

# INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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.