análise destes dados é que a poupança doméstica é uma das variáveis económicas mais importantes que a maioria dos países procura alcançar e manter os valores positivos ao longo do tempo. A taxa de poupança doméstica média

mundial para a última década é reveladora da dimensão de poupança que os países realizam, tendo em vista vários propósitos que, no contexto da COVID-19, além do investimento, pode incluir-se o motivo de precaução, em que os países realizam poupanças para ter disponibilidade de recursos financeiros e materiais que os auxiliem na resposta a imprevistos, como a pandemia provocada pela eclosão e expansão do novo coronavírus.

TABELA 1: PIB E POUPANÇA DOMÉSTICA PER CAPITA À TAXA MÉDIA DO PERÍODO 2010-2019

País ou região	PIB per capita 2019 (dólar internacional)	Taxa de poupança média 2010-2019 (% PIB)	Poupança per capita à taxa média da década (dólar internacional)	Ordem dos países pela taxa de poupança doméstica média 2010-2019
Turquemenistão	16 196	84	13 625	1
RAE de Macau, China	132 539	68	90 480	2
Catar	93 852	65	60 643	3
Brunei Darussalam	64 724	60	38 747	4
Singapura	102 573	54	55 153	5
Luxemburgo	120 962	53	63 511	6
Gabão	15 582	52	8058	7
Emirados Árabes Unidos	69 958	52	36 097	8
Suriname	19 842	51	10 069	9
Congo	4005	50	2021	10
China	16 773	47	7893	11
Irlanda	89 431	47	41 712	12
Guiné Equatorial	19 285	46	8839	13
Kuwait	51 962	45	23 595	14
Leste Asiático e Pacífico	15 183	43	6579	15
Leste Asiático e Pacífico (excluindo os de alta renda)	15 025	43	6510	16
Outros pequenos estados	23 749	43	10 214	17
Bahrain	46 966	43	20 190	18
Argélia	11 997	43	5129	19
San Marino	63 420	43	27 053	20
Albânia	14 231	9	1314	186
Togo	2212	9	201	187
Mali	2420	9	207	188
Barbados	16 300	8	1382	189
Moçambique	1336	8	111	190
Paquistão	4889	8	386	191
Egipto, República Árabe	12 261	8	953	192
Ruanda	2322	7	173	193
Ilhas Salomão	2774	7	185	194
Cisjordânia e Gaza	6510	-13	-869	221
Tonga	6648	-14	-925	222
Lesoto	2693	-23	-628	223
Ilhas Marshall	4199	-30	-1267	224
Timor-Leste	3703	-32	-1175	225
Libéria	1488	-51	-756	226
Kiribati	2366	-53	-1252	227
Somália	903	-63	-565	228

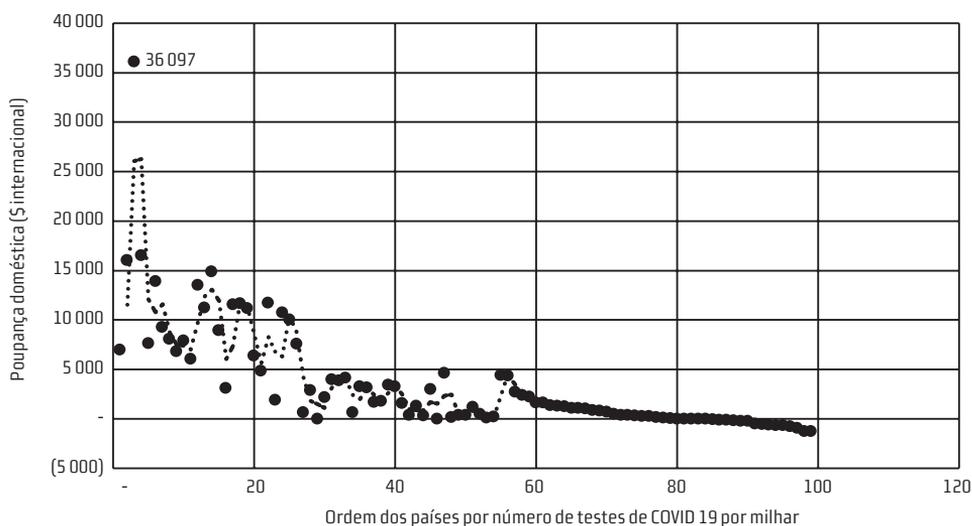
Fonte: World Bank (2021).

A seguir à análise do seu comportamento, a segunda questão que emerge diz respeito ao papel desempenhado pela poupança na resposta à pandemia. Os dados das figuras 3 e 4 demonstram o papel da poupança doméstica nos países, no âmbito da resposta à COVID-19. Os dados demonstram a existência de uma relação quase directa entre poupança doméstica e qualidade de resposta dos países à pandemia. Tomando como base de comparação o número de testes realizados por cada 1000 habitantes e o total de pessoas vacinadas até 31 de Julho de 2021, em 99 países e territórios apresentados nos anexos 1 e 2, cujos dados são sumari-

zados na Figuras 3 e 4, pode concluir-se que os países com poupança doméstica positiva apresentam um maior número de testes realizados por um milhar de habitantes e também de pessoas com a vacinação completa.

Na Figura 3, os 20 primeiros países com maior número de testes apresentam níveis de poupança doméstica *per capita* mais altos do que os restantes 80 países. O Chipre, a Áustria, os Emirados Árabes Unidos, a Dinamarca e o Reino Unido são os países com maior número de testes por 1000 habitantes. O número de testes varia entre 11,5 mil testes, no caso de Chipre, e 3,2 mil testes, no caso do Reino Unido. Estes dados indicam que, desde a eclosão da COVID-19, cada habitante foi testado cerca de 11,5 vezes na República de Chipre e 3,2 vezes no Reino Unido. Apesar das diferenças nas políticas de resposta à COVID-19 e na dimensão das economias e da população, é importante notar que o Reino Unido e os Emirados Árabes Unidos, além de constarem entre os países com mais testes, apresentam-se também entre os países com o maior número de pessoas vacinadas. O Reino Unido, com 33,3 milhões de vacinados, é o 4.º país com maior número de pessoas totalmente vacinadas, e os Emirados Árabes Unidos ocupam a 12.ª posição, com 6 milhões de pessoas vacinadas (Anexo 2). A lista de vacinação é liderada pelos Estados Unidos da América (EUA), que até ao dia 31 de Julho de 2021, tinham vacinado cerca de 164,5 milhões de habitantes.

FIGURA 2: POUPANÇA DOMÉSTICA E TESTES DE COVID-19 POR 1000 HABITANTES



Fonte: Ritchie et al. (2020) e World Bank (2021).

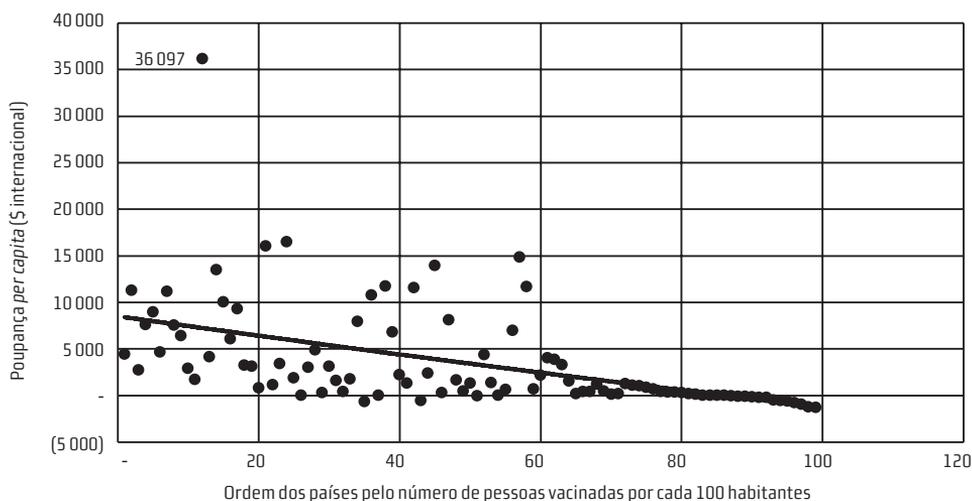
Em contraste com o primeiro grupo, os últimos 20 países no ordenamento dos países de acordo com o número de testes de COVID-19 realizados por cada 1000 habitantes, e de acordo com o total de pessoas com a vacinação completa, até 31 de Julho de 2021, é composto por países com poupança interna negativa (Figuras 3 e 4). A informação sobre a capacidade de testagem e vacinação destes países é, em geral, omissa, ou apresenta indicadores baixos com tendência para zero. No que respeita à vacinação, são excepção quatro países, nomeadamente Aruba, Cuba, Moldávia e Líbano, com taxas de vacinação entre 122 e 616 vacinados por cada 1000 habitantes (Tabela 2). Em termos demográficos, estes quatro países têm uma dimensão entre 100 mil e 11 milhões de habitantes, sugerindo que se trate de países relativamente pequenos, com facilidade de receber apoios financeiros de outros países de maior dimensão económica e populacional, como os EUA, Reino Unido, Rússia e a China.

TABELA 2: VACINAÇÃO EM QUATRO PAÍSES COM POUPANÇA DOMÉSTICA NEGATIVA

Países	Vacinados	População	Taxa de vacinação
Aruba	65 716	106 766	616
Cuba	2 655 387	11 326 616	234
Moldávia	493 746	2 617 820	189
Líbano	833 450	6 825 442	122

Fonte: Ritchie *et al.* (2020)

FIGURA 3: POUPANÇA DOMÉSTICA E VACINAÇÃO



Fonte: Ritchie *et al.* (2020) e World Bank (2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE DIZER DO PAPEL DA POUPANÇA DOMÉSTICA NO CONTEXTO MOÇAMBICANO?

A pesquisa do IESE tem demonstrado que, desde os finais do século passado, Moçambique passou a integrar o grupo de países com poupança doméstica positiva (Francisco & Siúta, 2014b, 2014a; Siúta, 2019b). No debate sobre a pandemia da COVID-19 e o papel da poupança doméstica, o nascimento da poupança doméstica moçambicana é um dos marcos que vale a pena destacar por pelo menos dois motivos: primeiro, por fornecer bases sólidas para discutir o papel e a relevância da poupança doméstica num ambiente económico que é tendencialmente hostil ao desenvolvimento da poupança privada e pública em Moçambique; segundo, por colocar Moçambique no grupo de países que podem contar com a poupança doméstica para lidar com situações imprevistas, mas com impacto negativo sobre o bem-estar da população, como é o caso da COVID-19.

Começando pelo segundo ponto, vale a pena destacar que Moçambique ocupa a posição número 190 do grupo de países apresentados na Tabela 1, que ordena os países de acordo com a sua taxa de poupança doméstica para o período correspondente à última década, 2010-2019. Neste intervalo, a taxa média de poupança doméstica moçambicana permaneceu em torno de 8 % ao ano, o que representa cerca de \$int. 111, considerando o PIB *per capita* de Moçambique, em 2019 (\$int. 1336). Na resposta à COVID-19, com 24 testes por cada 1000 habitantes, Moçambique situa-se na posição número 53 no grupo de 99 países apresentados no anexo 1, ordenados do mais alto ao mais baixo. Tal como referido na secção anterior, na Figura 4, Moçambique faz parte do grupo de países que se notabiliza pela poupança positiva. Por fim, voltando ao primeiro motivo, da experiência de Moçambique sobre o papel da poupança doméstica, num ambiente marcado não só pela pandemia, como também por eventos catastróficos, tais como o terrorismo (Siúta, 2021), as mudanças climáticas (WHO Africa, GdM & INS, 2019; Pereira & Fauvrelle, 2020) e a insustentabilidade da dívida pública (Massarongo, 2016; Hanlon, 2017) tira-se pelo menos uma lição, sobre a necessidade de se reflectir em políticas económicas que favoreçam o desenvolvimento da poupança doméstica, tendo em conta o padrão de consumo e a percepção de riscos que o País poderá enfrentar no futuro.

REFERÊNCIAS

- Abate, M., Christidis, P. & Purwanto, A.J. (2020) Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic. *Journal of air transport management*. 89, 101931.
- Ahrens, T. & Ferry, L. (2020) Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 32 (5), 813–823. Disponível em: doi:10.1108/JPBAFM-07-2020-0098.
- Baker, S.R., Farrokhnia, R.A., Meyer, S., Pagel, M., *et al.* (2020) How does household spending respond to an epidemic? Consumption during the 2020 COVID-19 pandemic. *The Review of Asset Pricing Studies*. 10 (4), 834–862.
- Bergquist, S., Otten, T. & Sarich, N. (2020) COVID-19 pandemic in the United States. *Health Policy and Technology*. 9 (4), 623–638. Disponível em: doi:10.1016/j.hlpt.2020.08.007.
- Cowling, M., Brown, R. & Rocha, A. (2020) Did you save some cash for a rainy COVID-19 day? The crisis and SMEs. *International Small Business Journal*. 38 (7), 593–604. Disponível em: doi:10.1177/0266242620945102.
- Davidson, P. (1965) Keynes's Finance Motive. *Oxford Economic Papers*. 17 (1), 47–65.
- Dev, S.M. & Sengupta, R. (2020) COVID-19: Impact on the Indian economy. *Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai April*.
- Dossche, M. & Zlatanov, S. (2020) COVID-19 and the increase in household savings: precautionary or forced? *Economic Bulletin Boxes*. 6.
- Flynn, D., Moloney, E., Bhattarai, N., Scott, J., *et al.* (2020) COVID-19 pandemic in the United Kingdom. *Health Policy and Technology*. 9 (4), 673–691. Disponível em: doi:10.1016/j.hlpt.2020.08.003.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014a) O Nascimento da Poupança Doméstica Moçambicana: Evidências e Significado. In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo, IESE. pp. 313–363. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2015) Poupança externa num contexto de crescimento económico sem poupança interna. In: Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo, IESE. p. 313–348
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014b) Poupança Interna: Moçambique e os Outros. *IDEIAS*. Boletim N° 64p, 25 de Maio. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf.

- Francisco, A., Siúta, M. & Semedo, I. (2016) Estratégia de Crescimento Económico em Moçambique: Desta vez é diferente? In: Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo, IESE. p.271-328
- Hanlon, J. (2017) *Seguindo o caminho desenhado pelos doadores para lidar com a dívida secreta de \$2,2 bilhões de Moçambique*. In: 19 September 2017 Maputo. p. Disponível em: <https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Hanlon%20IESE%202017%20Port.pdf> (Consultado a 25 de Agosto 2018).
- Jordà, Ò., Singh, S.R. & Taylor, A.M. (2020) Longer-run economic consequences of pandemics? *The Review of Economics and Statistics*. 1–29.
- Karki, B. & Adhikari, B. (2014) Investment motive of individual investor in the stock of market of Nepal. *SSRN 2626072*.
- Massarongo, F. (2016) Estrutura da dívida pública em Moçambique e a sua relação com as dinâmicas de acumulação. In: Luís de Brito, Castel-Branco Nuno Carlos, Sérgio Chichava, Salvador Forquilha, et al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2016*. Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 113–139. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/04/Desafios2016.pdf>.
- MEF, (Ministério da Economia e Finanças) (2021) *Relatório de execução do orçamento do Estado 2020*.
- Modigliani, F. (1986) Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations. *The American Economic Review*. 76 (3), 297–313.
- Ohlin, B. (1937) Some Notes on the Stockholm Theory of Savings and Investment I. *The Economic Journal*. 47 (185), 53–69. Disponível em: doi:10.2307/2225278.
- Pereira, G. & Fauvrelle, C. (2020) *Nações Unidas apoiam a Conferência Internacional de Doadores na Cidade da Beira – após uma massiva resposta humanitária aos ciclones Idai e Kenneth, recuperação e reconstrução em moçambique continuam*. 31 de Maio 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/comunicados-de-imprensa/na%C3%A7%C3%B5es-unidas-apoiam-confer%C3%Aancia-internacional-de-doadores-na-cidade-da> (Consultado a 22 de Abril 2020).
- Ritchie, H., Mathieu, E., Rodés-Guirao, L., Appel, C., et al. (2020) Coronavirus Pandemic (COVID-19). *Our World in Data*. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (Consultado a 26 Agosto 2021).
- Siúta, M. (2019a) A hipótese do ciclo de vida do consumo e a poupança em Moçambique Porquê poupamos tão pouco? *IESE*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-120_MS.pdf (Consultado a 30 de Abril 2020).

- Siúta, M. (2021) *Protecção social em contexto de terrorismo: que implicações tem a insurgência islâmica nos mecanismos formais de protecção social em Moçambique?* – IDELAS nº 137 | IESE. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/ideias-no-137-msiuta/> (Consultado a 25 Agosto 2021).
- Siúta, M.S. (2019b) Protecção Social e Poupança em 10 edições do Desafios: que tipo de protecção social pode Moçambique desenvolver? In: Sérgio Chichava (ed.). *Desafios para Moçambique 2019*. IESE. p.239-296
- WHO Africa, (World Health Organization Africa), GdM, (Governo de Moçambique) & INS, (Instituto Nacional de Saúde) (2019) *Ciclones Tropicais Idai e Kenneth Moçambique - Relatório da Situação Nacional 11*. 4 Outubro 2019. Disponível em: https://www.afro.who.int/sites/default/files/2019-10/National_SitRep%2011_MOZ_9%20a%2022%20de%20Setembro%202019_PORT.pdf (Consultado a 22 de Abril 2020).
- Wilkins, P., Gilchrist, D. & Phillimore, J. (2021) Independent review of emergency economic stimulus measures: global financial crisis and COVID-19. *Australian Journal of Public Administration*. 80 (1), 12–28.
- World Bank (2021) *World Development Indicators*. 2021. Disponível em: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (Consultado a 25 Agosto 2021).

ANEXOS

ANEXO 1: TESTAGEM POR CADA 1000 HABITANTES E POUPANÇA DOMÉSTICA PER CAPITA À TAXA MÉDIA DE POUPANÇA DO PERÍODO 2010-2019 PARA O PIB DE 2019.

País	Total de testes de COVID-19 realizados em cada 1000 habitantes até 31/07/2021	Pessoas totalmente vacinadas	Poupança doméstica per capita (\$ internacional)	Ordem dos países pelo n.º de pessoas testadas em cada 1000
Chipre	11 495	-	6974,90 \$	1
Áustria	7391	4 613 828	16 062,94 \$	2
Emirados Árabes Unidos	6665	6 972 665	36 097,23 \$	3
Dinamarca	6545	3 193 305	16 505,97 \$	4
Reino Unido	3248	38 322 171	7630,94 \$	5
Malta	2470	382 255	13 932,38 \$	6
Israel	2247	5 376 930	9289,39 \$	7
Maldivas	2227	268 244	8086,85 \$	8
Letónia	1634	685 713	6818,25 \$	9
Lituânia	1541	1 244 391	7935,29 \$	10
Portugal	1508	5 702 721	6053,57 \$	11
Bélgica	1494	6 883 433	13 511,65 \$	12
Estados Unidos	1487	164 446 964	11 261,38 \$	13
Islândia	1445	-	14 872,94 \$	14
Itália	1283	31 562 099	8967,58 \$	15
Grécia	1228	5 165 666	3134,76 \$	16
Estónia	1225	494 814	11 580,51 \$	17
Finlândia	1074	-	11 701,65 \$	18
Canadá	1021	22 248 811	11 170,96 \$	19
Chile	964	12 553 267	6392,30 \$	20
Uruguai	882	2 232 757	4876,64 \$	21
Panamá	780	695 617	11 711,59 \$	22
Sérvia	687	2 700 275	1912,53 \$	23
Eslóvenia	670	811 215	10 746,45 \$	24
Malásia	669	6 825 762	10 063,94 \$	25
Polónia	481	17 470 071	7561,76 \$	26
Arménia	452	-	687,43 \$	27
Colômbia	442	12 179 103	2894,62 \$	28
Kosovo	381	146 215	-14,27 \$	29
Índia	338	-	2189,44 \$	30
Iraque	325	-	4009,66 \$	31
Costa Rica	288	-	3866,11 \$	32
Argentina	272	6 911 893	4130,01 \$	33
Namíbia	241	49 274	659,65 \$	34
Paraguai	235	-	3290,79 \$	35
Sri Lanka	208	2 134 106	3147,66 \$	36
Marrocos	189	10 124 505	1726,76 \$	37
Bolívia	179	1 613 610	1788,59 \$	38
República Dominicana	170	4 215 901	3437,11 \$	39
Peru	147	5 336 579	3263,91 \$	40
Filipinas	145	-	1572,82 \$	41
Nepal	124	1 745 903	410,24 \$	42
Zâmbia	114	149 016	1313,20 \$	43
Guatemala	105	335 634	313,83 \$	44
Ecuador	91	2 371 921	3025,62 \$	45
Zimbábue	65	779 249	13,45 \$	46
México	63	25 792 543	4666,98 \$	47
Toço	49	-	200,89 \$	48
Senegal	39	-	414,32 \$	49
Uganda	32	-	408,70 \$	50
Costa do Marfim	30	-	1199,21 \$	51
Etiópia	26	-	476,72 \$	52
Moçambique	24	-	110,93 \$	53
Madagáscar	8	-	203,05 \$	54

(cont.)

(cont.)

País	Total de testes de COVID-19 realizados em cada 1000 habitantes até 31/07/2021	Pessoas totalmente vacinadas	Poupança doméstica per capita (\$ internacional)	Ordem dos países pelo n.º de pessoas testadas em cada 1000
Mundo	-	1 140 218 925	4440,32 \$	55
Curaçau	-	82 446	4350,11 \$	56
Brasil	-	41 489 804	2720,22 \$	57
Macedónia do Norte	-	390 562	2388,80 \$	58
Vietname	-	620 611	2250,55 \$	59
Geórgia	-	157 754	1658,69 \$	60
Ucrânia	-	2 023 258	1628,70 \$	61
Barbados	-	76 248	1381,59 \$	62
Albânia	-	528 718	1313,61 \$	63
Tunísia	-	-	1289,19 \$	64
Bangladesh	-	4 329 044	1123,92 \$	65
Belize	-	-	1101,15 \$	66
Djibouti	-	-	1066,42 \$	67
eSwatini	-	-	865,00 \$	68
Camboja	-	4 783 561	816,04 \$	69
Gana	-	-	713,08 \$	70
Montenegro	-	153 828	477,33 \$	71
Jamaica	-	-	412,87 \$	72
Paquistão	-	-	385,93 \$	73
Honduras	-	-	346,47 \$	74
Quênia	-	-	290,31 \$	75
Jordânia	-	2 225 216	286,87 \$	76
Ruanda	-	-	172,87 \$	77
Guiné	-	-	107,36 \$	78
Guiné-Bissau	-	-	38,27 \$	79
República Centro-Africana	-	-	22,33 \$	80
Aruba	-	65 716	0,00 \$	81
Cuba	-	2 655 387	0,00 \$	82
Eritreia	-	-	0,00 \$	83
Sudão do Sul	-	-	0,00 \$	84
Burundi	-	-	-42,85 \$	85
Serra Leoa	-	-	-110,00 \$	86
Comores	-	-	-110,58 \$	87
El Salvador	-	-	-147,50 \$	88
Haiti	-	-	-186,08 \$	89
Tajiquistão	-	-	-233,89 \$	90
Bósnia e Herzegovina	-	-	-502,43 \$	91
Moldova	-	493 746	-558,65 \$	92
Somália	-	-	-564,82 \$	93
Lesoto	-	-	-627,53 \$	94
Líbano	-	833 450	-640,64 \$	95
Libéria	-	-	-756,42 \$	96
Tonga	-	-	-924,58 \$	97
Kiribati	-	-	-1252,22 \$	98
Ilhas Marshall	-	-	-1266,93 \$	99

ANEXO 2: VACINAÇÃO E POUPANÇA DOMÉSTICA *PER CAPITA* À TAXA MÉDIA DE POUPANÇA DO PERÍODO 2010-2019 PARA O PIB DE 2019.

País	Total de testes em cada 1000 habitantes	Pessoas totalmente vacinadas	Poupança doméstica per capita (\$ internacional)	Ordem dos países por n.º de pessoas totalmente vacinadas
Mundo	-	1 140 218 925	4440,32 \$	1
Estados Unidos	1487	164 446 964	11 261,38 \$	2
Brasil	-	41 489 804	2720,22 \$	3
Reino Unido	3248	38 322 171	7630,94 \$	4
Itália	1283	31 562 099	8967,58 \$	5
México	63	25792 543	4666,98 \$	6
Canadá	1021	22 248 811	11 170,96 \$	7
Polónia	481	17 470 071	7561,76 \$	8
Chile	964	12 553 267	6392,30 \$	9
Colômbia	442	12 179 103	2894,62 \$	10
Marrocos	189	10 124 505	1726,76 \$	11
Emirados Árabes Unidos	6665	6 972 665	36 097,23 \$	12
Argentina	272	6 911 893	4130,01 \$	13
Bélgica	1494	6 883 433	13 511,65 \$	14
Malásia	669	6 825 762	10 063,94 \$	15
Portugal	1508	5 702 721	6053,57 \$	16
Israel	2247	5 376 930	9289,39 \$	17
Peru	147	5 336 579	3263,91 \$	18
Grécia	1228	5 165 666	3134,76 \$	19
Camboja	-	4 783 561	816,04 \$	20
Austria	7391	4 613 828	16 062,94 \$	21
Bangladesh	-	4 329 044	1123,92 \$	22
República Dominicana	170	4 215 901	3437,11 \$	23
Dinamarca	6545	3 193 305	16 505,97 \$	24
Sérvia	687	2 700 275	1912,53 \$	25
Cuba	-	2 655 387	0,00 \$	26
Equador	91	2 371 921	3025,62 \$	27
Uruguai	882	2 232 757	4876,64 \$	28
Jordânia	-	2 225 216	286,87 \$	29
Sri Lanka	208	2 134 106	3147,66 \$	30
Ucrânia	-	2 023 258	1628,70 \$	31
Nepal	124	1 745 903	410,24 \$	32
Bolívia	179	1 613 610	1788,59 \$	33
Lituânia	1541	1 244 391	7935,29 \$	34
Líbano	-	833 450	-640,64 \$	35
Eslovénia	670	811 215	10 746,45 \$	36
Zimbábue	65	779 249	13,45 \$	37
Panamá	780	695 617	11 711,59 \$	38
Letónia	1634	685 713	6818,25 \$	39
Vietname	-	620 611	2250,55 \$	40
Albânia	-	528 718	1313,61 \$	41
Estónia	1225	494 814	11 580,51 \$	42
Moldova	-	493 746	-558,65 \$	43
Macedónia do Norte	-	390 562	2388,80 \$	44
Malta	2470	382 255	13 932,38 \$	45
Guatemala	105	335 634	313,83 \$	46
Maldivas	2227	268 244	8086,85 \$	47
Geórgia	-	157 754	1658,69 \$	48
Montenegro	-	153 828	477,33 \$	49
Zâmbia	114	149 016	1313,20 \$	50
Kosovo	381	146 215	-14,27 \$	51
Curaçau	-	82 446	4350,11 \$	52
Barbados	-	76 248	1381,59 \$	53
Aruba	-	65 716	0,00 \$	54
Namíbia	241	49 274	659,65 \$	55
Chipre	11 495	-	6974,90 \$	56
Islândia	1445	-	14 872,94 \$	57
Finlândia	1074	-	11 701,65 \$	58
Arménia	452	-	687,43 \$	59
Índia	338	-	2189,44 \$	60

(cont.)

(cont.)

País	Total de testes em cada 1000 habitantes	Pessoas totalmente vacinadas	Poupança doméstica per capita (\$ internacional)	Ordem dos países por n.º de pessoas totalmente vacinadas
Iraque	325	-	4009,66 \$	61
Costa Rica	288	-	3866,11 \$	62
Paraguai	235	-	3290,79 \$	63
Filipinas	145	-	1572,82 \$	64
Togo	49	-	200,89 \$	65
Senegal	39	-	414,32 \$	66
Uganda	32	-	408,70 \$	67
Costa do Marfim	30	-	1199,21 \$	68
Etiópia	26	-	476,72 \$	69
Moçambique	24	-	110,93 \$	70
Madaqáscar	8	-	203,05 \$	71
Tunísia	-	-	1289,19 \$	72
Belize	-	-	1101,15 \$	73
Djibouti	-	-	1066,42 \$	74
eSwatini	-	-	865,00 \$	75
Gana	-	-	713,08 \$	76
Jamaica	-	-	412,87 \$	77
Paquistão	-	-	385,93 \$	78
Honduras	-	-	346,47 \$	79
Quênia	-	-	290,31 \$	80
Ruanda	-	-	172,87 \$	81
Guiné	-	-	107,36 \$	82
Guiné-Bissau	-	-	38,27 \$	83
República Centro-Africana	-	-	22,33 \$	84
Eritreia	-	-	0,00 \$	85
Sudão do Sul	-	-	0,00 \$	86
Burundi	-	-	-42,85 \$	87
Serra Leoa	-	-	-110,00 \$	88
Comores	-	-	-110,58 \$	89
El Salvador	-	-	-147,50 \$	90
Haiti	-	-	-186,08 \$	91
Taijiquistão	-	-	-233,89 \$	92
Bósnia e Herzegovina	-	-	-502,43 \$	93
Somália	-	-	-564,82 \$	94
Lesoto	-	-	-627,53 \$	95
Libéria	-	-	-756,42 \$	96
Tonga	-	-	-924,58 \$	97
Kiribati	-	-	-1252,22 \$	98
Ilhas Marshall	-	-	-1266,93 \$	99

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO

GLOBALIZAÇÃO ECONÓMICA E DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO EM CONTEXTO DE CRISE EM MOÇAMBIQUE

Salim Cripton Valá

A JOGAR NUM CAMPO CONTURBADO, VOLÁTIL E DESNIVELADO

A ordem económica global criada depois da Segunda Guerra Mundial parece estar em perigo, e está a ser questionada não por «forças externas», mas por aqueles que sempre tinham beneficiado dela, como os EUA, presididos por Trump, e pelo Brexit. Para muita gente, no Reino Unido e nos EUA já não existe uma ordem liberal consistente e a funcionar devidamente. Enquanto as elites intelectuais e financeiras vêem um sistema internacional bem oleado de mercados e finanças, comércio e livre circulação de pessoas, os que estão na base da pirâmide apenas descobriram o resultado de forças cegas e Estados em competição num mundo cada vez mais caótico. A mensagem comunicada aos trabalhadores era de que as fábricas encerravam por causa da concorrência oriunda da China; que o País não tinha como competir com certos países emergentes; que os imigrantes tomavam os empregos dos nacionais e pressionavam os serviços públicos, e ainda podiam cometer actos terroristas (Maçães, 2018). A agitação global é também, em grande parte, o resultado da ascensão de novas fontes de poder global na Ásia, cuja influência não poderá ser limitada nem controlada.

Vivemos actualmente um momento turbulento ao nível mundial, em que se assiste a movimentos simultâneos marcados por crises económicas, epidemiológicas e climáticas, pela revolução nas tecnologias de informação e comunicação, pelas alterações profundas nas cadeias de fornecimento global e nos hábitos de consumo, bem como tensões geoestratégicas e crispações nas relações entre os EUA, China e Rússia, e a tendência de deslocação do eixo político e económico do Ocidente para o Oriente.

O Mundo vive actualmente um contexto particularmente difícil, com o agravamento dos efeitos da crise económica e social, que foi exacerbada com o advento da COVID-19. Como um país ainda subdesenvolvido, com um Estado sem muitos recursos e com parte significativa da população a viver em situação de pobreza, Moçambique ressentiu-se muito com as medidas de restrição, confinamento e distanciamento social.

Tendo muita população economicamente activa a desenvolver actividades informais, as medidas para conter a propagação da pandemia significaram, de certa forma, fazer escolhas difíceis entre salvar vidas humanas ou afectar os meios de sobrevivência das famílias, tendo sido subalternizada a segunda componente. Os empresários, em particular os de pequena e média dimensão, fustigados pela crise e pressionados a pôr as empresas a trabalhar a meio gás, a adoptar sistemas de rotatividade laboral e optar por teletrabalho, reduziram a produção, a produtividade e as receitas, chegando ao ponto extremo de ter de dispensar trabalhadores ou mesmo fechar as empresas. Dados disponíveis atestam a recessão no ano 2020 (com o PIB a situar-se em -1,3 %, bem abaixo dos 2,2 % em 2019) e as estimativas indicam que até Agosto de 2020 cerca de 63 mil contractos de trabalho foram suspensos (Valá, 2020; Sengo *et al.*, 2020; Belchior, 2020).

A elevada dependência do apoio externo, a dificuldade de aceder aos financiamentos externos em condições favoráveis para o País, a redução do investimento directo estrangeiro, a conjugação da baixa procura internacional e a volatilidade dos preços das matérias-primas são factores que se reforçaram para engendrar múltiplas e profundas vulnerabilidades socioeconómicas, que afectaram mais pesadamente as PME e a população de baixa renda (Valá, 2020).

Por mais paradoxal que possa parecer, não são apenas as classes trabalhadoras de Moçambique que estão deprimidas com a crise económica e o impacto negativo da COVID-19. Os cidadãos americanos também sentem que os políticos, meios de comunicação social, a elite empresarial, os banqueiros e os intelectuais da esfera pública lhes mentiram, a democracia americana é corrosiva e o jogo está viciado em benefício alheio (Bremmer, 2019).

Chang (2013, 2002), por exemplo, enfatiza que as nações ricas e as instituições económicas internacionais como o FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (considerada como «Profana Trindade») estão a atirar para longe as escadas que elas próprias usaram para subir nas etapas iniciais do seu desenvolvimento, comportando-se como «maus samaritanos». Esses países desenvolveram-se e tornaram-se potências económicas e depois pressionam para a liberalização do comércio, porque isso traz benefícios para os países industrializados e penaliza os produtores de matérias-primas, que não conseguem competir em pé de igualdade com países economicamente mais fortes¹.

Num livro publicado em 2017, Valá (2017) defendeu que as políticas e estratégias de desenvolvimento adoptadas no passado foram maioritariamente inspiradas nos parceiros externos, por eles suportadas e sem ter em conta a realidade heterogénea do País e a lógica, dinâmica e participação dos distintos actores económicos e sociais, como se estivesse a «escrever numa página em branco». Isso não permitiu o fortalecimento do

¹ Este argumento é corroborado por Zucula (2020).

empreendedorismo e do dinamismo empresarial, nem incrementou a produtividade e a competitividade económica. Tornou-se mais fácil e cómodo para o Estado tudo fazer para mobilizar apoio externo em vez de promover o sector privado para gerar riqueza, criar mais empregos e renda para as famílias, e alargar-se a base tributária, para assim prestar melhores serviços e financiar os programas de investimento e desenvolvimento de Moçambique. Anos sucessivos de políticas de ajuda externa e posterior inflação de expectativas assente na riqueza proveniente dos recursos naturais castraram a iniciativa criadora, plantaram uma sensação de conformismo e de fatalidade, e atrofiaram qualquer esforço consistente de incrementar a produtividade e competitividade económica, «tudo fazer para ter as contas públicas equilibradas» e «aprender a viver com base no que temos».

Este capítulo analisa a relação entre a globalização económica e os desafios de desenvolvimento humano em Moçambique, em contexto de crise, advogando que a não exploração das oportunidades da globalização coloca acrescidos obstáculos ao sucesso na implementação das estratégias de desenvolvimento económico e social nacionais. Entre as questões abordadas, destacam-se as seguintes: é adequado, num ambiente de crise, manter o foco na globalização económica?; que opções de caminhos para promover crescimento inclusivo e gerar mais empregos?; o desenvolvimento humano no País está comprometido devido à crise económica e ao advento da COVID-19? e; como gerar riqueza para assim reduzir a pobreza e promover desenvolvimento sustentável?

CONTEXTO DE CRISE DEVE OU NÃO DESVIAR O FOCO NA GLOBALIZAÇÃO ECONÓMICA?

No passado, há cerca de 40 anos, se quiséssemos comprar um livro ou uma peça de roupa, recorríamos ao comércio da vila, cidade ou localidade mais próximo do local de residência. Outrora, as economias estavam mais fechadas, os meios de transportes não eram tão velozes e as tecnologias não eram tão sofisticadas, embaratecendo o transporte e a distribuição. Actualmente, grandes empresas com a *Airbnb*, *Alibaba*, *Uber*, etc. não têm níveis muito elevados de activos tangíveis, como carros, casas, prédios, terrenos, maquinaria, equipamentos, entre outros, e quase toda a sua receita provém de activos intangíveis como *software*, marcas, dados, conhecimento e processos comerciais como resultado da transformação profunda da economia moldada pela globalização (Haskel & Westlake, 2018).

A globalização não é só uma mania ou uma moda geopolítica passageira, e já se tornou claro que os mais poderosos são os mais globais. Os mercados globais são a chave para o crescimento económico e, naturalmente, as tensões globais são o que faz aumentar a procura dos seus produtos. Mesmo as nações mais poderosas, como os EUA, China, Alemanha, Japão e outros países industrializados, para poderem crescer, tornaram-se muito dependentes dos

fluxos de investimento, dos empréstimos e do comércio internacional. Por outro lado, a maior parte das nações desenvolvidas está a envelhecer e a ter de enfrentar crises demográficas que só a imigração pode resolver. Se é bem verdade que as eleições são nacionais, não é menos verdade que os líderes políticos nacionais têm de pensar permanentemente em variáveis de índole internacional.

Wolf (2008), um dos grandes defensores da globalização e do comércio livre, defende que o mercado é a instituição mais poderosa jamais criada com o objectivo de elevar os níveis de vida da população, mas eles precisam de Estados, assim como estes precisam dos mercados, e que o problema de hoje não é existir demasiada globalização, mas de existir tão pouca. Mas reconhece que os críticos da globalização – entre eles destaca Joseph Stiglitz², Dani Rodrik³ e George Soros⁴ argumentam erroneamente que: (i) ela destrói a capacidade de os Estados regularem as suas economias; (ii) enfraquece a soberania e a democracia; (iii) as corporações transnacionais predatórias assumem parte dos poderes dos Estados, corroendo o seu papel e legitimidade; (iv) promove a desigualdade social crescente, dentro das nações e entre nações; (v) destrói os meios de subsistência dos agricultores, baixa os salários reais e aumenta a insegurança económica das famílias de baixa renda; (vi) priva os pobres do acesso aos medicamentos e destrói o ambiente; (vii) afecta negativamente os valores culturais e a expansão das PME's; e (viii) promove a ganância e permite que os mercados financeiros globais gerem crises que impõe custos pesados para as economias menos avançadas. Wolf advoga que o agravamento das desigualdades sociais, a limitação em criar empregos de qualidade e a persistência da pobreza são a consequência da insuficiência da globalização e da fragmentação política, e não da própria globalização.

Apesar de ser uma instituição basilar no sistema financeiro global, o FMI é encarado com muito cepticismo e considerado desesperadamente ineficaz. Em muitos quadrantes do Mundo, o Banco Mundial e o FMI são recebidos com hostilidade, porque os seus programas são vistos como insensíveis, draconianos e identificados com os interesses dos EUA, da Europa, de «Wall Street» e das grandes corporações multinacionais. Durante a crise dos mercados emergentes de 1997-1998, as duas instituições foram violentamente criticadas pelos manifestantes que percorriam as ruas, de São Paulo a Seul⁵ (Rothkopf, 2008).

A globalização apregoou que o comércio livre é bom para todos e que o crescimento económico rápido podia ocorrer em todo o lado, advogando que era necessário libertar o génio empreendedor em países pobres; justificou os enormes benefícios concedidos aos

² Laureado com o Prémio Nobel de Economia.

³ Académico e professor de Harvard.

⁴ Para mais detalhes, ver (Rodrik, 2011; Stiglitz, 2002; Soros, 1998).

⁵ Não é de admirar que hoje haja muitos defensores da desglobalização, do retomar do proteccionismo e isolacionismo, do regresso ao nacionalismo radical, da edificação de muros e linhas de fronteira electrificadas ou de betão. Para mais informações, ver Marshall (2019) e Temelkuran (2019).

ricos, a redução dos programas de ajuda social, vendeu a ideia de que o Estado é impotente e corrupto, de que os pobres são preguiçosos, pouco empreendedores, e por isso não dignos de crédito, e tudo isso preparou o caminho para o impasse actual da pobreza, da explosão da desigualdade, da fragmentação social que lhe está associada, e da catástrofe ambiental iminente. A cooperação mundial na luta contra doenças evitáveis não foi levada a sério, e hoje vislumbramos isso claramente com a vacina para a COVID-19, a obsessão pelo crescimento económico e a inflação em detrimento das questões sociais e ambientais, o que gerou muita insatisfação, ressentimentos e ódios, e as culpas recaíram para a globalização e o comércio livre (Banerjee & Duflo, 2020).

O século XXI fez emergir uma nova revolução na informação, com o incremento da *internet*, que intensificou o impacto dos computadores e fez chegar quantidades antigamente impensáveis de informação a qualquer pessoa que possua um telemóvel ou outro aparelho portátil. A revolução informática envolve factores culturais, económicos e comerciais, além dos avanços tecnológicos, e é um autêntico motor da globalização económica. A procura desses produtos é fruto tanto do crescimento da riqueza e da literacia, quanto da redução dos custos de produção e dos novos hábitos de consumo. Muitos dos novos-ricos, em países tão distintos e distantes entre si, como os EUA, China, Israel, Chile e Índia, operam em áreas económicas como as tecnologias de informação e comunicação, finanças, investimentos e na área da saúde. A COVID-19 veio incrementar o uso da tecnologia na vida social, na economia, na cultura e mesmo na política, influenciando significativamente os rumos da vida familiar, comunitária, nacional e internacional.

Os países com taxas mais altas de crescimento do PIB tendem a ter maior crescimento do comércio e estão mais bem integrados no processo de globalização, mostrando que quanto mais a economia cresce, mais beneficiados são os próprios pobres, ou seja, existe uma significativa correlação negativa entre globalização e pobreza, pois mais globalização gera menos pobreza. Todavia, isso não significa que a globalização e o livre comércio sejam as únicas causas para a redução da pobreza no Mundo ou para o crescimento económico, mas que esses dois factores têm um impacto muito positivo quer no rendimento das populações quer na produtividade da economia.

Em 2017, o Banco Mundial fez um estudo junto de 754 CEOs de multinacionais, perguntando-lhes pelos factores que mais consideram antes de investir em economias emergentes. A resposta foi que o custo da mão-de-obra foi o oitavo factor mais importante, atrás de factores como a estabilidade política, a segurança, a estabilidade legislativa e regulatória ou as condições macroeconómicas e cambiais. Se África quer progredir e atingir um nível de vida que se assiste hoje em vários países ocidentais e asiáticos, os países africanos devem abrir-se ao comércio internacional, garantindo a iniciativa e propriedade privadas, assegurar a previsibilidade e a estabilidade legislativa e fiscal, fortalecer as instituições económicas

e desenvolvimentistas, manter a segurança jurídica e o primado da lei. Até 1987, o PIB *per capita* em África era superior ao da Ásia Oriental, mas com a abertura da China e de outros países asiáticos ao investimento e comércio internacional, o cenário mudou drasticamente (Nunes, 2020; Lopes, 2020; Valá, 2017).

TABELA 1: CRESCIMENTO EM VOLUME DE EXPORTAÇÕES DE MERCADORIAS A NÍVEL MUNDIAL E NAS PRINCIPAIS REGIÕES, 1870-1998 (MÉDIA ANUAL COMBINADA COM AS TAXAS DE CRESCIMENTO, EM PORCENTAGEM).

Região	1870-1913	1913-50	1950-73	1973-98
Europa ocidental	3,24	-0,14	8,38	4,79
Ramificações ocidentais*	4,71	2,27	6,26	5,92
Europa do leste e antiga URSS	3,37	1,43	9,81	2,52
América latina	3,29	2,29	4,28	6,03
Ásia (excluindo Japão)	2,79	1,64	9,97	5,95
África	4,37	1,90	5,34	1,87
Mundo	3,40	0,90	7,88	5,07

Fonte: Maddison (2001); Wolf (2008).

*Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

A tabela 1 mostra que os períodos de crescimento económico rápido foram também de desenvolvimento rápido do comércio mundial, não apenas para o Mundo como um todo, mas também para as suas zonas mais dinâmicas. Entre 1870 e 1913, os países mais dinâmicos do Mundo eram os EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia (antigas colónias britânicas), enquanto entre 1913 e 1950, foi o pior período em termos de taxas de crescimento económico e de comércio internacional, que foi o período entre as duas Guerras Mundiais. Entre 1950 e 1973, a Europa Ocidental foi a região mais dinâmica da economia mundial, apesar do Japão ser o país com o crescimento económico mais rápido. Mais recentemente, entre 1973 e 1998, a zona económica mundial com o crescimento mais rápido foi a Ásia, excluindo o Japão, com os rendimentos reais *per capita* a subirem 3,5 % ao ano e as exportações a crescerem 6 % ao ano nesse período.

A despeito do que se possa dizer e escrever negativamente sobre a globalização, comércio livre, promoção de exportações, políticas liberais, «Consenso de Washington», e por aí em diante, não existe ainda um novo quadro de referência relativamente consistente que possa servir de alternativa ao paradigma dominante em vigor na economia de desenvolvimento. Os países precisam de reforçar a capacidade institucional para formular e implementar políticas públicas, incrementar a sua produtividade e competitividade, optar por um crescimento económico mais inclusivo para gerar empregos de qualidade, estimular as exportações, promover uma economia mais diversificada, apostar pesadamente na industrialização, e viabilizar uma adequada integração económica regional, para assim favorecer a transformação estrutural das economias. Na óptica de Valá (2020), tirar vantagens da globalização económica

e «domar os paradoxos de desenvolvimento» exige olhar atenta e simultaneamente para dentro e para fora, e reconhecer que mesmo as políticas mais bem intencionadas e pensadas podem não ter o impacto desejado se não forem executadas adequadamente, sendo vital apostar em boas políticas e boas instituições, um planeamento rigoroso, gestão criteriosa e ter pessoas bem treinadas, motivadas e com valores éticos.

QUE CAMINHOS PARA TER CRESCIMENTO ECONÓMICO INCLUSIVO E GERAR MAIS EMPREGOS?

Landes (1998), reputado professor de História Económica na Universidade de Harvard, defendeu que as instituições políticas que garantem o direito e as liberdades estão fortemente assentes no crescimento e desenvolvimento económico, pois quando não há crescimento e prosperidade, as sociedades enfraquecem-se, fragilizam-se e tornam-se dependentes da autoridade, e é a sobrevivência da democracia liberal que fica comprometida. Isso é ainda mais verdade nos países pobres, em que a democracia só tem condições de sobreviver se for capaz de gerar desenvolvimento, o que significa que quando os países estagnam a democracia tende a enfraquecer e depois morrer, ou seja, pobreza gera pobreza, podendo resvalar para a ditadura e instabilidade.

O especialista britânico em História Económica Angus Maddison, no seu trabalho de 2003, apresenta dados que indicam que a população mundial cresceu vinte e duas vezes no último milénio, mas o PIB mundial cresceu treze vezes mais depressa, confirmando que esses aumentos espantosos da população, da produção e do rendimentos não têm precedentes. O crescimento económico é essencial para a qualidade de vida das sociedades, e é especialmente importante para a qualidade de vida das populações mais vulneráveis, pois são os pobres os primeiros a sofrer quando não há crescimento económico.

No Mundo Ocidental, liderado pelos EUA, quer a produção quer o consumo dispararam depois do caos da Segunda Guerra Mundial, e esse milagre económico no pós-guerra foi um período de crescimento industrial e económico e de baixo desemprego, que durou entre 1945 e 1973. A Alemanha Ocidental, o Japão, a Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Hong Kong, e depois a China, também assistiram a um forte crescimento económico baseado na abertura económica, incremento tecnológico e nas exportações. Além do crescimento económico ter contribuído para a distribuição alargada da riqueza e do poder de compra, também fomentou programas sociais ambiciosos, dado que o crescimento dos rendimentos também fez aumentar as receitas do Estado.

Desde finais do século XX despontou um novo fenómeno em África, o «*surgimento em grande da China como parceiro estratégico do continente*», que viu grandes oportunidades emergentes em uma região anteriormente considerada «quintal da Europa». O movimento da China em

direcção a África foi impulsionado pelo seu apetite voraz por matérias-primas (petróleo, cobre, alumínio, minério de ferro, cobalto, diamantes, urânio e madeira) para as suas indústrias em expansão e também pelo seu plano de longo prazo de fazer da China um importante protagonista económico em África.

Em troca de petróleo, outros hidrocarbonetos, minerais, recursos pesqueiros e madeira, a China comprometeu-se a construir estradas e pontes, linhas férreas, portos, aeroportos, refinarias, parques industriais, edifícios públicos, barragens, escolas e estádios de futebol. Por outro lado, a abordagem pragmática da China em relação a África, na qual os negócios ficam em primeiro lugar e sem condicionalidades extra, ajustou-se bem aos interesses das lideranças africanas, que tem encarado com relutância a insistência das potências ocidentais sobre assuntos como boa governação, transparência, direitos humanos e democracia (Meredith, 2017).

Na óptica de Lopes (2020), a subida dos custos da mão-de-obra na China criou novas oportunidades para a deslocalização das manufacturas de baixo valor acrescentado, o que faz do país um parceiro estratégico para viabilizar as políticas africanas de industrialização, diversificação e transformação estrutural das economias, conforme preconizado na Agenda 2063 da União Africana.

Apesar do comportamento económico positivo e do crescimento médio significativo dos países africanos nas duas primeiras décadas do século XXI, esses factores não foram suficientes para se traduzirem em crescimento económico inclusivo e redução da pobreza, que diminuiu drasticamente em várias outras regiões. Tendo em conta a situação não muito distinta entre África e Ásia Oriental nos anos 1970, é vital perceber por que razão o crescimento económico não tem estado a ter um efeito mais notório na erradicação da fome e redução da pobreza, no aumento significativo da renda *per capita*, na diminuição das desigualdades sociais, na dificuldade de diversificar as economias e transformá-las estruturalmente, e na geração de mais empregos de qualidade. Afinal o que aconteceu para os indicadores económicos, expressos na tabela 2, da Ásia Oriental terem evoluído positivamente muito mais que África (tendo em conta indicadores como PIB *per capita*, quotas na produção mundial e nas exportações)? Foi o contexto económico global que foi adverso, em detrimento de África, ou as estratégias de desenvolvimento foram inconsistentes e equivocadas? Será que foi o pesado «fardo colonial», o défice de capital humano e as limitadas capacidades institucionais que explicam as diferenças entre as duas regiões? Ou as explicações repousam nas condições físico-naturais, na cultura, nos modelos económicos e políticos?

TABELA 2: A ÁFRICA E A ÁSIA ORIENTAL.

Índices económicos	1970	1980	1990	2000	2010
África					
PIB nominal per capita (\$US)	246	900	780	740	1701
Quota na produção mundial (%)	2,75	3,65	2,22	1,85	2,73
Quota nas exportações mundiais (%)	4,99	5,99	3,02	2,31	3,33
Ásia Oriental					
PIB nominal per capita (\$US)	335	1329	3018	4731	8483
Quota na produção mundial (%)	9,83	12,94	18,14	21,53	20,69
Quota nas exportações mundiais (%)	2,25	3,74	8,06	12,02	17,8

Fonte: UNECA (2013).

Há mais de três décadas que os investigadores procuram perceber por que razão, em alguns países, a exploração dos recursos naturais gera conflitos, instabilidade e caos, contribuindo mais para bloquear do que para promover o desenvolvimento sustentável das nações. A evidência empírica já provou que são raros os casos de países que vivem de rendas e são simultaneamente ricos e prósperos, uma vez que dispendo de recursos naturais abundantes, deixam de dar atenção às actividades económicas tradicionais e passam a viver com base no rendimento que as multinacionais pagam pela exploração dos recursos naturais. Em países pobres e com instituições frágeis, a indústria extractiva é propensa à corrupção e cleptocracia. Além de que isso vai afectar o desenvolvimento de um sector industrial internacionalmente competitivo, prejudica as exportações, provoca uma taxa de câmbio sobreavaliada e, tendo em conta que as receitas dos recursos naturais são voláteis, levam frequentemente à ocorrência de crises, fenómeno conhecido como a «doença holandesa». Há maus exemplos como Nigéria, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial e Angola, mas também boas experiências como Noruega, Grã-Bretanha, Malásia e Botswana (Burgis, 2015; Ross, 2015; Collier, 2010; Sachs, 2009; Valá, 2019, 2017).⁶

O Prémio Nobel de Economia em 2015, Angus Deaton (2016:374), tem uma visão mais optimista dos países africanos, obviamente antes do advento da COVID-19, nos seguintes termos:

«Em África, as possibilidades são infinitas, e algumas delas são agora visíveis no modo como a gestão económica aprimorada tem evitado alguns dos desastres autoinfligidos no passado. E se o Ocidente for capaz de se libertar do vício da ajuda e deixar de contribuir para a deterioração da política em África, coloca-se a possibilidade bem real de um desenvolvimento promovido a nível local. Precisamos de parar de estrangular a expressão dos talentos ilimitados dos africanos.»

⁶ Nas últimas duas décadas, o IDE, em Moçambique, tem-se concentrado na indústria extractiva e, a par da fraca redistribuição dos proveitos nos locais de extracção, entre outros factores, tendem a gerar um potencial de conflito no seio das populações directamente afectadas. Entre as causas desses conflitos estão a fraca absorção da força de trabalho local, os reassentamentos, os conflitos de terras, o acesso aos meios de sobrevivência, e a depreciação das condições de vida das populações devido às condições impostas pelos projectos extractivos. Para mais informações vide Sambo (2020).

Deaton defende que o crescimento económico é o motor da evasão à pobreza e à privação material, reconhecendo que no mundo desenvolvido o crescimento está a abrandar, e isso está a ser acompanhado pelo aumento das desigualdades sociais. Hoje já sabemos que as grandes concentrações de riqueza nas mãos de poucos e o crescimento económico lento podem pôr em causa a democracia e tornam «inevitável o conflito distributivo» (Deaton, 2016). Não se pode esperar que todas as dimensões da vida humana – como saúde, educação, alimentação, liberdade e justiça, acesso à água e transportes, energia, assistência social, entre outras – conheçam melhorias em todos os lugares do Mundo ou que tal suceda ininterruptamente. Infelizmente, acontecerão coisas más e fora do nosso controlo, e as novas melhorias (evasões), à semelhança das antigas, trarão novas desigualdades, vulnerabilidades e conflitos (Deaton, 2016; Stiglitz, 2012; Sen, 1999).

Moçambique tem os recursos necessários para engendrar processos virtuosos de desenvolvimento económico e social, que permitam gerar bem-estar e prosperidade para os mais de 30 milhões de almas. Possui uma população maioritariamente jovem, tem terra fértil para a produção agrícola, pecuária e florestal, tem uma extensa costa, áreas de conservação e águas interiores para a pesca e exploração turística, tem um subsolo rico em minerais preciosos, semipreciosos e nos hidrocarbonetos, tem corredores de desenvolvimento formatados para servir o «*hinterland*» e uma diversidade de matérias-primas para alimentar uma indústria pujante. Se o País tem tudo isso, então porque está na lista dos países mais pobres do mundo?

Há duas ideias de Zucula (2020) que são fundamentais para entender a *interface* entre a globalização económica e os paradoxos de desenvolvimento. A primeira é que, independentemente de as teorias macroeconómicas estarem certas ou erradas, elas não podem ser encaradas como doutrinas fora do seu contexto social, económico, político, cultural e histórico. Esse pode ser um motivo por que muitas prescrições do FMI e BIRD geram resultados imprevistos e indesejados e, por isso, muito criticadas pelos países que implementam essas recomendações. Em muitos casos, essas recomendações não são assumidas como referências e aplicadas de forma criativa e tendo em conta a realidade concreta dos países. Moçambique vivenciou e conhece bem essa experiência muito cara e corrosiva de «usar as receitas como dogmas e remédios que podem ser aplicados para distintos contextos socioeconómicos e políticos». É paradigmático o caso da indústria do caju, que levou ao desemprego e redução de renda para muitas famílias das zonas rurais.

A segunda ideia de Zucula (2020) é que Moçambique é dotado de recursos naturais que podem contribuir para melhorar as condições de vida das populações, mas, para o efeito, é preciso dispor das habilidades necessárias para transformar esses recursos em bens para o mercado. É cogitável que tendo valor no mercado, esses recursos podem atrair o interesse de corporações e países que têm conhecimento e experiência sobre como extrair

esses recursos valiosos, e os interesses dos «donos dos recursos» e os dos «detentores de capital e tecnologia para os extrair e explorar» podem não coincidir. Por conseguinte, ao colocar elevadas expectativas no desenvolvimento económico baseado no gás natural, petróleo, areias pesadas, carvão, ouro, rubis, grafite e outros minerais, num contexto de fragilidade institucional, pobreza e muita dependência externa, pode fazer emergir novas conflitualidades, lutas pelo controlo do poder e dos recursos, indo desembocar na «maldição dos recursos naturais» (Collier, 2010; Sachs, 2009). Zucula alerta que, muito provavelmente, esses recursos vão sair de Moçambique na sua forma primária e com pouco contributo para a industrialização do País, geração de empregos e combate à pobreza.

Moçambique dispõe de um elevado potencial, grande parte dele ainda inexplorado, para acelerar o ritmo de redução da pobreza, tendo também em conta a elevada taxa de crescimento da população (cerca de 2,8 %). À medida que a população em idade activa se expande, existem múltiplas oportunidades para lubrificar o crescimento económico, com as novas gerações a apoiarem a menor proporção da população não activa. Actualmente existe um consenso de que o crescimento económico acelerado é necessário para a redução da pobreza, mas para que esse crescimento seja sustentável a longo prazo, ele deve ter uma base ampla, abranger diversos sectores e incluir grande parte da força de trabalho do País. Ou seja, não basta que o crescimento económico ocorra, mas é igualmente importante olhar para a qualidade desse crescimento, para garantir a sua inclusividade. O crescimento inclusivo consegue-se acelerando o passo do crescimento económico, diversificando a economia, alargando o tamanho da economia e obtendo ganhos de produtividade nos sectores tradicionais (agricultura, pescas e pequenos negócios no sector informal), enquanto simultaneamente se nivelam e clarificam as regras para os investidores e se aumentam as oportunidades de empregos produtivos e de qualidade (Valá, 2017).

O documento de Walker & Ricaldi (2021) refere que o padrão de crescimento económico em Moçambique se tornou menos inclusivo, na linha do já constatado por pesquisas do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Observatório do Meio Rural (OMR), Centro de Integridade Pública (CIP) e vários outros investigadores, indicando que se o País prosseguir com o mesmo padrão de desenvolvimento, é pouco provável que a retoma do crescimento se traduza numa redução mais rápida da pobreza, e que são necessários cerca de 500 mil empregos para os jovens que anualmente integram a força de trabalho. Os autores postulam quatro eixos estratégicos para gerar mais empregos, nomeadamente: (i) é necessário um quadro macroeconómico e fiscal sólido, e a necessidade de instituições públicas fortes para a gestão eficaz dos recursos públicos; (ii) a criação de empregos remunerados nos sectores formais modernos (indústria transformadora e serviços) é o caminho mais promissor para o crescimento sustentado e a redução da pobreza;

(iii) a promoção do crescimento inclusivo significa melhorar os empregos da população pobre, e isso exige estratégias de médio prazo que permitam o aumento da produtividade e dos rendimentos de famílias ligadas à agricultura de pequena escala, pescas e pequenos negócios, a operar no sector informal e em regime de auto-emprego; e (iv) ao deixar metade da sua população para trás (as mulheres) e não investir o suficiente no capital humano, o País pode comprometer o seu próprio futuro.

A capacidade de o País expandir o emprego no sector público é limitada pelo reduzido espaço fiscal e que a modernização da agricultura vai simultaneamente permitir produzir mais alimentos e gerar renda para as famílias, ampliar a produção de matérias-primas para a indústria e libertar a força de trabalho para a indústria emergente. A grande expectativa depositada nos megaprojectos, mormente no gás natural da Bacia do Rovuma, deve ser controlada dado que as indústrias extractivas não têm sido a solução para a criação de empregos de qualidade, pois são de capital intensivo, e o que precisamos mais é de projectos que usem intensivamente a mão-de-obra, como os de infra-estruturas, da indústria transformadora, do agro-negócio e do turismo. E o aumento do emprego e renda é fundamental para o combate à pobreza e promoção do desenvolvimento humano.

CRISE ECONÓMICA E COVID-19 COMPROMETEM O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO?

Uma das consequências de tantos seres humanos viverem juntos em grandes cidades é a maior facilidade de as infecções proliferarem numa população, passando rapidamente de uma pessoa para a outra. Além disso, o desenvolvimento dos sistemas de transporte e a consequente expansão do comércio de longa distância e da facilidade de as pessoas viajarem pelos quatro cantos do Mundo propicia a propagação de pandemias como a COVID-19.

Em algumas regiões, certas doenças são endémicas, como a malária em certas zonas de Moçambique, e as populações tendem a adaptar-se a elas, que passa a fazer parte do seu quotidiano.⁷

Apesar dos avanços na medicina, os cientistas previam que a humanidade seria afectada por uma pandemia similar, que provocaria repercussões sociais, económicas, culturais e políticas, como estamos a assistir com a COVID-19. Existem muitos analistas que perante a expansão e o impacto negativo e global desta doença, procuram responsabilizar a globalização, o capitalismo, o comércio livre, o «Consenso de Washington» e o consumismo pelo novo coronavírus, e argumentando que a pandemia foi o sinal derradeiro e a demonstração concreta do fracasso da globalização. Está bem patente o sentimento de descontentamento

⁷ Sobre aspectos históricos ligados as pandemias, vide Crofton & Black (2020).

das sociedades ocidentais que foi amplificado com a pandemia da COVID-19 e houve até autores que usaram a pandemia para elogiar o populismo e a capacidade de resposta dos regimes autoritários (Nunes, 2020; Santos, 2020a, 2020b; Chomsky, 2016).⁸

Durante as primeiras décadas do século XXI, uma combinação de factores, como preços mais elevados de matérias-primas, aumento do investimento estrangeiro, incremento da produção agrícola e expansão da telefonia móvel, permitiu a África um período continuado de crescimento económico, que foi também impulsionado pelos programas de assistência da dívida e enormes infusões de ajuda externa. Em média, a taxa de crescimento foi de 5 % ao ano e estima-se que 90 milhões de africanos passaram a fazer parte da classe média e elevaram os seus padrões de consumo.

Apesar da melhoria do seu desempenho económico, o continente africano manteve-se em posições baixas na lista de comparação entre as regiões do mundo. Continua a ser a região mais pobre do planeta, com níveis mais baixos de expectativa de vida, assolada por baixos padrões de educação e pelo desemprego, e com quase ⅓ dos trabalhadores a ganharem a vida por meio de actividades de subsistência ou de trabalho autónomo de baixo retorno. A participação de África na produção económica do mundo permaneceu apenas em 2,7 %, o PIB do continente inteiro foi de apenas 1,7 biliões⁹ de dólares, um valor equivalente ao da Rússia, e grande parte da riqueza do continente foi apropriada pelas corporações transnacionais e direccionadas para outras regiões do Mundo, em particular para a Europa Ocidental, América do Norte e também partes da Ásia (Japão, China, Índia e os «Tigres Asiáticos») nos últimos anos (Meredith, 2017).

Apesar de ser considerada a região mais pobre do Mundo, África tem condições para engendrar processos virtuosos de desenvolvimento no futuro. Possui cerca de 1,3 mil milhões de habitantes, de 25 em 25 anos duplica a sua população, e além de uma imensidão de terras aráveis para o desenvolvimento da agricultura sustentável, possui os seguintes recursos, que são activos vitais para o seu desenvolvimento.

⁸ Para mais detalhes, ver Rodrik (2017a) que aborda a problemática do populismo e da globalização económica, e Chomsky (2007), sobre a incessante luta americana pela supremacia global e apresenta as mais recentes manifestações dessa política, que vão do unilateralismo americano e do desmantelamento de antigas alianças até ao terrorismo de Estado e à militarização do espaço.

⁹ Um bilião corresponde a um trilhão, consoante os países. 1 bilião = 1 trilhão = 1 milhão de milhões.

FIGURA 1: DISPONIBILIDADE DE RECURSOS DE ÁFRICA (2018).

40 % da oferta potencial de capacidade hidroeléctrica	13 % de cobre, bauxite, níquel e chumbo
30 % de urânio	64 % de manganês
50 % de ouro	50 % de óleo de palma
90 % de cobalto	70 % de cacau
50 % de fósforo	7,5 % de carvão
40 % de platina	8 % de reservas de petróleo
70 % de crómio e diamantes	12 % de gás natural
60 % de café	3 % de ferro

Fonte: FMI (2020); Roque (2019).

Mas o continente também possui alguns passivos de vulto, que podem travar o seu desenvolvimento, como: i) vários países registam situações de intolerância, exclusão, instabilidade e conflitos; ii) deterioração dos indicadores sociais e desigualdade na distribuição dos rendimentos, da riqueza e das oportunidades; iii) défice fiscal elevado e desequilíbrio na balança de pagamentos; iv) dívida pública insustentável; v) inflação elevada e controlo ineficiente das despesas públicas; vi) debilidade das infra-estruturas físicas, sociais e institucionais; vii) sérias rupturas no mercado e desagregação regional e/ou das áreas urbanas/rurais; viii) significativa população desconfia das reformas económicas empreendidas e insatisfação generalizada com a corrupção; ix) fanatismo religioso, político, étnico e cultural bloqueiam os esforços de unidade, paz e progresso; e x) dificuldades dos países empreenderem a transformação estrutural das suas economias, aproveitar plenamente o potencial do sector privado e de transformação da economia informal em formal (Roque, 2019).

A tabela 3 mostra claramente que o Mundo está a atravessar uma crise económica, que foi agravada com o advento e impacto negativo da COVID-19. Se é verdade que o ano 2019 não foi marcado pelo crescimento robusto do PIB ao nível global, excepto a Ásia Emergente e em Desenvolvimento e a globalidade das Economias Emergentes e em Desenvolvimento (estas últimas onde se inclui a África Subsaariana), o ano de 2020 foi atípico ao registar uma contracção global, com a China a ser o único país a ter uma projecção de crescimento positivo de 1 %, quando, em 2019, o crescimento do seu PIB foi de 6,1 %. As projecções do FMI para 2021 são optimistas para as várias regiões e países do Mundo, mas é mais modesto para o Japão e África Subsaariana, esta última região devido ao impacto económico da COVID-19 na economia, e particularmente as limitações financeiras para manter uma ampla vacinação da população e por ter uma economia informal muito mais ampla.¹⁰

¹⁰ No caso de Moçambique, regista-se uma mesma tendência de desaceleração no crescimento do PIB, a partir de 2014 (7,4%), 2015 (6,7 %), 2016 (3,8 %), 2017 (3,7 %), 2018 (3,4 %), 2019 (2,2 %), 2020 (real -1,3 %), depois de a previsão ter sido de 2,2 % e 2021 (projecção de 2,1 %), já ajustada para estar na banda de 1,5 % e 2,1 %). Para mais informações, consulte Valá (2020).

TABELA 3: PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO DO PIB MUNDIAL (%)

Situação Global / Regiões / Países	2019	2020 (Projeções)	2021 (Projeções)
Economia Mundial	2,9	-4,9	5,4
Economias Avançadas	1,7	-8,0	4,8
EUA	2,3	-8,0	4,5
Zona Euro	1,2	-10,2	6,0
Alemanha	0,5	-7,8	5,4
França	1,3	-12,5	7,3
Japão	1,0	-5,8	2,4
Reino Unido	1,3	-10,2	6,3
Economias Emergentes e em Desenvolvimento	3,7	-3,0	5,9
Rússia	1,1	-6,6	4,1
África-Subsaariana	3,3	-3,2	3,4
Nigéria	2,3	-5,4	2,6
África do Sul	0,4	-8,0	3,5
Ásia Emergente e em Desenvolvimento	5,6	-0,8	7,4
China	6,1	1,0	8,2
Índia	4,8	-4,5	6,0
América Latina e Caraíbas	0,1	-9,4	3,7
Brasil	1,2	-9,1	3,6

Fonte: FMI (2020).

O documento «Perspectivas Económicas Regionais da África Subsaariana», do FMI, traça um quadro ainda preocupante para a região durante o ano 2021, muito em decorrência da COVID-19, como a seguir se apresenta:

«A crise de 2020 da COVID-19 foi uma tragédia verdadeiramente global – afectando tanto os países ricos como os pobres. A desejada recuperação global em 2021 será, porém, menos equitativa. Muitas economias avançadas adquiriram doses de vacinas em números suficientes para inocular toda a sua população várias vezes, e miram a segunda metade do ano com uma esperança renovada. Contudo, em África, devido ao limitado poder de compra e às poucas opções, muitos países terão dificuldades até para vacinar os trabalhadores essenciais na linha da frente este ano, e poucos conseguirão assegurar uma ampla disponibilidade de vacinas antes de 2023.»

(FMI, 2021:v)

A situação do desenvolvimento humano em Moçambique é ainda mais complexa, mesmo entre os países da África Subsaariana e da SADC. Moçambique é o nono país com o mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Mundo, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2020, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e referente a dados de 2019, estando na posição 181 do *ranking* de 189 países avaliados, tendo registado uma subida marginal do valor absoluto do IDH.

Em Moçambique, a esperança média de vida à nascença é de 60,9 anos, sendo a média da escolaridade de 3,5 anos. Registam-se 289 mortes maternas por cada 100 000 nascimentos; por cada 1000 nados vivos, 148,6 progenitoras tinham entre os 15 e os 19 anos; e por cada 10 000 pessoas, existem 0,8 médicos. Apenas 8 % da população rural têm acesso a electricidade, 62,9 % das pessoas vivem abaixo do limiar da pobreza e o PIB *per capita* situa-se em 1250 USD (UNDP, 2020; UNDP, 2019). Com uma situação muito frágil sob o ponto de vista do Índice de Desenvolvimento Humano, não é de estranhar que a tendência da pobreza, das desigualdades sociais e do desemprego se tenham agravado em Moçambique, sobretudo nas zonas urbanas e periurbanas (OMR, 2020; Valá, 2020; Mosca, 2020).

Como já referido, a crise económica não apenas contribuiu para reduzir a taxa de crescimento económico¹¹, como há evidências que o impacto da COVID-19 levou a desaceleração do PIB e afectou seriamente os esforços de promover o desenvolvimento humano, pois os pobres e as famílias vulneráveis *«são os mais sacrificados e os que pagam grande parte da factura das crises»*, sendo vital repensar os serviços de segurança social, os sistemas de seguros privados mais acessíveis e flexíveis, e adoptar modelos de desenvolvimento que gerem mais empregos e permitam uma melhor redistribuição da renda, através da melhoria de provisão de serviços na educação, saúde, transportes, e na produção de alimentos, combate à pobreza e à desnutrição (Mosca, 2020). Tendo em conta o contexto vivido em 2020, Mosca (2020) prevê uma recuperação lenta da agricultura, restauração, electricidade e água, mas entende que, em 2021, ainda será um ano complicado em termos de indústria extractiva e transformadora e nos serviços financeiros, em virtude do crescente relaxamento das medidas de precaução contra a COVID-19, a instabilidade na zona centro e em Cabo Delgado, o impacto dos eventos climáticos extremos e a persistência da crise económica.

Os dados disponíveis mostram que a crise económica e o impacto da COVID-19 afectaram o ritmo de crescimento económico, tem estado a abalar a economia real e a elevar o custo de vida, particularmente para a população de baixa renda. Não havendo como não afectar os esforços de promoção do desenvolvimento humano, sobretudo em decorrência dos efeitos negativos em simultâneo dos eventos climáticos e da instabilidade em certas zonas do país. Ou seja, esses eventos poderão anular os esforços empreendidos nos últimos 20 anos, em particular na redução da pobreza e no crescimento económico. No seu relatório sobre a África Subsaariana, o FMI (2021) refere que as sequelas provocadas pela COVID-19 poderão perdurar por algum tempo, revertendo ao progressos alcançados nos últimos anos por Moçambique na redução do índice de pobreza e na melhoria da literacia e da esperança de

¹¹ Dados constantes no CFMP 2022-2024 e no PES 2021 dão conta que, em 2020, se previa ter uma taxa de crescimento do PIB de 2,2 %, e mais tarde foi revista para 0,8 %, tendo efectivamente registado uma contracção de 1,3 %. Para 2021, a previsão é que o crescimento do PIB seja de 2,1 %, mas há indicações que devido às incertezas e riscos relacionados com a pandemia da COVID-19 e a instabilidade em Cabo Delgado, esse indicador possa ser revista para 1,6 % (MEF, 2021; REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2020).

vida, e isso vai exigir reformas profundas na consolidação orçamental e fiscal, atracção de investimento estrangeiro, controlar o endividamento excessivo, estimular a digitalização, diversificar a economia e potenciar o comércio, bem como mobilizar mais receitas internas e reduzir as vulnerabilidades financeiras, climáticas e pandémicas. Estratégias mais bem calibradas de desenvolvimento económico e geração de riqueza poderão melhor contribuir para o desenvolvimento inclusivo e sustentável num ambiente de instabilidade, crise económica e pandémica.

COMO GERAR RIQUEZA PARA ACABAR COM A POBREZA E PROMOVER O DESENVOLVIMENTO?

Nas últimas três décadas, a força motora para a redução mundial da pobreza foi o crescimento económico, mas hoje sabe-se que o crescimento por si só não garante a erradicação da pobreza. Há estudos que estimam que $\frac{2}{3}$ da redução da pobreza são resultado do crescimento, e $\frac{1}{3}$ de uma maior igualdade na distribuição do rendimento, da riqueza e das oportunidades. África tem o mais baixo índice de desenvolvimento humano médio do Mundo (Roque, 2019).

O limiar da pobreza extrema é definido pelo Banco Mundial como sendo 1,90 USD por pessoa por dia, mostrando que desde 1990 a taxa de pobreza extrema desceu de forma robusta e permanentemente no Mundo, ou seja, há 40 anos, pouco mais de metade da população mundial vivia na miséria absoluta, e hoje essa percentagem é inferior a 10%. Há estimativas que dão conta que, em 2030, cerca de 5,3 mil milhões de pessoas farão parte da classe média (Nunes, 2020).¹²

Que o crescimento económico é fundamental para o combate à pobreza é um facto já confirmado pela evidência empírica, mas é importante que esse crescimento seja inclusivo e abrangente, e que seja um crescimento que permita gerar mais empregos e renda para as famílias, reduza as abismais desigualdades sociais, devendo ser um crescimento pró-pobres (Dollar, Kleineberg & Kraay, 2014; Nunes, 2020; Thomas *et al.*, 2002; Valá, 2009, 2017).

Lopes (2020) advoga que, para o continente africano, impulsionar a produtividade agrícola parece ser o caminho mais seguro para a transformação estrutural das economias, tanto mais que a aliança estratégica entre agricultura e industrialização é incontornável nas estratégias económicas para África. No entanto, expandir o sector industrial não será fácil

¹² Em apenas 40 anos, centenas de milhões de pessoas abandonaram a pobreza extrema, a um ritmo nunca antes visto. Segundo um relatório do UNPD (2020), entre 2000 e 2019, dos 75 países analisados, 65 reduziram «de forma notável» os níveis de pobreza multidimensional, com a particularidade de que em 10 dos países com maiores progressos, sete pertencem à África Subsaariana, a região do Mundo que continua a ter níveis inadmissíveis de pobreza extrema (Nunes, 2020).

sem uma sólida integração económica regional, que proporcione amplas e diversificadas oportunidades para o comércio intra-africano. Essa perspectiva é corroborada por Rodrik (2017b), ao considerar que a manufactura é um poderoso motor do desenvolvimento económico nos países de baixo rendimento, porque permite absorver tecnologia estrangeira e gerar empregos de alta produtividade, uma vez que os empregos no sector não exigem grandes competências e elevados investimentos na capacitação, e a procura não é afectada pela existência de baixos rendimentos internos.

Na maior parte dos países africanos, a falta de transformação estrutural das economias faz com que a indústria transformadora seja incipiente, processo esse que não está dissociado da fraca diversificação das economias e esse factor vai ditar a forte dependência da produção e exportação de recursos naturais. Com esse cenário, não é estranho que o PIB dos países seja muito vulnerável aos choques externos, que gerar empregos seja muito mais difícil e o endividamento esteja a crescer de forma galopante.

Existe uma relação entre o desenvolvimento económico, o incremento da urbanização e a redução da pobreza. A problemática da urbanização está na agenda do dia para muitos países em desenvolvimento, o que tem ramificações sob ponto de vista gerencial e de alastramento da pobreza. A população urbana de África cresceu a uma taxa mais rápida do que em qualquer outro continente, e muitos milhões vivem nas zonas periurbanas em barracos feitos de madeira, lona, chapas de zinco, caixotes, papelão e pedaços de lata, sendo efectivamente uma classe subalterna e fervendo de descontentamento. Parte significativa dos habitantes urbanos não possuem comodidades básicas, como água potável, sistemas de saneamento e transportes, energia, estradas pavimentadas e segurança. Segundo o *The Economist* (2013), a urbanização será a transformação mais importante que o continente africano passará durante o século XXI, estimando-se que, em 2040, mais de metade da população africana viverá em cidades, e que cidades como Lagos, Kinshasa, Cairo, Accra e Durban, devido à pressão demográfica, às mudanças climáticas e aos problemas de planeamento e de gestão urbana, já viverão numa situação caótica e disfuncional. A crise urbana representa uma ameaça não só para a estabilidade das cidades africanas, mas também para as nações inteiras. Um relatório da ONU – *Habitat*, de 2010, calculou que, entre 2010 e 2050, a população total de África aumentaria 60 %, com a população urbana a triplicar para 1,2 bilhão¹³. O documento enfatiza que os governos africanos parecem não ter vontade nem os meios para resolver a crise urbana, e reconhecendo que o «*padrão que se desdobra é o de geografias urbanas desconexas, disfuncionais e insustentáveis de desigualdade e sofrimento humano, com oceanos de pobreza contendo ilhas de riqueza*». O desafio do futuro é que o continente africano possa melhor gerir o incremento urbano e implemente estratégias de crescimento inclusivo, devendo,

¹³ 1 bilhão = 1 bilião (Brasil, Estados Unidos da América e Reino Unido) = 1000 milhões (Portugal).

para o efeito, fazer o devido aproveitamento do dividendo demográfico (Meredith, 2017).¹⁴ Acabar com a pobreza, gerar riqueza e promover o desenvolvimento não é um processo simples, linear nem automático. A própria perspectiva do FMI tem vindo a mudar ao longo do tempo. A instituição hoje reconhece que:

«[...] as políticas devem criar condições para que as pessoas prosperem. Políticas fiscais inteligentes podem reduzir a desigualdade ao encontrar o equilíbrio entre crescimento, sustentabilidade da dívida e protecção social. Reformas estruturais bem calibradas podem estimular a produtividade e o crescimento inclusivo a longo prazo, o que é especialmente importante para aqueles que foram deixados para trás. Combater todas as formas de corrupção será essencial para que os governos possam construir infraestruturas e ampliar os serviços públicos. Ajudará também a restaurar a confiança.» (FMI, 2020b:1)

Essa perspectiva encontra eco na visão do BAD (2020), que reconhece que apesar da tendência positiva de crescimento económico na África Subsaariana, é forçoso reconhecer que esse crescimento não tem sido suficientemente inclusivo, ou seja, só cerca de um terço dos países africanos alcançou o crescimento inclusivo, reduzindo tanto a pobreza como a desigualdade. As experiências bem-sucedidas mostram que as despesas públicas com a educação e infra-estruturas são fortemente complementares, pois investir em ambas oferece um retorno muito maior do que investir exclusivamente numa. Existe o reconhecimento de que para a recuperação económica do continente é vital desbloquear o seu potencial de crescimento através de reformas ousadas e transformativas, estimular os investimentos de longo prazo, apostando igualmente no reforço das medidas de protecção das famílias mais vulneráveis, na promoção da inclusão digital e financeira, potenciando os mecanismos de transparência governativa, bem como na adaptação às mudanças climáticas, aspectos aflorados nas pesquisas de Mosca (2020), Belchior (2020), Sengo *et al.* (2020), Valá (2020) e Mussagy (2021), no referente à situação concreta de Moçambique.

A tabela 4 apresenta os dados dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares (IOF's) desde 1996-97 até 2014-15, ao nível nacional, nas zonas rurais e urbanas, pelas três regiões do País e por províncias, mostrando uma tendência de redução dos índices de pobreza desde meados da década de 1990.

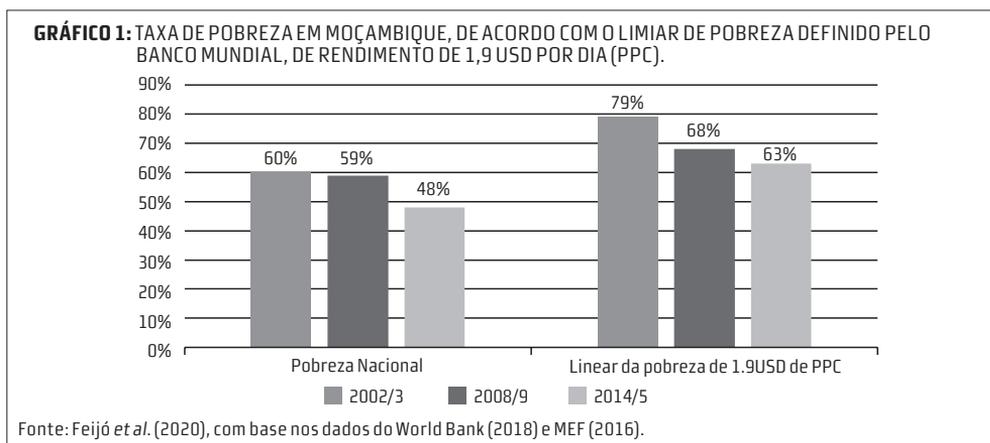
¹⁴ Outros desafios, ou megatendências, que exigem uma abordagem global são as mudanças climáticas, as disrupções tecnológicas, as crises epidemiológicas, como a COVID-19, a transição demográfica, o aumento das tensões comerciais e as crescentes incertezas e ameaças geopolíticas. Para mais informações, ver *The Economist* (2013).

TABELA 4: INCIDÊNCIA DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE, RURAL-URBANO, POR REGIÕES E PROVÍNCIAS.

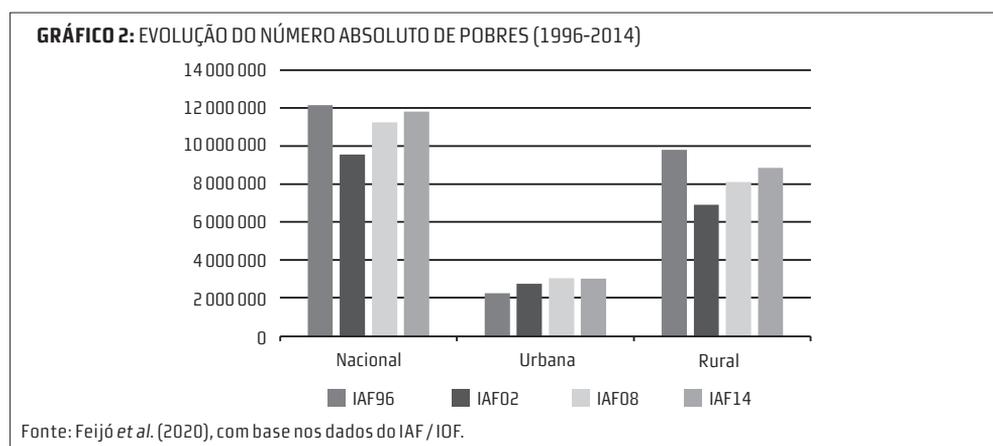
Área	IAF96	IAF02	IOF08	IOF14
Nacional	69,7	52,8	51,7	46,1
Urbano	61,8	48,2	46,8	37,4
Rural	71,8	55,0	53,8	50,1
Norte	67,3	51,9	45,1	55,1
Centro	74,1	49,2	57,0	46,2
Sul	65,5	59,9	51,2	32,8
Niassa	71,9	48,3	33,0	60,6
Cabo Delgado	59,1	60,3	39,0	44,8
Nampula	69,4	49,1	51,4	57,1
Zambézia	67,6	49,7	67,2	56,5
Tete	81,9	60,5	41,0	31,8
Manica	62,4	44,7	52,8	41,0
Sofala	87,8	41,3	54,4	44,2
Inhambane	83,0	78,1	54,6	48,6
Gaza	64,8	55,4	61,0	51,2
Maputo Província	65,6	59,0	55,9	18,9
Maputo Cidade	47,1	42,9	29,9	11,6

Fonte: MEF (2016).

Com a implementação dos Planos de Acção de Redução da Pobreza Absoluta (PARPAs) e do Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP), foram registadas melhorias no funcionamento da economia e na gestão macroeconómica, as taxas de crescimento económico foram elevadas, reduziram-se as taxas de pobreza absoluta, verificou-se o aumento da posse de bens duráveis pela população e expandiu-se a provisão de serviços essenciais como educação, saúde, abastecimento de água e energia. Porém, a taxa de desemprego insiste em não baixar, as desigualdades sociais estão a aumentar nas áreas urbanas, a produtividade na economia rural mantém-se baixa e é elevada a percentagem de população que vive em situação de vulnerabilidade e precariedade. Muitos cidadãos não sentiram, nas suas vidas, as vantagens das elevadas taxas de crescimento económico verificadas desde finais dos anos 1990 até 2015.



O que o Gráfico 1 expõe é que a pobreza *per capita* tem estado a reduzir significativamente, passando de 79 % para 68 % e, de forma mais lenta, para 63 %, em 2014-15. Ao longo de 18 anos, a pobreza registou uma diminuição em todo o território nacional, mas em ritmos diferentes, tendo sido mais marcante nas zonas urbanas do que nas rurais. Em termos regionais, constata-se que o Norte do País reduziu menos que o Centro, que por sua vez reduziu menos que a região Sul, onde na Província e Cidade de Maputo os índices de pobreza atingiram valores abaixo de 20 %. Apesar da diminuição do índice de pobreza, tem estado a aumentar o número de pobres desde 2002-03, em virtude do crescimento económico não ser capaz de absorver, em termos de fuga da pobreza, as elevadas taxas de crescimento da população de 2,8%/ano, segundo o Censo de 2017.



Uma análise feita por Mussagy e Mosca, relacionada com «*Micro-simulações dos Impactos da COVID-19 na Pobreza e Desigualdade em Moçambique*», refere que, entre 2008-09 e 2014-15, o número de pobres aumentou em cerca de 700 mil moçambicanos, e que os impactos da COVID-19 podem perigar os progressos parciais alcançados desde 1996-97 na redução da pobreza, na medida em que a desigualdade do consumo poderá aumentar, com a particularidade das desigualdades serem menores nas áreas rurais (Mussagy & Mosca, 2020). A experiência de países que adoptaram estratégias bem sucedidas de transição da pobreza para a prosperidade, como a Coreia do Sul, Singapura, Hong Kong, Taiwan, Malásia, Maurícias, Dubai, Chile, entre outros, ensina que há factores de natureza interna do país (como capacidade institucional de formular e implementar políticas públicas, gestão macroeconómica equilibrada, promover o sector privado, o sistema financeiro e um bom ambiente de negócios, ter um adequado sistema de administração da justiça, funcionamento adequado do Estado de direito democrático, boas infra-estruturas socioeconómicas e

prestação de serviços essenciais) que devem estar sincronizados com os factores externos (aproveitar as vantagens da globalização económica e integração regional, explorar plenamente as oportunidades que advêm do comércio livre, promover as exportações, e melhorar a competitividade do país no Concerto das Nações). Sem aproveitar, na plenitude, as oportunidades abertas pela globalização económica, por melhor que se consiga gerir os assuntos internos, os países pobres dificilmente poderão progredir e desenvolver-se de forma sustentável.

Sharma (2013) reconhece que o desenvolvimento económico é um «jogo de cobras e escadas», que não existe um rumo directo para o topo, e que há cada vez menos escadas do que cobras, sendo mais fácil cair do que subir. Muitos dos países bem-sucedidos no desenvolvimento económico possuíam seis traços principais: a) foram países dotados de um Estado eficiente, competente e baseado na meritocracia, capaz de promover e orientar o desenvolvimento; b) possuíam uma visão estratégica clara e partilhada de desenvolvimento, e implementada com rigor, disciplina e criatividade; c) tinham uma forte componente social de distribuição de renda e compromisso inequívoco com o combate à pobreza e às desigualdades sociais abismais; d) fizeram investimentos pesados em recursos humanos, educação, ciência, tecnologia e inovação; e) asseguraram o envolvimento activo e balanceado do Estado, Sector Privado e Forças Sociais, e; f) assumiram o desenvolvimento económico acelerado e abrangente como um objectivo principal da governação, visando criar mais empregos e renda para as famílias, e geriram a abertura económica e a liberalização com gradualismo, tendo sido exímios na experimentação e adaptação (Valá, 2017, 2019). Essas premissas fundamentais para o desenvolvimento económico inclusivo e sustentável são válidas também para Moçambique, e é importante reconhecer que há ainda um longo e sinuoso caminho a percorrer para alcançar esse desiderato.

Valá (2020) advoga que não faz sentido estar-se obcecado, por um lado, com o crescimento do PIB, o aumento das reservas internacionais líquidas, aumento do investimento estrangeiro, controlo da inflação e da taxa de câmbio, facilitação de grandes projectos da indústria extractiva, mas fazer vista grossa, por outro lado, à persistência da fome, da pobreza, do baixo desenvolvimento humano, do desemprego e das abismais desigualdades sociais. Sem conciliar adequadamente os aspectos de índole macroeconómica com os constrangimentos concretos enfrentados pelos cidadãos e famílias, não se conseguirá escapar ao paradoxo das estatísticas serem positivas e em tendência ascendente, mas a geração de riqueza e promoção do desenvolvimento inclusivo continuar a ser uma boa intenção muito distante da realidade da maioria da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No seu interessante «*Manifesto Por Uma Terceira Via*», Ngoenha & Castiano (2019) recomendam uma abordagem metodológica que tem raízes na historicidade moçambicana, passa pelo «trauma colonial» e percorre a primeira e a segunda via. Argumentam que a «Primeira República» foi marcada pela busca da justiça social, mas com pouca liberdade, enquanto a «Segunda República» foi caracterizada por uma maior liberdade, mas sem justiça social. Uma «Terceira Via» permite reconciliar a busca da justiça social da primeira via e as liberdades da segunda. De certa forma, Ngoenha & Castiano reconhecem as limitações quer da «via socialista e da democracia popular» dos primeiros anos da independência, por ter abreviado as liberdades e a iniciativa criadora, quer da «via capitalista e do liberalismo», por ter imposto o «mercado selvagem» e o individualismo. Os dois modelos provocaram, de certa maneira, exclusão, intolerância, vulnerabilidade, pobreza e «défices de apropriação», gerando instabilidade e conflitos não controlados pelas instituições republicanas. Um novo caminho promissor deverá pressupor não apenas a conciliação entre os domínios social e económico, mas também temperado com as variáveis de índole cultural, histórica, política e ambiental, e ter em conta que com a crescente interdependência mundial, não há como não levar em conta o papel e a influência da globalização para a prosperidade das Nações.

Ter uma população escolarizada, ter bons serviços públicos e de apoio social, existir um dinâmico e forte sector privado, ter recursos naturais valiosos e usá-los adequadamente, ter boas infra-estruturas socioeconómicas e institucionais, ter um bom sistema de administração de justiça e atractivo ambiente de negócios são obviamente ingredientes necessários para o sucesso, mas nem sempre suficientes. É fundamental, também, ter uma visão de desenvolvimento consistente, compreensiva, partilhada e de longo prazo, e que seja conduzida autónoma e criativamente pelos actores endógenos. Na verdade, a verdadeira riqueza de uma Nação está na inteligência criativa do seu povo, e não nos recursos naturais valiosos, que em muitos quadrantes do mundo trazem mais conflitos, instabilidade e maldição, do que geram riqueza, prosperidade e bem-estar para o povo.

Aproveitar devidamente as oportunidades propiciadas pela globalização económica é um caminho importante para o alcance do progresso e prosperidade num mundo globalizado e crescentemente interdependente. Neste sentido, vale realçar que Moçambique precisa de «afinar e tornar mais impactante» a sua estratégia de diplomacia económica, que permita colher proveitos tangíveis das suas vantagens comparativas e competitivas no comércio internacional. A deterioração dos termos de troca no mercado internacional, as crises económicas mais frequentes e intensas, o efeito nefasto das mudanças climáticas e das crises epidemiológicas, a instabilidade e os conflitos são factores que se reforçam para, a par do pouco aproveitamento das oportunidades abertas com a globalização económica, fazer

prevalecer e perdurar a «armadilha da pobreza e do subdesenvolvimento» em países ainda pobres, como Moçambique. Esses factores e desafios que foram bem patentes e expressivos em 2021 devem ser alvo de análises profundas e abrangentes em sede da actualização da Agenda de Desenvolvimento do País no longo prazo, e operacionalizada pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento.

Com obstáculos difíceis de contornar – como a desaceleração do crescimento, o lento e titubeante desenvolvimento económico, as elevadas taxas de pobreza, a persistência das desigualdades sociais e as elevadas taxas de desemprego – incrementar o desenvolvimento humano será como uma miragem, e as crises múltiplas colocam desafios acrescidos aos Estados como Moçambique, que já possuem elevadas dívidas públicas, baixas receitas fiscais, dificuldades de libertar as energias dormentes dos seus sectores privados, e com défices de integração económica, conectividade e capacidade de gerar empregos. A economia global está a viver um momento particularmente delicado, e isso torna mais complexo o esforço de promover o desenvolvimento humano em Moçambique, salvo se forem tomadas e implementadas medidas de políticas arrojadas, estruturantes e transformativas, que visem alterar simultaneamente a vitalidade das instituições, a sociedade e a economia.

Entre 1990 e 2015, Moçambique registou uma redução de quase 40 pontos percentuais na proporção de pessoas pobres, uma das maiores observadas ao nível global. Todavia, não se pode perder de vista que cerca de 45 % da população, o equivalente a quase 12 milhões de pessoas, são pobres do ponto de vista do consumo. Depois de uma certa estagnação entre 2002-03 e 2008-09, a pobreza de consumo voltou a baixar entre 2008-09 e 2014-15, e observaram-se melhorias nas outras dimensões de bem-estar, como educação e saúde, qualidade da habitação, posse de bens duráveis e acesso aos serviços básicos. Permanecem, no entanto, diferenças importantes na situação de pobreza entre as áreas rurais e as urbanas, em prejuízo das áreas rurais, enquanto as desigualdades sociais conhecem uma tendência inversa, e são notáveis as diferenças nos níveis de pobreza, que aumentam no sentido Sul, Centro e Norte (MEF, 2016). Há um risco iminente dos ganhos alcançados no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento humano, nas últimas décadas, poderem ser seriamente abalados pela persistência da crise económica, do impacto das mudanças climáticas, dos efeitos da pandemia da COVID-19 e da instabilidade em alguns distritos de Cabo Delgado e na zona Centro do País. Uma melhor inserção de Moçambique na região da SADC, no continente africano e no Mundo, pode trazer efeitos directos e externalidades positivas na retoma do crescimento económico robusto, na melhoria da qualidade do crescimento, na redução da pobreza e na promoção do desenvolvimento humano.

A esperança é que o futuro possa contar uma outra história no que diz respeito ao aproveitamento dos ventos da globalização económica e insistência no reforço do desenvolvimento humano, para assim oxigenar as estratégias de empoderamento da mulher,

dos jovens e da população rural, tornando-os actores mais activos na economia formal, com acesso a empregos de qualidade e não permitindo desperdiçar as oportunidades que advêm do dividendo demográfico.

REFERÊNCIAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2013). *Porque Falham as Nações: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Lisboa: Temas e Debates.
- BAD (2020). *Perspectivas Económicas em África 2020: Desenvolvimento da mão de obra africana para o futuro*. Abidjan: Grupo BAD.
- Banerjee, A. & Duflo, E. (2020). *Boa Economia para Tempos Difíceis: As melhores respostas para os maiores problemas*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.
- Belchior, O. (2020). *O Impacto da COVID-19 no Sector Empresarial*. In: Diário Económico, 05 de Agosto de 2020
- Bremmer, I. (2019). *Nós Contra Eles: O fracasso do globalismo*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Burgis, T. (2015). *The Looting Machine*. New York: Public Affairs.
- Chang, H.-J. (2013). *As Nações Hipócritas: Os segredos incómodos dos países ricos e os mitos que ameaçam a prosperidade global*. Lisboa: Clube do Autor.
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.
- Chomsky, N. (2007). *Hegemonia ou Sobrevivência: O sonho americano de domínio global*. Sintra: Editorial Inquérito.
- Chomsky, N. (2016). *Who Rules the World?* New York: Metropolitan Books.
- Collier, P. (2010). *Os Milhões da Pobreza: Por que motivo os países mais carenciados do mundo estão a ficar cada vez mais pobres? Qual é a verdadeira chave para o seu crescimento?* Alfragide: Casa das Letras.
- Crofton, I. & Black, J. (2020). *Breve História do Nosso Mundo: A vida, o universo e todas as coisas*. Amadora: Vogais.
- Deaton, A. (2016). *A Grande Evasão: Saúde, riqueza e as origens da desigualdade*. Lisboa: Editorial Presença.
- Dollar, D., Kleineberg, T. & Kraay, A. (2014). *Growth, Inequality and Social Welfare: Cross-Country Evidence*. Policy Research Working Paper N° 6.842. Washington D.C.: World Bank.
- Feijó, J., Agy, A., Maquenzi, J. & Ibraimo, M. (2020). *Pobreza e Desenvolvimento no Meio Rural*. Maputo: Escolar Editora.
- FMI (2021). *Perspectivas Económicas Regionais / África SubSahariana: Atravessar uma longa pandemia*. Washington D.C.: Estudos Económicos e Financeiros do FMI.
- FMI (2020a). *Relatório Anual do FMI 2019: Nosso mundo conectado (Síntese)*. Washington D.C.
- FMI (2020b). *World Economic Outlook. Washington DC [Junho de 2020]*. Washington D.C.
- Haskel, J. & Westlake, S. (2018). *Capitalism Without Capital: The rise of intangible economy*. Oxford: Princeton University Press.

- Landes, D. (1998). *A Riqueza e a Pobreza das Nações: Porque são algumas tão ricas e outras tão pobres*. Lisboa: Gradiva.
- Lopes, C. (2020). *África em Transformação: Desenvolvimento económico na era da dívida*. Lisboa: Tinta da China Edições.
- Mações, B. (2018). *O Despertar da Eurásia: Em busca da nova ordem mundial*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OCDE.
- Maddison, A. (2003). *The World Economy: Historical Statistic*. Paris: OCDE.
- Marshall, T. (2019). *A Era dos Muros: Como as barreiras entre as Nações estão a mudar o nosso mundo*. Porto: Saída de Emergência.
- MEF (2021). *Cenário Fiscal de Médio Prazo: Quadro Macro-Fiscal 2020-2024*. Maputo: DNPED / MEF.
- MEF (2016). *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional (IOF 2014-15)*. Maputo: Direcção de Estudos Económicos e Financeiros / MEF.
- Meredith, M. (2017). *O Destino da África: Cinco mil anos de riquezas, ganância e desafios*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Mosca, J. (2020). *Moçambique: COVID 19 em Contexto de Estado Frágil*. Maputo: Escolar Editora.
- Moyo, D. (2012). *A Decadência do Ocidente*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Mussagy, I.H. (2021). *Economia de Moçambique e os Desafios da Nova Crise*. Maputo: Minervaprint
- Mussagy, I.H. & Mosca, J. (2020). *Micro-simulações dos Impactos da COVID-19 na Pobreza e Desigualdade em Moçambique*. Maputo: OMR
- Ngoenha, S. & Castiano, J. (2019). *Manifesto Por Uma Terceira Via*. Maputo: Real Design.
- Nunes, A.M. (2020). *A Grande Escolha: Mundo global ou países fechados?* Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2020). Resolução nº 82/2020: Aprova o Plano Económico e Social para o ano 2021. In: *Boletim da República*. Suplemento. Maputo: Assembleia da República.
- Rodrik, D. (2017a). Growth Without Industrialization? In: *Project Syndicate*.
- Rodrik, D. (2017b). *Populism and the Economics of Globalization*. Cambridge: Harvard University.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox*. New York: WW Norton.
- Roque, F.M. (2019). *Uma Década de África: Um continente e os seus desafios actuais e futuros*. Alfragide: Texto Editores.
- Ross, M. (2015). *Maldição do Petróleo: Como a riqueza petrolífera molda o desenvolvimento das nações*. Porto Alegre: Sanskrito.

- Rothkopf, D. (2008). *Superclasse: A elite do poder global e o mundo que ela está a construir*. Lisboa: Quidnovi
- Sachs, J. (2009). *Common Wealth: Um novo modelo para a economia mundial / Uma solução para sair da crise e viver num mundo mais equilibrado*. Alfragide: Casa das Letras.
- Sachs, J. (2005). *O Fim da Pobreza: Como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sambo, M.G. (2020). “Investimento Directo Estrangeiro e o Desenvolvimento Sócio Económico em Moçambique: Dinâmicas, tensões e desafios”. In: S. Forquilha (ed.). *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE. pp. 281–309.
- Santos, B. de S. (2020a). *Cruel Pedagogia do Vírus*. Coimbra: Edições Almedina.
- Santos, B. de S. (2020b). *O Futuro Começa Agora: Da pandemia a utopia*. Coimbra: Edições 70.
- Sen, A. (1999). *Development As Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sengo, Eduardo et al (2020). *Impacto da Pandemia da COVID-19 no Sector Empresarial e Medidas para a sua Mitigação*. Maputo: CTA / USAID (Julho de 2020)
- Sharma, R. (2013). *Os Milagres Económicos do Futuro: Porque crescem umas economias e outras não?* Lisboa: Clube do Autor.
- Soros, G. (1998). *A Crise do Capitalismo: As ameaças aos valores democráticos / As soluções para o capitalismo global*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalização: A grande desilusão*. Lisboa: Terramar.
- Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality: How today's divided society endangers our future*. New York: Norton Press.
- Temelkuran, I. (2019). *Como Perder Um País: Os sete passos da democracia à ditadura*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- The Economist (2013). *Investing in Africa: The Hottest Frontier*. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2013/04/06/the-hottest-frontier> (consultado a 15 de Dezembro 2014).
- Thomas, V., Dailami, M., Dahreshwar, A. & Kaufmann, D. (2002). *A Qualidade de Crescimento*. São Paulo: Editora UNESP.
- UNECA (2013). *Making the most Africa's Commodities: Industrializing for growth, jobs and economic transformation*. Addis Abbaba: Economic Report on Africa.
- Valá, S.C. (2017). *Desenvolvimento Endógeno no Moçambique em Transformação*. Maputo: Escolar Editora.
- Valá, S.C. (2009). *Desenvolvimento Rural em Moçambique: Um desafio ao nosso alcance*. Maputo: CFM / MPD.
- Valá, S.C. (2020). *Economia Globalizada & Paradoxos de Desenvolvimento: Reflexões inconclusivas*. Maputo: Escolar Editora.

- Valá, S.C. (2019). *Economia Moçambicana numa Encruzilhada?: Políticas económicas, bolsa de valores e desenvolvimento territorial*. Maputo: Escolar Editora.
- Walker, I. & Ricaldi, F. (2021). Quatro Formas de Moçambique Transformar a Criação de Empregos e Aproveitar o Dividendo Demográfico. In: *World Bank Blogs / Nota Estratégica sobre Emprego: Published on Africa Can End Poverty (22 de Abril de 2021)*.
- Wolf, M. (2008). *Por Que Funciona a Globalização: Em defesa de uma economia global de mercado*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- World Bank (2018). *Moçambique: Avaliação da Pobreza – Crescimento forte mas não partilhado*. Washington D.C.: World Bank.
- Zucula, P.F. (2020). *Tchova Xitaduma: Crenças, paradigmas e doutrinas mutáveis*. Maputo: Minerva.

ALARGANDO O ESPAÇO PARA O DIÁLOGO DE POLÍTICAS SUL-SUL APRENDER COM AS INICIATIVAS LIDERADAS PELA SOCIEDADE CIVIL

Lídia Cabral, Les Levidow e Claudia Job Schmitt¹

INTRODUÇÃO

Na geopolítica da ajuda, a Cooperação Sul-Sul (CSS) representa muitas vezes uma abordagem de cooperação contra-hegemónica entre Estados-nação e uma alternativa aos referenciais de ajuda ao desenvolvimento dominados pelo Norte, que têm sido contestados por serem ineficazes, contraproducentes e assentes num legado colonial (Moyo, 2009; Easterly, 2006; Moyo, Paris, & Jha, 2012). As relações Sul-Sul assentam no espírito de solidariedade do Sul, cristalizado na Conferência de Bandung de 1955, que foi revitalizada no século XXI através de uma série de iniciativas de grande visibilidade, nomeadamente a formação de blocos globais e regionais não ocidentais, tais como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), IBSA ou a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)² (Mawdsley, 2012; Ndlovu-Gatsheni & Tafira, 2018; Fiddian-Qasimiyeh & Daley, 2018).

A CSS não equivale à ajuda ao desenvolvimento, tal como definida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD, 2021), mas compreende uma série de modalidades de cooperação que vão além de subvenções e empréstimos concessionais. Muitas vezes, a cooperação económica, o comércio e os investimentos estão incluídos no amplo espectro das modalidades de CSS (UNOSSC, s.d.). No caso do Brasil, o diálogo político entre governos e as transferências de tecnologia têm sido modalidades importantes daquilo que muitas vezes se designa por cooperação técnica (Costa-Leite *et al.*, 2014). Estas modalidades não se traduzem necessariamente em subvenções monetárias, mas implicam frequentemente visitas de estudo, demonstrações de campo, formação e outras formas de transacção em espécie. Embora enquadrada numa linguagem de horizontalidade e reciprocidade, a prática da cooperação técnica tem acarretado frequentemente a transferência/partilha das próprias

¹ Lídia Cabral é Investigadora no *Institute of Development Studies*, no Reino Unido. Les Levidow é Investigador Principal na Universidade Aberta, também no Reino Unido. Claudia Job Schmitt é professora associada no programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no Brasil. Todos os autores contribuíram de forma igual para a conceptualização, análise e redacção do documento.

² A CELAC é um mecanismo intergovernamental de diálogo e acordo político, constituído por 33 países da América Latina e Caraíbas.

experiências políticas ou soluções tecnológicas do Brasil com outras nações do Sul, com escassas evidências de intercâmbio mútuo. No entanto, mesmo que bem-sucedidas no contexto da origem, os modelos de políticas e tecnologias não se transferem facilmente entre contextos, apesar das reivindicações de afinidade e semelhança entre nações do Sul (Cabral *et al.*, 2016; Scoones *et al.*, 2016). Além disso, têm menos hipóteses de sucesso se a relação de cooperação for de curta duração. Se o Brasil era uma potência do Sul em ascensão em 2010, com expectativas consideráveis em relação à sua contribuição para a CSS, dez anos depois, a sua agenda de cooperação reduziu o seu âmbito de forma considerável (Baptista, Bertolucci, & Diogo, 2020).

Apesar da recente retirada do Brasil da esfera da CSS, algumas das ideias e actores que anteriormente foram mobilizados permaneceram activos e são dignos de atenção. O presente documento incide especificamente no diálogo político e na aprendizagem que envolve organizações da sociedade civil, movimentos sociais e investigadores que trabalham na defesa de políticas, campanhas e acção-investigação relacionada com a segurança e a justiça alimentar de forma mais ampla. Ademais, explora que lições podem ser aprendidas com as experiências destes actores que são relevantes para se entender como os conceitos e ideias sobre políticas circulam e como promover intercâmbios com *verdadeiros* benefícios mútuos para os actores de diferentes contextos socioculturais.

O documento começa com uma breve resenha da CSS brasileira e dos desafios encontrados, centrando-se especificamente na cooperação agrícola e alimentar (secção 2), seguida de uma visão geral do actual momento político que se vive no Brasil, destacando rupturas recentes e novas oportunidades (secção 3). Em seguida, esboça a natureza dos compromissos liderados pela sociedade civil e introduz um esquema de análise centrado em “quadros de acção colectiva” e uma pluralidade de formas e significados (secção 4). O documento aborda em seguida dois casos de espaços alternativos de debate sobre políticas e aprendizagem fora da esfera da CSS oficial. O primeiro caso é uma iniciativa de cooperação entre organizações camponesas brasileiras e moçambicanas, com vista a resgatar, preservar e gerir sementes nativas (secção 5). O segundo caso diz respeito à acção-investigação centrada na agro-ecologia e na construção de uma economia solidária no contexto da pandemia da COVID-19 (secção 6). Os casos ilustram que estes espaços alternativos capacitam os actores que, até agora, têm desempenhado um papel marginal nas relações formais da CSS. Estes espaços mobilizam conceitos contra-hegemónicos, tais como a agro-ecologia, economia solidária, soberania alimentar e lutas territoriais. Redefinem ainda metodologias de diálogo, aprendizagem e tradução de conceitos para diferentes contextos. Uma discussão das implicações para a investigação e a prática conclui o artigo (secção 7).

A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL: CANAIS OFICIAIS E OUTROS

Até recentemente, o quadro da CSS do Governo brasileiro era influenciado pelo espírito de Bandung, expresso pelos princípios de não ingerência, cooperação orientada pela procura, horizontalidade e reciprocidade (Abreu, 2013; Mendonça & Faria, 2015). Este espírito foi articulado de forma mais explícita durante os governos de coligação liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), especialmente sob a liderança do Presidente Lula da Silva (2003-2010), que foi um entusiasta promotor da diplomacia de solidariedade em relação a outros países do Sul global. Uma característica distintiva da diplomacia de solidariedade do Presidente Lula foi o seu interesse por África, onde as iniciativas da CSS se expandiram exponencialmente, a par das relações comerciais, particularmente entre 2005 e 2010 (Amorim, 2010). A intensificação das relações Brasil-África é ilustrada pelo facto de, neste período, terem sido abertas ou reactivadas 19 embaixadas em países africanos e 17 países africanos terem aberto embaixadas em Brasília (Mendonça & Faria, 2015).

No início deste período, a CSS agrícola brasileira em África centrou-se principalmente em intercâmbios científicos e tecnológicos, visitas de estudo e eventos de formação, envolvendo a Embrapa³, universidades agrícolas brasileiras e investigadores de instituições homólogas de investigação em países africanos. O *Cotton 4* foi um projecto emblemático de transferência tecnológica da competência técnica da Embrapa, ao mesmo tempo que, presumivelmente, procurou reforçar a solidariedade sulista ao dar poder às nações periféricas produtoras de algodão da África Ocidental, desfavorecidas nos mercados internacionais pelas políticas proteccionistas das nações desenvolvidas. Todavia, ao longo dos anos, a CSS agrícola expandiu-se e diversificou-se.

O ano de 2010 foi um marco na pasta da cooperação agrícola do Brasil, tendo o Presidente Lula acolhido o *Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*, em Brasília, que contou com a presença de delegações de mais de 40 países africanos (ABC, 2010). Este evento marcou o alargamento da agenda da cooperação agrícola, que a partir deste momento passou a abarcar explicitamente questões de segurança alimentar e nutricional e fome, que foram além do foco produtivista dos intercâmbios agronómicos da Embrapa. A rede de actores brasileiros que cooperaram expandiu-se em conformidade e trouxe consigo mais agências governamentais, organizações da sociedade civil e actores empresariais.

À medida que a carteira agro-alimentar do Brasil se tornou mais diversificada, incorporou inevitavelmente as tensões e contradições entre os modelos de desenvolvimento concorrentes encontrados na agricultura brasileira (Favareto, 2014; Sauer, 2008). No Brasil, estas tensões e contradições eram mais visíveis nas estruturas do Governo, que incluíam dois ministérios

³ A Empresa Brasileira de Pesquisa Agro-pecuária é uma empresa estatal que opera a nível nacional, responsável pela pesquisa agrícola.

da área da agricultura – um, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), associado a políticas dirigidas à grande agricultura comercial (conhecida como agronegócios); o outro, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que supervisionava as políticas para os agricultores familiares⁴, bem como a reforma agrária. O binómio agronegócio–agricultura familiar marcou a competição pelo financiamento público (embora esta tenha sido desproporcionadamente distorcida a favor dos grandes agronegócios) e o debate político no Congresso, bem como na sociedade brasileira em geral. Apesar da forte polarização e das profundas fracturas na política agro-alimentar interna, a diplomacia brasileira apresentou a dualidade do agronegócio e da agricultura familiar como exemplo das múltiplas soluções que o Brasil poderia oferecer a África, ou «um menu» de onde os países africanos poderiam escolher (ABC, 2010).

Foram acrescentados dois programas de vários países à carteira da CSS no Brasil nos Diálogos Brasil-África: *Mais Alimentos África* e *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA). *Mais Alimentos África* centrou-se na mecanização dos pequenos agricultores, enquanto o PAA teve como foco a produção local de alimentos e o fornecimento a programas sociais dirigidos a pessoas em situação de insegurança alimentar, oferecendo uma abordagem holística para atingir os objectivos de segurança alimentar e nutricional, ao mesmo tempo que apoiava os pequenos agricultores, assegurando o acesso aos mercados institucionais. Os dois programas baseavam-se em programas análogos implementados no Brasil. Cada um envolvia uma rede particular de actores e cada um representava uma visão particular sobre o desenvolvimento centrado na agricultura familiar, embora se tenham unido em oposição ao modelo dominante de agricultura industrial (Milhorange, 2019). Estes programas foram introduzidos em vários países africanos. Moçambique, por exemplo, acolheu os dois novos programas numa altura em que havia um interesse crescente na cooperação agrícola brasileira devido a outro programa, cada vez mais controverso, orientado para o desenvolvimento da agricultura industrial no Norte do País – o ProSavana. Este último incluiu investigação em colaboração com a Embrapa, bem como ligações a agronegócios que procuram desenvolver cadeias de valor de produtos de base numa região de Moçambique considerada de elevado potencial de crescimento, o corredor de Nacala (Agroanalysis, 2012; FGV News, 2012; JICA, ABC & Governo de Moçambique, 2009); o programa foi dominado por uma visão centrada na intensificação produtiva e na orientação para a exportação, o que suscitou preocupações sobre a usurpação de terras e opções de desenvolvimento agrícola extractivo e de exclusão (Justiça Ambiental *et al.*, 2013; UNAC, 2012; UNAC, Via Campesina, & GRAIN 2012).

⁴ A noção brasileira de agricultura familiar está legalmente definida (Lei 11.326/2006). Esta institucionalização da sua definição resultou de um intenso processo de mobilização, envolvendo diferentes actores sociais, nomeadamente sindicatos rurais, academias, organizações não-governamentais, profissionais da extensão rural, funcionários públicos, entre outros. A lei define um agricultor familiar com base nos seguintes critérios: (i) superfície terrestre até quatro módulos fiscais (que variam de 5 a 110 ha, dependendo da região); (ii) predominância de mão-de-obra familiar em actividades realizadas na unidade agrícola ou empresa agrícola; (iii) uma parte significativa do rendimento familiar deve derivar de actividades económicas realizadas na unidade agrícola ou empresa agrícola; (iv) a unidade agrícola tem de ser gerida pela família.

A coexistência do ProSavana, Mais Alimentos África e PAA em Moçambique ilustra as tensões e contradições na abordagem do Governo brasileiro em relação à experiência da CSS em África, uma questão que tem sido amplamente debatida na literatura (Monjane & Bruna, 2020; Shankland & Gonçalves, 2016; Clements, 2015; Garcia, Kato, & Fontes, 2013; Cabral, 2016; Milhorange, 2019). Tal como documentado, a geopolítica ajudou os interesses empresariais a apropriarem-se do espaço de cooperação, de modo que o modelo agro-industrial dominasse as alternativas. Um subconjunto de estudos, inspirado pelas explorações dos antropólogos do desenvolvimento sobre encontros de desenvolvimento e campos de batalha do conhecimento na «*aidland*» («terra da ajuda») (Mosse, 2011; Lewis & Mosse, 2006; Long, 1992), chamou a atenção para a forma como o espaço formal da cooperação internacional, mediado por estruturas diplomáticas ou outras estruturas governamentais de alto nível, moldou a forma como as ideias e os modelos políticos viajavam, o que era transferido, quem era incluído nas transferências e intercâmbios e como essas realmente aconteciam no terreno (Scoones, Cabral, & Tugendhat, 2013; Scoones *et al.* 2016b; Xu *et al.*, 2016). Este trabalho ilustrou os limites da solidariedade do Sul, mediada pela diplomacia. Os princípios promissores da CSS, expressos por narrativas de alto nível, foram minados no terreno por dinâmicas de poder desiguais e interesses contrastantes entre os actores envolvidos, pressupostos problemáticos de semelhança, afinidade e compreensão mútua, e desafios de tradução ou de adaptação adequada de políticas e ideias a diferentes contextos. Por exemplo, impulsionado em grande parte pela indústria brasileira, o Mais Alimentos África transformou-se num mecanismo de exportação de maquinaria que promoveu projectos agro-industriais nacionais e internacionais em Moçambique, em vez de uma transformação baseada na agricultura familiar de pequenos produtores, inicialmente prevista pelo MDA (Cabral *et al.*, 2016).

Houve algumas tentativas de envolver organizações da sociedade civil na CSS liderada pelo Governo – conforme ilustrado pelo caso analisado mais adiante neste documento, que articulou organizações camponesas do Brasil e de Moçambique (secção 5). No entanto, este tipo de iniciativa era visto pelo Governo brasileiro como experimental e dependia fortemente da presença de indivíduos que tomem a liderança dentro do Governo brasileiro.

A experiência brasileira de CSS em matéria de agricultura e segurança alimentar e nutricional não se restringiu a África. Enquanto os programas acima referidos estavam em curso, representantes governamentais brasileiros e actores da sociedade civil estavam envolvidos em formas bastante diferentes de cooperação internacional noutros locais. Um exemplo disso é a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) no Mercosul, um espaço de diálogo político estabelecido em 2004. A REAF funcionou como um fórum de debate político entre vários intervenientes em torno de questões comerciais regionais, reunindo representantes

governamentais dos diferentes países, quer como membros⁵, quer como países associados⁶, bem como organizações sociais representativas de camponeses e agricultores familiares.

A REAF foi uma experiência inovadora no que diz respeito à participação social. Por exemplo, a implementação de secções nacionais da REAF, com diferentes formatos de país para país, reforçou o compromisso dos governos com as propostas apresentadas pelos governos nacionais no espaço do Mercosul.⁷ (Niederle, 2016; Grisa & Niederte (2019) sublinham o papel da REAF como actor colectivo nos processos de transferência, convergência e tradução de políticas públicas, com impactos concretos, como, por exemplo, a institucionalização, em diferentes países, de sistemas nacionais de registo da agricultura familiar como entidade jurídica. A REAF também influenciou outros espaços internacionais de vários intervenientes, incluindo o Comité de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas (ONU), que compreende movimentos sociais. No entanto, a continuidade e o impacto duradouro dependem da existência de um regime político e de um quadro de políticas a nível nacional interessados em questões relacionadas com a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional, que esteja aberto ao envolvimento dos movimentos sociais nos debates políticos. Tal regime não existe actualmente no Brasil.

A mudança pós-2016 que se verificou no regime político do Brasil significou uma desvinculação das políticas nacionais relacionadas com a agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional, e justiça social e ambiental que tinham informado os programas da CSS, tais como a MFI, o PAA ou a interacção do Brasil com a REAF. Várias iniciativas políticas relativamente bem sucedidas e espaços de debate político, constituídos por vários intervenientes de alto nível, foram desmanteladas pelo Governo de Jair Bolsonaro, conforme discutido na secção que se segue.

RECENTES PERTURBAÇÕES NO BRASIL

O Brasil enfrentou, nos últimos anos, profundas perturbações no sistema político, com ameaças ao regime democrático. A controversa impugnação da Presidente Dilma Rousseff, substituída em 2016 pelo Vice-Presidente Michel Temer, faz parte de um contexto mais amplo de crise económica e social e do desgaste político da coligação governamental, enfrentando uma série de pressões após treze anos no poder e pressionada pelos ataques perpetrados por sectores políticos ligados ao poder judiciário, ao parlamento, ao mundo dos negócios e aos meios de comunicação.

⁵ Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela (actualmente suspensos do bloco).

⁶ Bolívia, Chile, Peru, Equador, Colômbia, Guiana e Suriname.

⁷ Por exemplo, a institucionalização da Plenária de Organizações Sociais, anterior à Plenária Regional da REAF, foi um elemento decisivo para o reforço do desempenho social das organizações camponesas e de agricultura familiar nas arenas políticas do Mercosul. Permitiu que organizações de diferentes países se conhecessem e desenvolvessem uma agenda comum de reivindicações a serem apresentadas na Plenária Geral da REAF com representantes do Governo.

Os analistas consideraram as dimensões internacionais deste processo, com a ascensão de movimentos e governos de extrema-direita noutros países (Avritzer, 2019; Gallego, 2019; Bianchi *et al.*, 2021), bem como as tensões históricas entre a democratização e a desdemocratização no Brasil (Bianchi *et al.*, 2021). Concordam que o cenário actual não é simplesmente uma reprodução de ciclos históricos anteriores de autoritarismo. Entre os novos elementos figuram a acção política de apoio a um regime não democrático e o desmantelamento das instituições, políticas e espaços políticos participativos que tinham sido abertos às organizações da sociedade civil. A eleição do Presidente Bolsonaro simboliza uma «combinação radical de neoliberalismo e neoconservadorismo» (Bianchi *et al.*, 2021:4).

Na frente internacional, o Governo de Bolsonaro representou uma ruptura significativa no *modus operandi* da diplomacia brasileira (Chatin, 2019; Baptista, Bertolucci, & Diogo, 2020; Moreira, 2020; Francisco *et al.*, 2021). Alguns exemplos disso são o alinhamento do Brasil com a administração Trump, uma posição de negação em relação às mudanças climáticas, tensões com países europeus em relação ao desmatamento da Amazônia, críticas ao multilateralismo e a controversa posição «anti globalista» do primeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros de Bolsonaro, Ernesto Araújo. Vale também a pena destacar a crescente influência de grupos conservadores e religiosos na definição da agenda internacional relacionada com os direitos humanos e as questões de género.

Na América Latina, a diplomacia brasileira retirou-se de espaços regionais nos quais o País tinha anteriormente investido significativamente, entre os quais a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a CELAC. Além disso, a participação no Mercado Comum do Sul (Mercosul) tornou-se uma questão secundária na política externa brasileira (Salgado & Bressan, 2020). Para as organizações da sociedade civil, o estreitamento da agenda política do Brasil no Mercosul, considerado agora apenas como um espaço empresarial, representou um grande revés no que diz respeito à participação dos cidadãos nos fóruns internacionais (Gorosito & Allende 2017).

Não surpreende que a CSS e a diplomacia de solidariedade tenham sido retiradas da agenda, até mesmo as iniciativas motivadas por razões comerciais, levando alguns a questionar se estamos a assistir ao fim da CSS brasileira em África (Francisco *et al.*, 2019; Mendes, 2019). A actual administração considera os anteriores assuntos Brasil-África como ideológicos e arrefeceu as relações, particularmente quando comparado com os dois mandatos de Lula da Silva (Francisco *et al.*, 2021).

A pandemia da COVID-19 intensificou o grau de perturbação. O Brasil tem sido duramente atingido pela pandemia e o Governo Federal tem notoriamente lidado mal com a crise (Abrucio *et al.*, 2020; CEPEDISA, 2021. Em Junho de 2021, segundo a Organização Mundial

de Saúde (OMS)⁸, o Brasil ocupava o segundo lugar no *ranking* mundial do número de mortes (com 513 mil mortes). A emergência de saúde pública atingiu o País numa altura em que uma vasta gama de políticas de segurança social já tinha sido enfraquecida pelas políticas de austeridade económica implementadas pelo Governo Federal, desgastando os sistemas públicos de apoio à saúde, assistência social e segurança alimentar e nutricional (Ribeiro-Silva *et al.*, 2020). Até recentemente, alguns dos programas afectados (incluindo o PAA) tinham sido modelos dos resultados alcançados pelo Governo brasileiro na luta contra a fome e a pobreza.

Tendo como pano de fundo estas perturbações nas relações Sul-Sul e nas instituições e políticas internas que informaram algumas dessas relações (particularmente na esfera agro-alimentar), este documento considera a acção das organizações da sociedade civil, redes e movimentos sociais, que não obstante as dificuldades se desenvolveram. Um dos casos apresentados considera as ligações Sul-Sul entre movimentos camponeses que foram reforçados durante a era da diplomacia do Sul e que continuaram no contexto actual. O outro caso diz respeito a redes de solidariedade em torno da produção e distribuição de alimentos que se intensificaram no contexto da pandemia. Antes de explorar os dois casos, é introduzido, de forma sucinta, um quadro de análise na secção a seguir.

«QUADROS DE ACÇÃO COLECTIVA» E «PLURALIDADE DE FORMAS E SIGNIFICADOS» NAS ARTICULAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Os intercâmbios políticos e técnicos internacionais envolvendo organizações da sociedade civil, redes e movimentos sociais que operam na esfera agro-alimentar englobam um conjunto diversificado de objectivos e modos de interacção, nomeadamente (i) articulação em rede, (ii) projectos de cooperação, (iii) participação em espaços institucionalizados, (iv) diálogo e formação, e (v) campanhas (Articulação Sul, 2016). Estes intercâmbios têm como pano de fundo alianças transnacionais entre organizações da sociedade civil e movimentos sociais, a troca de experiências e influência em espaços estratégicos (Edelman & Borrás, 2016). São, portanto, qualitativamente diferentes das acções de CSS coordenadas pelo Governo Federal que envolvem a transferência de políticas e tecnologias públicas.

Apesar das diferenças, existem ligações e continuidades entre estes diferentes conjuntos de experiências. Por exemplo, o envolvimento de actores da sociedade civil em iniciativas da CSS durante o período anterior (quer como implementadores, quer como vozes críticas contra projectos problemáticos, como é o caso do ProSavana em Moçambique) contribuiu para reforçar as suas redes internacionais e a sua capacidade de diálogo com organizações

⁸ Vide: WHO, 2021.

de outros países. Também reforçou a sua capacidade de debater a tradução de conceitos e práticas em diferentes contextos. Isto, por sua vez, contribuiu para amplificar as suas vozes em campanhas nacionais de advocacia.

Carvalho (2018) argumenta que o processo de transnacionalização dos movimentos sociais passa por um exercício constante de tradução de conceitos e práticas:

Não existe uma transnacionalização unívoca, mas sim transnacionalizações que assentam na contingência de experiências que permitem diferentes formas de articulação entre as práticas quotidianas, a acção política a nível doméstico e as interações que estão a ser tecidas internacionalmente (Carvalho, 2018:18).

Este processo foi teorizado como acções dos movimentos sociais transnacionais que concebem «quadros de acção colectiva» destinados a contestar pressupostos e práticas dominantes. Tais quadros diagnosticam as situações como problemáticas, oferecem soluções e apelam à acção para as alcançar. Através dos seus quadros de acção colectiva, os movimentos sociais muitas vezes enquadram os problemas como injustiças, identificando ao mesmo tempo o Estado ou governos como agentes responsáveis. Tais quadros «incitam outros a agir em concertação para afectar a mudança» nesses agentes (Benford & Snow 2000:615). Além disso, envolvem uma «ponte entre quadros» que liga «dois ou mais quadros ideologicamente congruentes, embora estruturalmente desconexos em relação a uma questão ou problema específico» (Snow *et al.*, 1986:467).

Os quadros de acção colectiva têm pelo menos dois papéis principais. Podem moldar discursos que outros actores podem aceitar ou mesmo abraçar. E podem mobilizar recursos materiais para soluções colectivas adequadas. Esta teorização serve para iluminar a forma como os movimentos sociais transnacionais têm estabelecido pontes entre conceitos anteriormente distintos, especialmente a agro-ecologia, a soberania alimentar e a economia solidária. Na América Latina, um papel de ponte é também desempenhado pela noção de «Bem Viver» e as suas versões indígenas originais.

Todos estes conceitos têm sido contrapostos ao modelo de modernização agrícola de capital intensivo, ao mesmo tempo que apontam os governos como agentes culpados de promover os interesses do agronegócio de forma desproporcionada. A principal alternativa tem sido os métodos agro-ecológicos, utilizando o conhecimento colectivo dos agricultores sobre os recursos disponíveis localmente. Estes métodos reproduzem sementes biodiversificadas, mantêm uma biodiversidade mais ampla para a resiliência das culturas e reciclam nutrientes, minimizando em conjunto a carga ambiental (Caporal & Costabeber, 2004). Há cerca de uma década, os movimentos sociais brasileiros têm desempenhado um papel de liderança numa maior convergência entre agro-ecologia e economia solidária ou EcoSol (FBES, 2011;

Schmitt, 2020:39). Esta última concebe circuitos curtos de abastecimento alimentar, em que as escolhas dos consumidores favorecem métodos agro-ecológicos socialmente justos, enquanto os produtores primários retêm mais do valor da produção. Esta ligação entre aspectos de produção e de consumo expressa a agenda mais alargada para uma economia solidária (Schmitt, 2020). Um processo paralelo articula agro-ecologia com soberania alimentar. De acordo com os movimentos sociais transnacionais:

A soberania alimentar é o direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente apropriados, produzidos através de métodos ecologicamente saudáveis e sustentáveis, bem como o seu direito de definir os seus próprios sistemas alimentares e agrícolas. Coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no centro dos sistemas e políticas alimentares, e não nas exigências dos mercados e corporações (Nyéléni, 2007).

Esses movimentos rapidamente abraçaram a agro-ecologia como um meio crucial para a soberania alimentar. A ênfase original na soberania das sementes foi elaborada da seguinte forma: «Proteger, respeitar e garantir a gestão da biodiversidade». Retomar o controlo das sementes e do material reprodutivo e implementar os direitos dos produtores de utilizar, vender e trocar as suas próprias sementes e raças animais» (Nyéléni, 2015). Os movimentos sociais da América Latina têm desempenhado um papel central na transposição desses conceitos para vários contextos (Altieri & Nichols, 2008; Rosset & Altieri, 2017; 2018).

Os movimentos de mulheres e feministas têm contribuído para tornar os movimentos de agro-ecologia e soberania alimentar mais inclusivos, trazendo para a ribalta a questão de género em diferentes contextos e inserindo os direitos das mulheres e as perspectivas feministas sobre a equidade de género na agenda da justiça alimentar (Masson, Paulos, & Bastien, 2017; Desmarais, 2003). Esta evolução conceitual não está livre de tensões, particularmente porque o feminismo confronta os papéis tradicionais do género e as ideias e práticas patriarcais, feministas indígenas questionam perspectivas que separam o social do natural, visão esta que continua profundamente enraizada nas formas de pensar (Shiva, Mies, & Salleh, 2014; Caro, 2013). Apesar destas tensões, a construção de uma posição feminista em relação à soberania alimentar agro-ecológica dá-se sem antagonizar outros movimentos e agendas não feministas no seio das amplas coligações agro-ecológicas e de soberania alimentar. Pelo contrário, as perspectivas feministas têm destacado uma «pluralidade de formas e significados» como parte integrante da alternativa que visam construir (Ferree, 2006). O compromisso feminista de dar poder às mulheres marginalizadas e desfavorecidas significa um envolvimento estratégico com lutas que são enquadradas em termos não feministas (tais como lutas pela inclusão das mulheres nos modos de produção capitalistas). Esta abordagem reflecte um reconhecimento dos conflitos e tensões, mas sem perder de vista a identidade e essência feminista.

Com base nestas perspectivas, as duas secções que se seguem analisam a forma como os actores da sociedade civil interagem, que conceitos circulam e como o seu significado é interpretado e traduzido entre contextos. Explorar até que ponto os quadros de acção colectiva permitem uma «pluralidade de formas e significados» é importante para compreender o potencial destes espaços para promover intercâmbios verdadeiramente recíprocos entre actores e entre contextos socioculturais.

COOPERAÇÃO MPA-UNAC SOBRE O PATRIMÓNIO DE SEMENTES QUEM ESTÁ ENVOLVIDO?

A conservação e gestão de sementes nativas surgiu, nos anos 2010, como uma das principais áreas de cooperação técnica e política entre o Movimento dos Pequenos Agricultores do Brasil (MPA) e a União Nacional dos Camponeses de Moçambique (UNAC). Estas duas organizações estão filiadas no movimento internacional *La Via Campesina*⁹, partilhando uma postura activa na protecção dos direitos dos agricultores e uma posição crítica em relação à agricultura de capital intensivo, dominada por interesses corporativos.

As interacções entre estas duas organizações relacionadas com sementes nativas começaram em 2008 (*La Via Campesina*, 2013), resultando num conjunto de actividades implementadas a partir de 2012. Numa primeira fase, a iniciativa foi apoiada pela Oxfam, como parte da sua própria carteira de CSS¹⁰. Estes intercâmbios estão ainda em curso, a diferentes níveis, embora não sejam actualmente financiados por um projecto específico. Neste processo, foi estabelecida uma série de ligações entre as iniciativas em torno de sementes e outras formas de intercâmbio e acção conjunta, expandindo o âmbito e os significados desta parceria.

O MPA surgiu como um movimento social no final dos anos 90, com fortes raízes no Sul do Brasil (Carvalho, 2018; Niemeyer, 2014). Desde a década de 1960, a agricultura nesta região tem sido sujeita a um processo de modernização. Os impactos de uma grande seca que ocorreu entre 1995 e 1996, perturbando os sistemas de produção dos pequenos agricultores, que se tinham tornado fortemente dependentes de insumos externos e do crédito rural, desencadeou um amplo processo de contestação contra o controlo e mobilização das empresas em torno de uma vasta gama de exigências sociais, levando ao surgimento do MPA como organização camponesa. O MPA adoptou uma posição crítica em relação às formas existentes de sindicalismo dos trabalhadores rurais, seguindo uma concepção mais flexível e estruturando-se como uma organização movimento¹¹. A luta pelo apoio ao crédito diferenciado aos pequenos

⁹ *La Via Campesina* é um movimento social transnacional que reúne 182 organizações camponesas, pequenos e médios agricultores, mulheres rurais, trabalhadores agrícolas e comunidades indígenas e agrárias de 81 países da Ásia, América, Europa e África (*La Via Campesina*, 2018; Desmarais, 2003).

¹⁰ Oxfam descreve-se como um «movimento global de pessoas que lutam para acabar com a pobreza e a injustiça» nas suas múltiplas dimensões (classe, género, raça, ambiente). Em 2021, a rede internacional da Oxfam foi composta por 21 organizações membros. Vide: Oxfam International, 2021 .

¹¹ Vide: MPA, 2021.

agricultores, juntamente com outras reivindicações, marcou a trajetória da organização na sua fase inicial.

A nível internacional, o MPA participou activamente em várias edições do Fórum Social Mundial, estabelecendo alianças com outras organizações internacionais (Carvalho, 2018). No final dos anos 90 e início dos anos 2000, o movimento reforçou os laços com *La Via Campesina*. Conceitos como campesinato, direitos dos camponeses e soberania alimentar foram, ao longo do tempo, incorporados no quadro político do MPA (Carvalho, 2018; Niemeyer, 2014) "genre": "Tese (Doutorado em Sociologia. A centralidade da alimentação e da produção alimentar, a valorização dos modos de organização da agricultura camponesa, a procura de autonomia, bem como a referência à agro-ecologia como quadro sociotécnico emancipatório foram sintetizadas, na primeira década dos anos 2000, na construção do Plano dos Camponeses, a declaração política do movimento.

Ao longo da sua história, o MPA acumulou experiências na conservação, recuperação e gestão de sementes nativas em diferentes regiões do Brasil, apoiando redes de guardiões de sementes, promovendo a estruturação de bancos de sementes comunitários, melhorando os métodos de selecção de variedades nativas e disponibilizando sementes nativas aos agricultores através da participação em programas de aquisições governamentais.

Em Moçambique, a UNAC foi criada, em 1987, por camponeses organizados em cooperativas e associações de todo o País (Nipassa, 2016). A UNAC surgiu num contexto marcado pelo conflito armado, pela deslocação de populações e pela transição de um regime socialista para uma economia de mercado. A questão da terra têm sido um eixo central na agenda da UNAC desde as suas origens. A organização desenvolveu um trabalho contínuo de defesa dos direitos dos camponeses, na sequência da elaboração da Lei de Terras de 1997. A Lei visava «proteger os direitos locais através do reconhecimento da legitimidade dos sistemas consuetudinários», proporcionando, ao mesmo tempo, aos investidores nacionais e internacionais «direitos seguros a longo prazo e alguma forma de comerciabilidade nos direitos fundiários» (Tanner, 2010:107). Todavia, a implementação deste quadro regulamentar progressivo tem sofrido pressões constantes de diferentes tipos de empresários e grupos de interesse (Frei, 2020; Oliveira, 2018; Matos, 2016; Tanner, 2010).

Historicamente, a UNAC tem tomado uma posição contra a disseminação de culturas transgénicas em Moçambique, manifestando publicamente a sua «plena confiança na agricultura camponesa e no modelo de produção agro-ecológica».¹² Tem também uma posição crítica em relação aos esforços do Governo moçambicano, no sentido de institucionalizar um conjunto de leis que procuram proteger os direitos dos cultivadores de plantas e criar um ambiente mais favorável à participação de empresas nacionais e transnacionais de sementes no mercado

¹² Vide: DW Moçambique, 2015

de sementes do país, repudiando qualquer tipo de restrição ao uso e circulação de sementes nativas.

QUE METODOLOGIAS SÃO UTILIZADAS PARA PROMOVER O DIÁLOGO E A APRENDIZAGEM?

Foi desenvolvido um conjunto integrado de acções relacionadas com sementes no âmbito da cooperação UNAC-MPA, em conjunto com a União das Cooperativas Agrícolas de Marracuene (UCAM), membro da UNAC¹³ e a trabalhar na província de Maputo. As actividades desenvolvidas na primeira fase do projecto beneficiaram 4500 mulheres e homens, com um grupo de cerca de 100 agricultores a participar directamente nesta experiência e um forte envolvimento das mulheres (La Via Campesina, 2013).

O projecto adoptou uma metodologia de camponês para camponês, amplamente difundida em toda a América Latina. Procurou combinar dimensões técnicas e políticas, tendo como espinha dorsal o envolvimento e a participação dos camponeses. As acções foram sempre programadas em conjunto, tendo sido criado, no seio da UCAM, um grupo de estudo sobre o tema das sementes, envolvendo líderes da UCAM, agricultores e técnicos. Um agricultor e técnico brasileiro, da liderança do MPA, permaneceu em Moçambique durante vários meses. O trabalho centrou-se em quatro culturas (milho, feijão, amendoim e mandioca). Foram realizadas visitas e actividades de formação ao longo deste período. Foi desenvolvida e implementada uma metodologia participativa para a selecção de materiais a cultivar nessa primeira época, considerando as espécies e variedades agrícolas já geridas pelos agricultores, riscos de extinção, importância para a alimentação e possibilidades de comercialização. Foram criadas áreas específicas de cultivo para a produção de sementes, com o objectivo de melhorar a sua qualidade. Este procedimento foi uma novidade para os agricultores, que também puderam aprender técnicas de selecção e armazenamento de material genético.

O principal objectivo da iniciativa não era transferir tecnologias, mas sim reforçar a capacidade de um grupo de pessoas ligadas à UNAC desenvolver uma linha de trabalho sobre sementes nativas. Ao nível nacional, a UNAC criou um grupo de trabalho específico com o objectivo de discutir a política e regulamentação das sementes, actuando também ao nível internacional. Um projecto relacionado com a promoção da soberania alimentar através de sementes nativas está actualmente a ser levado a cabo pela UNAC.

QUE IDEIAS, VALORES E VISÕES DO MUNDO CIRCULAM NESTES ESPAÇOS?

Os intercâmbios estabelecidos entre a UNAC e o MPA na conservação e gestão de sementes, e promoção da agro-biodiversidade de forma mais geral, fazem parte de um conjunto mais

¹³ De acordo com dados publicados no site da UNAC, a organização foi composta em 2021 por 5000 associações, 80 sindicatos distritais e 11 sindicatos provinciais. Vide: UNAC, 2021.

vasto de relações estabelecidas através de redes de solidariedade transnacional, tais como *La Via Campesina*. É de notar que «a recuperação dos sistemas tradicionais de conservação, manutenção e intercâmbio de sementes locais e os inalienáveis direitos colectivos dos camponeses sobre as suas sementes»¹⁴ fazem parte da agenda de *La Via Campesina* desde pelo menos 2001, altura em que a organização lançou a sua campanha global «Património de sementes de pessoas ao serviço da humanidade».

As sementes são um elo importante na articulação entre os camponeses, os seus territórios e a luta pela terra e a soberania alimentar. No entanto, estes conceitos, profundamente enraizados no quadro colectivo de *La Via Campesina*, têm significados diferentes no Brasil e em Moçambique, dois países com diferenças significativas em termos de posse da terra, relações agrárias e graus de modernização agrícola. A experiência de explorar conjuntamente princípios e práticas associadas à conservação e gestão de sementes nativas, em vez de seguir modelos, tal como observado nas iniciativas de transferência de políticas encabeçadas pelo governo, abre novas possibilidades de aprendizagem, bem como o estabelecimento de pontes entre contextos e partilha de visões de futuro para os diferentes actores envolvidos.

O alcance e o impacto da iniciativa de cooperação acima descrita não se limita ao nível local ou aos espaços que envolvem exclusivamente movimentos sociais. A investigação tornou evidentes as ligações existentes entre a cooperação não-governamental, a disputa sobre os significados da cooperação governamental, as campanhas internacionais dos movimentos sociais e o trabalho de advocacia levado a cabo pelas organizações da sociedade civil em diferentes fóruns multilaterais. Enquanto sementes nativas eram lançadas nos campos experimentais em Marracuene, a UNAC e o MPA, em aliança com uma vasto leque de organizações moçambicanas, brasileiras e japonesas, lideravam um processo internacional de resistência contra o *ProSavana*, um projecto que tinha como um dos seus objectivos replicar no Norte de Moçambique o modelo de agricultura industrial de capital intensivo que domina o Cerrado brasileiro (Aguiar *et al.*, 2016; Garcia & Kato, 2016; Shankland & Gonçalves, 2016).

PROJECTOS DE ACÇÃO-INVESTIGAÇÃO REINO UNIDO-BRASIL QUEM ESTÁ ENVOLVIDO?

Durante vários anos, a *Overseas Development Agency* (Agência de Desenvolvimento Ultramarino) do Reino Unido financiou o *Global Challenges Research Fund* (GCRF), um fundo destinado especialmente à investigação relacionada com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esta agência dispõe de numerosos projectos de redes e parcerias de investigação no sentido lato, além de instituições académicas. A Universidade Aberta (OU) possui dois projectos com parceiros na América do Sul, onde a coordenação está a cargo da Universidade

¹⁴ Vide: La Via Campesina, 2018a.

Estadual de São Paulo (UNESP). Os dois projectos reúnem investigadores-activistas de várias regiões num processo de aprendizagem mútua. Os dois projectos aqui descritos são:

- «Economia solidária baseada na agro-ecologia na Bolívia e no Brasil». O título abreviado «AgroEcos» exprime o duplo significado de «*echos*» (EcoSol): ecoar e replicar as boas práticas no espaço e no tempo. O orçamento do projecto inclui fundos consideráveis para que as equipas de estudo de casos realizem investigação.
- «Soberania alimentar através da agro-ecologia na América do Sul». Este projecto reúne equipas de investigação de seis países (Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), em que cada um deles já tinha parceiros comunitários. O orçamento dispõe de fundos modestos para a realização de actividades em rede.

Ambos os projectos se focam em iniciativas de produtores agro-ecológicos desenvolvendo pequenas cadeias de abastecimento de alimentos, ou circuitos curtos. Tal como o significado básico de «curto» o indica, estes circuitos contornam intermediários dominantes (grossistas e cadeias de supermercados), a fim de aproximar os produtores dos consumidores por vários meios, especialmente as Feiras do Agricultor. Outras formas são os programas de contratos públicos, as caixas alimentares semanais entregues aos consumidores e as subscrições de planos de apoio comunitário à agricultura.

Na América Latina, as iniciativas agro-ecológicas construíram uma economia solidária (EcoSol) dentro de um movimento mais amplo que engloba muitas actividades económicas. A curto prazo, a EcoSol-agro-ecologia indica tais iniciativas agro-ecológicas e as suas redes de apoio; estas últimas incluem produtores primários, grupos da sociedade civil, movimentos sociais e funcionários públicos. O Brasil possui uma Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

Ao longo da última década, muitos países sul-americanos foram submetidos a mudanças políticas de esquerda, conhecidas como «a onda rosa». Novos governos adoptaram políticas favoráveis a uma economia solidária, em resposta aos movimentos sociais. Contudo, esses governos também continuaram o modelo de «desenvolvimento» dominante, favorecendo empresas extractivistas, tais como sistemas agro-industriais (incluindo alimentos ultra-processados), mineração de capital intensivo, turismo predatório, etc. Todas estas actividades empresariais entraram em conflito com as agendas da EcoSol-agro-ecologia e da soberania alimentar, quer directa quer indirectamente, pelo que as suas redes tiveram de lidar com o conflito a vários níveis.

Os dois projectos consideraram como os profissionais agro-ecológicos constroem a economia solidária e a soberania alimentar como agendas contra-hegemónicas, resistindo ao mesmo tempo o modelo de desenvolvimento dominante.

QUE METODOLOGIAS SÃO UTILIZADAS PARA PROMOVER O DIÁLOGO E A APRENDIZAGEM?

Ambos os projectos tinham inicialmente como objectivo desenvolver métodos de acção-investigação participativa, como base para os alargar através de novas actividades. Todavia, a pandemia da COVID-19 complicou tais planos a dois níveis. Em primeiro lugar, as restrições às viagens impediram a realização do plano inicial de *workshops* seguindo métodos de base cultural em cada localidade, bem como as reuniões presenciais dos parceiros. Segundo, as iniciativas dos produtores enfrentaram precauções antivírus que perturbavam os mercados dos agricultores, os principais circuitos curtos dos parceiros comunitários. Porém, os parceiros encontraram colectivamente adaptações criativas, em parte através de meios de comunicação social *online*, tais como o *Facebook* para produtos publicitários e o *WhatsApp* para receber encomendas dos consumidores.

As equipas de investigação da AgroEcos facilitaram essas adaptações criativas, bem como a sua divulgação através de artigos e *webinars*. Estes ofereceram uma plataforma para o intercâmbio de conhecimentos entre iniciativas, incluindo fora do Brasil. Para uma área de estudo de caso, o projecto planeou *webinars* conjuntamente com o Fórum de Economia Solidária da Baixada Santista (FESBS). Estes eventos foram amplamente divulgados previamente, as gravações foram afixadas no canal AgroEcos no *Youtube* (ou as de parceiros como OTSS-FCT e FESBS); a sua disponibilidade foi amplamente propagada. Os resultados preliminares foram amplamente difundidos (AgroEcos, 2020).

Em conjunto, as transcrições de *webinars* e outras fontes *online* forneceram uma base para analisar as adaptações da EcoSol-agro-ecologia em resposta à pandemia. A análise NVivo foi realizada por pequenas equipas abrangendo os estudos de caso locais, estimulando comparações de contextos e estratégias. Os métodos *online* foram apresentados num artigo bilingue (Sansolo, Gross, & Levidow, 2021). Com uma cobertura geográfica alargada aos países hispânicos, em Outubro de 2020, a SEAE & SOCLA realizaram conjuntamente uma conferência internacional *online* sobre agro-ecologia, incluindo uma sessão sobre soberania alimentar, onde os parceiros da AgroEcos fizeram apresentações dos três estudos de caso.

A partir dessas análises preliminares, o projecto aperfeiçoou as perguntas originais de investigação como base para formular perguntas de entrevista para iniciativas de EcoSol-agro-ecologia. Como questão-chave, foi perguntado às iniciativas que medidas de apoio estatal tinham ganho e em que é que eram úteis; do mesmo modo, que medidas de apoio tinham procurado obter, mas não tinham ganho. A equipa de investigação recolheu as respostas e transformou-as em perguntas para funcionários públicos compreensivos, a fim de identificar os obstáculos e possíveis caminhos a seguir.

No projecto Soberania Alimentar-Agro-ecologia, realizaram-se inicialmente diálogos regulares entre as equipas de investigação dos seis países. Os tópicos de discussão incluíram: soberania

alimentar; iniciativas de *marketing* colectivo dos produtores agro-ecológicos; métodos de acção-investigação participativa com tecnologias sociais, evitando a dependência de técnicas de capital intensivo. Estas discussões ajudam a compreender os diversos significados da agro-ecologia e da soberania alimentar, dentro e entre vários países.

QUE IDEIAS, VALORES E VISÕES DO MUNDO CIRCULAM NESTES ESPAÇOS?

Ambos os projectos elaboraram vários conceitos analíticos relacionados com questões práticas de iniciativas agro-ecológicas. Em particular:

- Circuitos curtos como proximidades

O projecto AgroEcos tinha o objectivo inicial de identificar as capacidades colectivas de circuitos curtos, a sua base e, desta forma, os meios para reforçar essas capacidades. Dada a ambiguidade do termo «curto», este foi aperfeiçoado através do conceito de «proximidade». Os circuitos curtos solidários desenvolvem vários tipos de proximidade: geográfica, organizacional, social, cultural, de objectivos, etc. (Silva *et al.*, 2018). Tais proximidades relacionam-se com capacidades colectivas, conforme proposto inicialmente para a Baixada Santista (Silva *et al.*, 2020). Essas capacidades são desenvolvidas por vários meios, por exemplo, através de programas de formação e do intercâmbio de conhecimentos.

- Proximidade sociocultural

A proximidade sociocultural entre produtores e consumidores foi reforçada através do processamento de alimentos leves e de Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANC), que valorizam a agro-biodiversidade e a diversidade sociocultural que lhe está associada. Fornecem meios para produzir medicamentos à base de ervas e/ou alimentos tradicionais. As frutas podem ser ligeiramente transformadas em produtos saborosos que têm um prazo de validade mais longo, geram mais rendimento e evitam desperdícios, que se verificam em cerca de 40 % dos alimentos frescos no Brasil. Com o devido cuidado no processamento ligeiro da fruta, os produtos lembram as pessoas dos sabores e aromas preferidos da infância. Todas estas características contribuem para que os produtores agro-ecológicos desenvolvam relações mais estreitas com os consumidores (Schmitt, 2020:118).

- Base solidária na ajuda mútua

As iniciativas e redes de economia solidária estabelecem ou mobilizam relações de ajuda mútua recíproca: em que base? Uma fonte ou modelo chave tem sido o tradicional «mutirão», a palavra guarani que significa trabalho conjunto; este tornou-se um termo brasileiro generalizado de ajuda mútua. Tais relações podem criar a noção de «comunidade» em muitos sentidos. Em particular, provenientes do Indígena Originário Campesino, as iniciativas da EcolSol-agro-ecologia da Bolívia procuram renovar a sua ascendência camponesa; utilizam geralmente o termo «economia comunitária» em vez de economia solidária. Pelo contrário, nas zonas urbanas onde tais tradições se tornaram marginais, precisam de ser reconstituídas

como base para uma economia solidária. Estas diferenças geográficas e culturais ajudam a iluminar o significado social dos termos essenciais.

- Intermediários e atravessadores

A pandemia da COVID-19 destabilizou as principais cadeias alimentares (HLPE, 2020), e também os circuitos curtos solidários dos produtores agro-ecológicos. Estes conceberam novos meios para chegar aos consumidores, por exemplo, através de doações organizadas, entregas ao domicílio, mercados *drive-thru*, esquemas de caixas, etc. Através desses meios, os produtores agro-ecológicos tornaram-se dependentes de novos intermediários, estimulando uma reconsideração desse termo. Antes da pandemia da COVID-19, «intermediário» era um termo pejorativo que denunciava os actores com fins lucrativos que obtinham uma grande parte do valor de mercado em detrimento dos produtores; daí o objectivo de excluir tais funções de intermediário e, desta forma, encurtar a cadeia. Durante a pandemia, foi dado um significado pejorativo ao termo «atravessadores» em vez de «intermediários».

- Desigualdades de género

As mulheres têm desempenhado papéis de liderança nessas redes de agro-ecologia, por vezes como cooperativas de mulheres, sob formas que vão além dos movimentos manifestamente políticos (Action Aid, 2013; Desmarais, 2003; Siliprandi, 2015). As mulheres produtoras têm vindo a recuperar colectivamente o património alimentar, a conservar a biodiversidade das sementes, a trocar competências agro-ecológicas, a desenvolver relações mais estreitas com os consumidores e a exigir às autoridades públicas medidas de apoio. Durante a última década, houve uma convergência entre a agro-ecologia, EcoSol, e os movimentos feministas. As mulheres participantes têm levantado questões de género como a invisibilidade das mulheres e o duplo fardo (*double burden*), para que práticas mais equitativas possam superar a desigualdade de género (Hillenkamp, Guérin & Verschuur, 2014; Hillenkamp, 2015; Llanque *et al.*, 2018). Os projectos investigam as capacidades colectivas para tais esforços.

- Tecnologia social

A tecnologia social denota técnicas que são concebidas para papéis solidários. Tem sido um conceito familiar aos movimentos EcoSol e agro-ecologia durante, pelo menos, a última década (Dagnino, 2009). O conceito adquiriu uma nova relevância durante a pandemia, quando os produtores agro-ecológicos conceberam meios de *marketing* colectivo *online*. Os aplicativos para telemóveis estavam prontamente disponíveis, mas muitas vezes, não eram os mais adequados para facilitar as relações solidárias entre produtores e consumidores, por exemplo, para os informar sobre os métodos de produção agro-ecológicos e para minimizar os custos adicionais. Por isso, tem sido feito um esforço no sentido de redesenhar ou adaptar tais aplicativos para reforçar as relações solidárias.

- Soberania alimentar

Na década de 1990, este conceito surgiu como uma agenda contra-hegemónica, opondo-se à

agenda da elite dominante de «segurança alimentar» (Altieri & Toledo, 2011; Holt & Altieri, 2013). Mas a distinção da «segurança alimentar» tornou-se algo confusa. Os movimentos sociais ligaram ambos os conceitos à agro-ecologia, economia solidária e ao Direito à Alimentação, conquistando algum apoio institucional (HLPE, 2020; Schmitt, 2020). O projecto do GCRF, de seis países, investiga essas ligações tal como vistas estrategicamente por grupos de advocacia.

- Expansão não-capitalista?

Sempre que os produtores investem em capital fixo, por exemplo, para expandir a produção agrícola ou a comercialização, incentiva mais contributos externos para aumentar a produtividade e, deste modo, pagar o investimento. O trabalho torna-se mão-de-obra que reproduz o capital e impulsiona assim as relações capitalistas (Paz, 2021). Como pode a expansão agro-ecológica evitar este cenário? As tecnologias sociais podem minimizar a necessidade de investimento financeiro (Dagnino, 2009). Isto diz respeito a discussões globais sobre «escalonar a agro-ecologia», também conhecida por «massificar a agro-ecologia». Um meio central foram as cadeias de valor mais curtas (circuitos curtos) de uma economia solidária (FAO, 2018). Os projectos do GCRF discutem como as iniciativas agro-ecológicas podem expandir tais relações, mantendo, ao mesmo tempo, a sua independência do capital.

- Políticas públicas para a capacitação colectiva

Durante a última década, a América Latina teve uma maior convergência entre os movimentos de agro-ecologia, EcoSol, e soberania alimentar. Ambos os projectos analisam a forma como as medidas de apoio estatal ajudaram a capacitação colectiva para esta convergência. Contribuíram para clarificar como tais medidas o poderiam fazer melhor, como uma base para as reproduzir no tempo e no espaço. As medidas de apoio anteriores foram muito enfraquecidas durante os governos de direita do Brasil, desde 2016, e também durante a ditadura da Bolívia, em 2020. Apesar destes contextos mais adversos, as iniciativas alimentares agro-ecológicas ainda exigiam medidas de apoio e, por vezes, ganhavam-nas de agências estatais locais, facilitadas por parceiros de investigação de projectos. Estudos de casos locais identificaram uma grande diversidade de agências de apoio e de relações com elas.

- Acção-investigação participativa

Os métodos de acção-investigação participativa foram inicialmente elaborados através do conceito *sentipensante*, que combina pensamento e sentimento (Moncayo & Borda, 2009). Estes métodos têm potencialmente um papel contra-hegemónico (Lizárraga & Vacaflores, 2020). Este papel depende de métodos baseados na cultura para uma «*animacion socio-cultural*» que pode facilitar o papel dos produtores e dos cidadãos na tomada de decisões (por exemplo, Sirvent, 2010). Tais métodos foram originalmente planeados para os eventos do projecto OU-UNESP, mas foram condicionados por um formato apenas *online* durante a pandemia. No

entanto, o projecto AgroEcos utilizou este formato para envolver profissionais da EcoSol-agro-ecologia para clarificar as suas estratégias, elaborar conceitos essenciais com eles e, deste modo, aprofundar as suas discussões sobre estratégia (Sansolo, Gross, & Levidow, 2021).

CONCLUSÃO

A CSS orientada pelo Estado tem proporcionado oportunidades de aprendizagem sobre modelos de políticas destinadas a apoiar os pequenos agricultores familiares. Estes espaços apresentam várias limitações, conforme é ilustrado pelas iniciativas do Governo brasileiro (secção 2). Em particular:

- A aprendizagem Sul-Sul é entendida como uma «transferência de políticas» do Brasil para outros países, oferecendo modelos de políticas ou soluções tecnológicas prontas;
- A perspectiva de «transferência» obscurece as condições sociopolíticas que estão na origem das políticas e que estão na base do seu sucesso ou fracasso;
- Este foco marginaliza o papel da acção colectiva (por exemplo, exigências da sociedade civil e iniciativas-piloto), que constituiu uma base importante para as agências estatais definirem políticas úteis.

Estas limitações assinalam a necessidade de reforçar espaços que englobam um conjunto mais amplo de vozes que foram amplamente marginalizadas pelos canais oficiais da CSS. Tais espaços foram ilustrados nas duas secções anteriores. De forma análoga aos movimentos sociais transnacionais (ou envolvendo-os), estes espaços de interacção Sul-Sul e de diálogo de políticas estabelecem uma ponte entre diversos quadros para agendas contra-hegemónicas mais eficazes. Exploram vários significados dependentes do contexto do mesmo conceito, por exemplo, soberania alimentar e economia solidária (ou conceitos funcionalmente semelhantes). Estes espaços utilizam metodologias conducentes ao intercâmbio e aprendizagem entre pares, ajudando a desenvolver um entendimento comum de termos-chave e experiências de profissionais em diversos contextos. Centram-se em ideias, práticas ou processos para grupos de intervenientes com vista a criar soluções adequadas aos seus próprios contextos e exigir políticas apropriadas. Ajudam a clarificar estratégias para contestar políticas prejudiciais e a exigir medidas de apoio adequadas. Tais formas de cooperação e diálogo contrastam com os esforços intergovernamentais para comparar (muitas vezes presumindo semelhanças) ou transferir políticas de forma linear.

Os investigadores têm um papel importante em facilitar tais espaços de aprendizagem Sul-Sul, aprendendo eles próprios com os intercâmbios entre os profissionais e ajudando a traduzir as suas experiências em diversos contextos. Podem também desempenhar um papel na criação de relações entre as diferentes arenas ou modalidades de interacção Sul-Sul. Este papel pode ajudar a enriquecer e democratizar a CSS.

Formas mais amplas e mais plurais de aprendizagem Sul-Sul podem contribuir para intervir no debate global sobre um futuro pós-pandemia. Quando a pandemia da COVID-19 começou, as elites globais defenderam inicialmente meios para um eventual «regresso ao normal». Isto reforçaria o prejudicial sistema agro-industrial globalizado, as suas desigualdades socioeconómicas e as causas da pandemia (Levidow, 2020; Davis, 2005; Wallace, 2020; Wallace, Liebman & Fernando, 2020). Rapidamente um «regresso ao normal» foi suavizado como «*building back better*» («voltar a construir melhor»), ou seja, ultrapassar as vulnerabilidades sistémicas a fim de restaurar o crescimento económico (WEF, 2020). Esta versão «melhor» de um sistema destrutivo foi formulada como «*The Great Reset*» («O Grande Reinício»). Aqui, a elite global reivindica autoridade moral para a «gestão de um bem comum global» (WEF, 2020), após várias décadas de degradação sistemática e de enclausuramento do bem comum. Em contraste com as agendas dessas elites, as alternativas agro-ecológicas solidárias promovem capacidades colectivas para proteger o bem comum, construindo um «normal» diferente, baseado em relações solidárias, em vez de concorrência de mercado, e assim, eventualmente substituindo o sistema agro-industrial alimentar. Isto significa «reconstruir de maneira diferente», em vez de procurar uma versão melhor de um sistema destrutivo e desigual. O intercâmbio de conhecimentos Sul-Sul pode contribuir para tais esforços através de uma mudança de paradigma que permita que os ideais de solidariedade, reciprocidade e aprendizagem mútua sejam verdadeiramente postos em prática.

REFERÊNCIAS

- ABC. (2010). *Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.
- Abreu, F.J.M. (2013). A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil / The Evolution of International Technical Cooperation in Brazil. *Mural Internacional*. 4 (2), 3–16.
- Abrucio, F. L., et al. (2020). “Combate à Covid-19 Sob o Federalismo Bolsonarista: Um Caso de Descoordenação Intergovernamental.” *Revista de Administração Pública*. 54 (4), 663–77.
- Action Aid. (2013). “*Mulheres e Agro-Ecologia: Sistematização de Experiências de Mulheres Agricultoras*”. Rio de Janeiro: Action Aid.
- Agroanalysis. (2012). “*FGV Lança Fundo Pioneiro de Investimentos em Agronegócio*.” Agroanalysis. http://www.agroanalysis.com.br/materia_detalhe.php?idMateria=1313.
- AgroEcos. (2020). *AgroEcos Boletim No.1*. São Paulo: UNESP.
- Aguiar, D. M. E. et al. (2016). *A Cooperação Sul-Sul dos Povos do Brasil e de Moçambique. Memória da Resistência ao Pro-Savana e Análise Crítica de Seu Plano Diretor*. Rio de Janeiro: FASE.
- Almeida-Filho, N. (2021). “Pandemia de Covid-19 no Brasil: Equívocos Estratégicos Induzidos por Retórica Negacionista.” In: A. O. Santos & L. T. Lopes (eds.). *Principais Elementos. Coleção Covid-19, Vol.1*. Brasília-DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde.
- Altieri, M. A. & Nichols, C. (2008). “Scaling up Agroecological Approaches for Food Sovereignty in Latin America.” *Sustainable Agriculture Reviews*. (11), 1–29.
- Altieri, M. A. & Toledo, V. M. (2011). “The Agroecological Revolution in Latin America: Rescuing Nature, Ensuring Food Sovereignty, and Empowering Peasants.” *Journal of Peasant Studies*. 38 (3), 567–612.
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. (53) (special edition), 214–40.
- Articulação Sul (2016) *Articulando resistências no Sul Global: experiências de movimentos camponeses, sindicatos rurais e organizações não governamentais*. São Paulo, Oxfam Brasil. Disponível em: http://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/01/ArticulacYaYo_Movimentos_Camponeses_1.pdf.
- Avritzer, L. (2019) *O pêndulo da democracia*. São Paulo, Todavia.
- Baptista, J. V. M., Bertolucci, A. C. & Diogo, A. V. K. (2020). “Política de Estado ou de Governo? A Reorientação da Política Externa Brasileira Sob o Governo Bolsonaro.” *Caderno do CEAS*. 45 (250), 502–33.

- Benford, R. D. & Snow, D. A. (2000). "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment." *Annual Review of Sociology*. 26 (1), 611–39.
- Bianchi, B., Chaloub, J., Rangel, P. & Wolf, F. (2021) *Democracy and Brazil: collapse and regression*. New York, Routledge.
- Cabral, L. (2016). "Priests, Technicians and Traders: Actors, Interests and Discursive Politics in Brazil's Agricultural Development Cooperation Programs with Mozambique." Brighton: Institute of Development Studies.
- Cabral, L., et al. (2016). "Brazil's Agricultural Politics in Africa: More Food International and the Disputed Meanings of "Family Farming." *World Development*. (81), 47–60.
- Caporal, L. & Costabeber, J. A. (2004). *Agroecologia e Extensão Rural: Contribuições Para a Promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: EMATER.
- Caro, P. (2013). "Gender Equality and Women's Rights in the CLOC-Via Campesina Movement." *BRIDGE-IDS Development-Gender Case Study*.
- Carvalho, P. D. (2018). "A Produção do Transnacional: Compilações da Agricultura Camponesa na CONTAG e no MPA." Tese (Doutorado em Ciência Política), Belo Horizonte-MG: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário. (2021). *A Linha do Tempo da Estratégia Federal de Disseminação aa Covid-19. Estudo Elaborado no Âmbito do Projeto de Pesquisa "Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil" do Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP), Atualizado Mediante Solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito Criada Pelos Requerimentos do Senado Federal 1371 e 1372, de 2021, Por Meio do Ofício 57/2021-CPIPANDEMLA*.
- Chatin, M. (2019). "Brésil: La Politique Étrangère de Jair Bolsonaro." *Politique Étrangère*. (2), 115–27.
- Clements, E. (2015). "Brazilian Policies and Strategies for Rural Territorial Development in Mozambique: South-South Cooperation and the Case of ProSAVANA and PAA." Presidente Prudente: Universidade Estadual de São Paulo.
- Costa-Leite, I., et al. (2014). "Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate." *IDS Evidence*. IDS Report 59. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/publication/brazil-s-engagement-in-international-development-cooperation-the-state-of-the-debate>.
- Dagnino, R. P. (2009). *Tecnologias Sociais: Ferramenta Para Construir Outra Sociedade*. Campinas: Unicamp.
- Davis, M. (2005) *The Monster at our Door: The Global Threat of Avian Flu*. New York, New Press. Disponível em: <https://thenewpress.com/books/monster-our-door>.

- Desmarais, A. A. (2003). 'The Via Campesina: Peasant Women at the Frontiers of Food Sovereignty.' *Canadian Woman's Studies*. 23 (1), 140–45.
- DW Moçambique (2015) *Nova Aliança do G7 não é adequada à realidade agrícola moçambicana*. 2015. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/nova-alian%C3%A7a-do-g7-n%C3%A3o-%C3%A9-adequada-%C3%A0-realidade-agr%C3%ADcola-mo%C3%A7ambicana/a-18495392> (consultado a 7 de Julho de 2021).
- Easterly, W. (2006). *Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Edelman, M. & Borras, S. (2016). *Political Dynamics of Transnational Agrarian Movements*. Agrarian Change & Peasant Studies. Rugby: Practical Action Publishing.
- FAO. (2018). *Scaling up Agroecology Initiative: Transforming Food and Agricultural Systems in Support of the SDGs*. Rome: FAO [Iniciativa Para Ampliar La Escala de La Agroecología]. <http://www.fao.org/3/I9049ES/i9049es.pdf>.
- Favareto, A. (2014). "Interrogating the Success of Brazilian Agricultural Development." CBAA Working Paper. Brighton: Institute of Development Studies.
- FBES. (2011). *Encontro Nacional de Diálogos e Convergências: Agroecologia, Saúde e Justiça Ambiental, Soberania Alimentar, Economia Solidária e Feminismo*. Rio de Janeiro: Forum Brasileiro de Economia Solidária. Disponível em: https://fbes.org.br/wp-content/uploads/Acervo/Publica%C3%A7%C3%B5es/fbes_encontro_dialogo_e_convergencias_documento_referencia.pdf.
- Ferree, M. M. (2006). "Globalization and Feminism." In *Global Feminism: Transnational Women's Activism, Organizing, and Human Rights*. New York: NYU Press.
- FGV News. (2012). "FGV Projetos and GV Agro Launch the Nacala Fund in Brasília." FGV. 2012. <http://fgvnoticias.fgv.br/en/news/fgv-projetos-and-gvagro-launch-nacala-fund-brasilia>.
- Fiddian-Qasimiyeh, E.& Daley, P. (2018). *Routledge Handbook of South-South Relations*. Abingdon: Routledge.
- Francisco, F., et al. (2019). "O Realinhamento Brasileiro e o Fim da África Estratégica." Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil." <https://opeb.org/2019/08/11/o-realinhamento-brasileiro-e-o-fim-da-africa-estrategica/>.
- Francisco, F., et al. (2021). "O Realinhamento Brasileiro e o Fim da África Estratégica." In: G. S. Marigoni, R. Giorgio & T. Berringer (eds.). *Relações Internacionais em um Mundo em Transformação: As Bases da Política Externa Bolsonaroista*. Santo André: Editora UFABC, pp. 183-97.
- Frei, V. (2020) A lei de terras, de minas e de investimento estrangeiro e a territorialização dos megaprojetos de mineração em Moçambique: uma análise sobre o processo de

- expropriação das comunidades locais. In: P. F. Matos & M. M. Mendonça (eds.). *Mineração e agronegócio: efeitos no ambiente, trabalho e saúde*. São Paulo, Paco Editorial. pp. 189–217.
- Gallego, E. (2019) *La bolsionarización de Brasil*. Documentos de Trabajo 121. Madrid, Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos.
- Garcia, A. & kato, K. (2016). ‘Políticas Públicas e Interesses Privados: Uma Análise a Partir do Corredor de Nacala.’ *Caderno CRH* 29. (76), 69–86.
- Garcia, A., Kato, K. & Fontes, C. (2013). “*A História Contada Pela Caça ou Pelo Caçador? Perspectivas Sobre o Brasil em Angola e Moçambique*.” Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). Disponível em: <http://www.pacs.org.br/2013/03/08/pesquisado-pacs-sobre-a-relacao-brasil-afrika-a-historia-contada-pela-caca-ou-pelo-cacador-perspectivas-sobre-o-brasil-em-angola-e-mocambique/>.
- Gorosito, M.M. & Allende, R.A. (2017). *La participación social en el Mercosur de XXI*. Lomas de Zamora: Editorial UNLZ.
- Grisa, C. & Niederte, P. (2019). “*Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul*.” *Dados* 62. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582019175>.
- Hillenkamp, I. (2015). “Solidarity Economy for development and women’s emancipation: lessons from Bolivia”. *Development and Change*. 46 (5), 1133–1158.
- Hillenkamp, I., Guérin, I. & Verschuur, C. (2014). “A economia solidária e as teorias feministas: possíveis caminhos para uma convergência necessária”. *Revista de Economia Solidária*. (3).
- HLPE (2020). *Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030. Report #15*. In: 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9731en/ca9731en.pdf>.
- Holt, G.E. & Altieri, A. (2013). Agroecology, food sovereignty, and the new Green Revolution. *Agroecology and Sustainable Food Systems*. 37 (1), 90–102.
- JICA, ABC, & Governo de Moçambique (2009). “*Memorandum de Entendimento sobre a Cooperação Triangular Para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique*.”
- Justiça Ambiental (2013). “*Leaked ProSAVANA Master Plan Confirms Worst Fears*.” 2013. GRAIN. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>.
- La Via Campesina (2018a) *16 October: La Via Campesina relaunches “Global Campaign for Seeds, a heritage of Peoples in the Service of Humanity”*. 2018. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/16-october-la-via-campesina-relaunches-global-campaign-for-seeds-a-heritage-of-peoples-in-the-service-of-humanity/> (consultado a 7 de Julho de 2021).

- La Via Campesina (2013). *“La Via Campesina: our seeds, our future”*. Notebook La Via Campesina 6. Jacarta: La Via Campesina.
- La Via Campesina (2018). *“Member Organisations of La Via Campesina (Updated 2018)”*. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/member-organisations-of-la-via-campesina-updated-2018/> (Consultado a 8 de Julho de 2021).
- Levidow, L. (2020). *‘Return to normal’ from the COVID-19 crisis?*. Disponível em: <https://projetoagroecos.wixsite.com/meusite/post/return-to-normal-from-the-covid-19-crisis?>
- Lewis, D. & Mosse, D. (2006). *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Lizárraga, P. & Vacaflares, C. (2020). *Balance bibliográfico: Investigación Acción Participativa, Proyecto AgroEcos*. Tarija: Comunidad de Estudios Jaina.
- Llanque, A., et al. (2018). Mujeres, trabajo de cuidado y agroecología: hacia la sustentabilidad de la vida a partir de experiencias en diferentes eco-regiones de Bolivia. In: G. P. Z. Sánchez, G. Catacora-Vargas, & E. Siliprandi (eds.). *Agroecología en femenino. Reflexiones a partir de nuestras experiencias*. La Paz: SOCLA/ CLACSO, pp. 124–140.
- Long, N. (1992). *Battlefields of Knowledge: Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London: Routledge.
- Masson, D., Paulos, A. & Bastien, E.B. (2017). “Struggling for Food Sovereignty in the World March of Women.” *The Journal of Peasant Studies*. 44 (1), 56–77.
- Matos, E.A.C. (2016). *Desterritorialização e reterritorialização das comunidades atingidas por pela exploração do carvão mineral em Moatiz, Moçambique*. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre-RS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.
- Mawdsley, E. (2012). *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. London: Zed Books. Disponível em: <http://prism.talis.com/sussex-ac/items/1149437>.
- Mendes, S. (2019). *“Declarações racistas de Bolsonaro e desinteresse econômico afastam líderes africanos do Brasil.”* 2019. RFI. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/brasil/20190104-posse-de-bolsonaro-anuncia-incertezas-sobre-relacoes-entre-brasil-e-africa-0>. (Consultado a 4 de Janeiro de 2019).
- Mendonça, J.W. & Faria, C.A.P. (2015). A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 58 (1). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500101>.
- Milhorance, C. (2019). *New geographies of global policy-making: south-south networks and rural development strategies*. New York and London: Routledge.

- Moncayo, V.M. & Borda, O.F. (2009). Hombro Hicotea y sentipensante. In: O. F. Borda (ed.). *Una sociología sentipensante para América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160304050141/01pres.pdf>.
- Monjane, B. & Bruna, N. (2020). “Confronting Agrarian Authoritarianism: Dynamics of Resistance to PROSAVANA in Mozambique.” *The Journal of Peasant Studies*. 47 (1), 69–94.
- Moreira, D.S. (2020). Semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na política externa. *Cadernos Argentina Brasil*. 9, 1–19.
- Mosse, D. (2011). *Adventures in Aidland: the Anthropology of Professionals in International Development*. New York: Berghahn Books.
- Moyo, D. (2009). *Why Aid Is Not Working and How There Is Another Way for Africa*. London: Allen Lane.
- Moyo, S., Paris, Y. & Jha, P. (2012). “Imperialism and Primitive Accumulation: Notes on the New Scramble for Africa.” *Agrarian South. Journal of Political Economy*. 1 (2), 181–203.
- MPA (2021) *Historic*. 2021. Disponível em: <https://mpabrazil.org.br/historico/> (consultado a 7 de Agosto de 2021).
- Ndlovu-Gatsheni, S.J. & Tafira, K. (2018). “The Invention of the Global South and the Politics of South-South Solidarity.” In: E. Fiddian-Qasmiyeh & P. Daley (eds.). *Routledge Handbook of South-South Relations*. London: Routledge, pp. 127–140. Disponível em: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/suss/detail.action?docID=5607389>.
- Niederle, P. (2016). *REAF Mercosur: Una Década de Coproducción de Políticas Públicas Entre El Estado y La Sociedad Civil*. Santiago: FAO.
- Niemeyer, C.B. (2014). *Movimentos sociais como produtores de conhecimentos: a Soberania Alimentar no Movimento de Pequenos Agricultores*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ.
- Nipassa, O.J.A. (2016). *Autonomia e dependência da sociedade civil no processo de desenvolvimento humano em Moçambique*. Tese (Doutorado em Estudos Africanos). Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL.
- Nyéleni (2007). *Declaration of Nyéleni, Declaration of the Forum for Food Sovereignty*. Disponível em: <https://nyeleni.org/spip.php?article290>.
- Nyéleni (2015). *Declaration of the International Forum for Agroecology, Nyéleni, Mali*. Disponível em: www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2015/02/Downloaddeclaration-Agroecology-Nyeleni-2015.pdf.
- OECD (2021). *What Is ODA?* *Development Co-operation Directorate, OECD*. Disponível

em: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>.

- Oliveira, L.T. (2018). *“Na República de Moçambique temos lei”*. *Política de terras, sentidos da terra e conflitos no litoral norte de Moçambique*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Brasília: Universidade de Brasília – UNB.
- Oxfam International (2021) *The future is equal*. 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org/en/what-we-do/about> (consultado a 7 de Julho de 2021).
- Paz, R. (2021). *La agroecología en disputa: una mirada desde el capital y la economía política. documento para el proyecto AHRC-GCRF*.
- Ribeiro-Silva, R., et al. (2020). Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*. 25 (9). Disponível em: doi:10.1590/1413-81232020259.22152020.
- Rosset, P. & Altieri, M. (2017). *Agroecology: Science and Politics*. Manitoba: Fernwood.
- Rosset, P.Y. & Altieri, M. (2018). *Agroecología: ciencia y política. Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA), based on previous item*.
- Salgado, V. & Bressan, R.N. (2020). O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. *Revista Neiba - Cadernos Argentina-Brasil*. (9), 1–22.
- Sansolo, D., Gross, G. & Levidow, L. (2021). *Pesquisa-ação-participativa na pandemia: aspectos metodológicos*. Disponível em: <https://projetoagroecos.wixsite.com/meusite/post/pesquisa-a%C3%A7%C3%A3o-participativa-na-pandemia-aspectos-metod%C3%B3gicos>, translated as ‘Participatory Action Research during the Covid-19 pandemic: methodological aspects’, <http://www.open.ac.uk/ikd/blog/participatory-action-research-during-covid-19-pandemic-methodological-aspects>.
- Sauer, S. (2008). *“Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro”*. Texto para Discussão 30. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <http://livroaberto.ibict.br/handle/1/840>.
- Schmitt, C.J. (2020). *Redes de agroecologia para o desenvolvimento dos territórios : aprendizados do Programa Ecoforte*. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2020/05/14/livro-redes-de-agroecologia-para-o-desenvolvimento-dos-territorios-aprendizados-do-programa-ecoforte/>.
- Scoones, I., et al. (2016a). A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture.” *World Development*. (81), 1–12.
- Scoones, I., et al. (2016b). A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture. *World Development*. (81), 1–12.

- Scoones, I., Cabral, L. & Tugendhat, H. (2013). "New Development Encounters: China and Brazil in African Agriculture." *IDS Bulletin*. 44 (4), 1–19.
- Shankland, A. & Gonçalves, E. (2016). Imagining agricultural development in South-South cooperation: the contestation and transformation of ProSavana. *World Development*. (81), 35–46.
- Shiva, V., Mies, M. & Salleh, A. (2014). *Ecofeminism*. London: Zed Books. Disponível em: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/suss/detail.action?docID=1644031>.
- Siliprandi, E. (2015). *Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Silva, N.R.J., et al. (2020). *Ativar proximidades para construir a economia solidária*. 2020. Folha Santista. Disponível em: <https://folhasantista.com.br/noticias/ativismo/ativar-proximidades-para-construir-a-economia-solidaria/> (Consultado a 29 de Julho de 2020).
- Silva, N.R.J., et al. (2018). *Quadro teórico de apoio à atuação de extensionistas para o fortalecimento da economia solidária, Economia social e pública*. Ponta Grossa: Atena Editora. Disponível em: <http://agritrop.cirad.fr/588907/>, <https://doi.org/10.22533/at.ed.277180409>.
- Sirvent, M.T. (2010). La investigacion accion participativa y la animacion socio-cultural. Su papel en la participacion ciudadana, Animation, Territoires Et Pratiques Socioculturelles. *Revue ATPS*. (1), 61–74.
- Snow, D., et al. (1986). Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*. 51 (4), 464–481.
- Tanner, C. (2010). Land rights and enclosures: implementing the Mozambican land law in practice. In: W. Anseeuw & C. Alden (eds.). *Struggles over land in Africa: conflicts, politics and change*. Cape Town: Human Sciences Research Council, pp. 105–130.
- UNAC (2012). "Pronunciamento Da UNAC Sobre o Programa ProSavana." *União Nacional de Camponeses*. Disponível em: <http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/39-pronunciamento-da-unac-sobre-o-programa-prosavana>.
- UNAC (2021) 2021. Disponível em: <https://www.unac.org.mz/> Consultado a 07 de Julho de 2021.
- UNAC, Via Campesina, & GRAIN (2012). "Brazilian Agribusiness Invades Africa." Disponível em: <http://farmlandgrab.org/post/view/21363>.
- UNOSSC (s.d.). "What Is South-South Cooperation?" *United Nations Office for South-South Cooperation*. Disponível em: http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html (Consultado a 2 de Setembro de 2017). September 2017].
- Wallace, R. (2020) *Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science*. New York, Monthly Review Press. Disponível em: https://monthlyreview.org/product/big_farms_make_big_flu/.

- Wallace, R., Liebman, A. & Fernando, C.L. (2020) Covid-19 and circuits of capital. *Monthly Review*. 72 (1). Disponível em: <https://monthlyreview.org/2020/05/01/covid-19-and-circuits-of-capital/>.
- WHO (2021) *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. 2021. Disponível em: <https://covid19.who.int/> (consultado a 25 de Junho de 2021).
- World Economic Forum (2020). *Great Reset initiative*. Disponível em: <https://www.weforum.org/great-reset/>.
- Xu, X., *et al.* (2016). “Science, Technology, and the Politics of Knowledge: The Case of China’s Agricultural Technology Demonstration Centers in Africa.” *World Development*. (81), 82–91.

PUBLICAÇÕES DO IESE

LIVROS/BOOKS

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

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

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

Governação 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 Governação 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 23: Filipe Nyusi: um terceiro mandato é possível? (2021)

Sérgio Chichava
<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/10/CadernoIESE23P-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/CadernosIESE-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/CadernosIESE-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/CadernosIESE-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/CadernosIESE-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. Nylan

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Eng.pdf

- Cadernos IESE nº 13P: O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique). (2014)**
William R. Nylén
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Port.pdf
- Cadernos IESE nº 12E: The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude. (2013)**
Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12e.pdf
- Cadernos IESE nº 12P: A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude. (2013)**
Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12p.pdf
- Cadernos IESE nº 11: Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFranco.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 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-paratadário, 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 “intermediários” 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 poupamos 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 Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77p.pdf
- Nº 77E: Economic growth and development strategies in the CPLP. (2015)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77e.pdf
- Nº 76: Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Oksana Mandlate, e Epifânia Langa
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias76.pdf
- Nº 75: Padrões de investimento privado e tendências especulativas na economia moçambicana. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias75.pdf
- Nº 74: Acumulação Especulativa e Sistema Financeiro em Moçambique. (2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco 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, Egídio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_58.pdf

Nº 57: Cheias em Chókwè: um exemplo de vulnerabilidade. (2013)

Crescêncio Pereira, Michael Sambo e Egídio Chaimite

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_57.pdf

Nº 56: Haverá Possibilidade de Ligação Entre Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais? (2013)

Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali 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 Fingeremann (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 Fingeremann. (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. Fingeremann
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: ITIEM–Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf
- Nº 42E: Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf
- Nº 42P: Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique. (2012)**
Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf
- Nº 41: Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo? (2012)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf
- Nº 40: “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários. (2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf
- Nº 39: Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências. (2011)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf
- Nº 38: Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária. (2011)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf
- Nº 37P: Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade? (2011)**
António Alberto da Silva Francisco 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_36e.pdf

- Nº 36: A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011. (2011)**
António Alberto da Silva Francisco 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 Ossemame e Nelsa Massingue
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf
- Nº 8: Sobre os Votos Nulos. (2009)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf
- Nº 7: Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia. (2008)**
Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame
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 Ossemame, 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

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 Ossemane e Sofia Amarcey

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf

Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Relatorio_Japao_final.pdf

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf (também disponível em língua Portuguesa no link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

O Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) é uma instituição comprometida com a investigação social e económica pluralista e interdisciplinar, com enfoque no rigor e na qualidade académica e na relevância e no compromisso social do seu trabalho, aberta à colaboração e cooperação e dedicada a contribuir para o desenvolvimento de redes de investigadores e organizações de investigação associadas sobre Moçambique e o seu enquadramento na África Austral e no Mundo.

A décima segunda edição do livro *Desafios para Moçambique 2021* escolheu como tema a reflexão sobre os desafios que a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) trouxe para Moçambique. O livro explora os encadeamentos da pandemia nas quatro áreas habituais da série *Desafios*, nomeadamente: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo. A pandemia do novo coronavírus representa um desafio social ao comprometer não só a saúde pública e a vida da população, mas também os meios de subsistência da sociedade, num contexto em que as respostas do Estado, pela via das políticas públicas (como acção social e protecção social), é condicionada por interesses, restrições de capacidade e concepções e práticas políticas sobre os direitos e liberdades dos cidadãos que condicionam a sua eficácia. No contexto político, os desafios estão nas tensões que surgem na sociedade moçambicana, no âmbito das medidas para a contenção e combate à pandemia, que reflectem relações estabelecidas a diversos níveis de governação (central e local) e relações de poder entre diferentes actores, como, por exemplo, entre o Governo e a sociedade civil, entre empregadores e empregados e entre o Estado e os cidadãos e as implicações disso para o espaço e práticas de cidadania e a democracia em geral. No contexto económico, os desafios estão na crise económica, agravada pela pandemia devido às restrições à actividade económica, resultando na flutuação cambial, inflação e subida do custo de vida. Isso tudo ocorre diante de um Estado com fraca capacidade para responder às demandas da população e do tecido empresarial, devido à crise fiscal que o acomete. Os desafios também se estendem às relações do País com o Mundo, com o impacto negativo da pandemia globalmente e, particularmente, nos países com que Moçambique se relaciona, com destaque para os que integram a cooperação Sul-Sul, abordada no livro. A crise da COVID-19 tem implicações no acesso do País às oportunidades económicas existentes no contexto da globalização, assim como nos espaços de diálogo de políticas públicas envolvendo actores da sociedade civil de diferentes países, que emergiram como parte da cooperação Sul-Sul e constituem alternativas e formas de democratização de modelos de cooperação dominados pelas relações entre Estados, cuja eficácia no desenvolvimento é questionável.

