

A ACELERAÇÃO DA FINANCEIRIZAÇÃO: RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS À PANDEMIA DA COVID-19 EM MOÇAMBIQUE

Edgar Barroso, Ruth Castel-Branco, Boaventura Monjane¹

INTRODUÇÃO

Os momentos de crise criam janelas de oportunidade, amiúde, agravando a expropriação, a exploração e a exclusão; permitindo a emergência de alternativas emancipatórias ocasionalmente. A pandemia da covid-19 foi um desses momentos. Só em África, milhões de pessoas contraíram o coronavírus e centenas de milhar sucumbiram. Além da perda humana, as medidas de confinamento que os governos impuseram para travar a disseminação do vírus tiveram custos socioeconómicos incomensuráveis, entre os quais: a disrupção das cadeias de abastecimento globais, o encerramento das empresas, uma vaga maciça de des/subemprego, inflação de preços, aumento da fome, da pobreza e da violência relacionada com o género. Para responder às sequelas socioeconómicas das medidas de confinamento, os países adoptaram medidas de apoio ao rendimento de emergência inéditas. As nações que conseguiram desembolsar rapidamente apoio e outras formas de aprovisionamento social saíram-se muito melhor do que as suas contrapartes, ilustrando, assim, a importância de um forte estado de desenvolvimento (Ahadu, 2020).

No início da pandemia, Moçambique já estava a braços com uma prolongada crise económica, ecológica e política. A crise económica atingiu o seu auge com a descoberta de mais de dois mil milhões de dólares de empréstimos ilícitos garantidos pelo Governo, em 2016. Em resposta, o Fundo Monetário Internacional (FMI) suspendeu a facilidade de crédito e os doadores retiraram-se do orçamento geral e do apoio sectorial. Isso, por sua vez, gerou uma contracção do orçamento nacional e forçou o Governo a impor uma série de medidas de austeridade, incluindo o congelamento da contratação de funcionários públicos. Além disso, as grandes agências de notação de risco *major* reduziu a avaliação de crédito de Moçambique, o que levou a uma desvalorização do metical e a uma inflação vertiginosa. A subida em flecha

¹ Os autores gostariam de agradecer à Women and Mining (WoMin) por ter apoiado o trabalho de investigação.

do custo de vida agravou a incidência da pobreza de 46,1% para cerca de 60%, afectando desproporcionadamente as zonas rurais (Mambo *et al.*, 2018). A ocorrência de diversas catástrofes naturais viria intensificar a crise económica de Moçambique, entre as quais, as secas de 2016 e os ciclones de 2019, que assolaram os dois terços dos moçambicanos que subsistem sobretudo da agricultura de sequeiro. Nesse mesmo período, o Governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) enfrentava duas frentes de insurgência que fragmentavam ainda mais o poder político, uma liderada pela Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), no centro do País, e pelo chamado Al-Shabaab, em Cabo Delgado.

Em Moçambique, a pandemia da covid-19 apertou o jugo das instituições financeiras internacionais (IFI), que tinham a possibilidade de proporcionar, sob determinadas condições, empréstimos bonificados e subvenções para responder às repercussões socioeconómicas das medidas de confinamento. Este capítulo analisa as respostas das IFI à covid-19, centrando-se em dois estudos de caso interligados. O primeiro estudo de caso centra-se nas protecções laborais e sociais; o segundo, na política da terra e agrária. O objectivo não é proporcionar uma análise exaustiva de todas as respostas das IFI (a análise exclui o sector da saúde, por exemplo), mas antes identificar a estratégia da elaboração de políticas numa guerra global de posição sobre os termos do aprovisionamento social. O estudo conclui que as IFI aproveitaram este momento de crise para acelerar a financeirização do desenvolvimento; porém, também ilustra a resistência tanto do Estado como da sociedade civil. Se essas formas de resistência podem ou não contribuir para a construção de um Estado desenvolvido robusto depende do poder dos movimentos sociais globalizados para reaver o controlo e sacá-lo das garras do capitalismo financeiro.

A primeira secção situa as respostas políticas do FMI e do Banco Mundial à pandemia da covid-19, numa análise histórica. Em 1987, Moçambique embarcou no seu primeiro programa de ajustamento estrutural, liberalizando a economia e eliminando impostos e tarifas; privatizando serviços públicos, empresas e activos; e desregulando as protecções sobre o consumidor e o trabalho. Essas medidas resultaram em cortes maciços na despesa, austeridade e dívida pública. A dívida de Moçambique foi subsequentemente cancelada, mas o FMI continuou a controlar a sua economia através do Instrumento de Apoio às Políticas. Actualmente, o Banco Mundial financia projectos que rondam os 3,7 mil milhões de dólares, ou o equivalente ao orçamento anual de Moçambique. O sector agrícola representa 14% do investimento e a protecção social, 9%.

A segunda secção demonstra como o Banco Mundial utilizou a pandemia da covid-19 para impor a sua agenda de protecção social de duas formas importantes. Em primeiro lugar, substituindo a ideia de direitos universais por concessões altamente selectivas, de curto prazo e residuais ao arrepio das causas na raiz da pobreza e da desigualdade. Segundo argumentavam, as necessidades de longo prazo poderiam ser abordadas mais eficazmente pela diversificação

dos meios de subsistência e a incorporação dos agregados familiares em situação de pobreza nos mercados financeiros através do crédito e da dívida. Em segundo lugar, tentando financiar as transferências monetárias pela externalização de sistemas de pagamento a prestadores de serviços financeiros. Embora esses condicionalismos se tenham revelado impossíveis de implementar e o Governo tenha acabado por ter de internalizar o programa, todo esse fiasco teve um custo material e humano considerável para os Moçambicanos.

A terceira secção explora a abordagem do Banco Mundial à agricultura. Apesar de reconhecer que Moçambique tem uma lei da terra progressista, há muito que o Banco Mundial faz pressão pela colateralização da terra, a incorporação dos agricultores em cadeias produtos de base globais e a expansão da agricultura de grande escala, orientada para o mercado. Contudo, como ilustra a destruição da indústria do caju, os resultados são muitas vezes contraditórios. Recentemente, o Banco Mundial reorientou o seu apoio para a agricultura de pequena escala, adoptando o projecto *Sustenta*. O apoio aos pequenos proprietários e agricultores camponeses tem-se articulado com a privatização e a colateralização da terra. Com efeito, o lançamento do *Sustenta* coincide com a revisão da própria lei da terra que tinham elogiado como sendo progressista.

Como conclui o capítulo, a pandemia criou uma oportunidade para o Banco Mundial acelerar a financeirização pela instrumentalização de empréstimos e subvenções. Isto levou à tentativa de expropriação do Estado moçambicano e da sua população através da externalização das funções do Estado e da privatização dos activos do Estado. Não obstante, os momentos de crise criam janelas de oportunidade para reorientar a política e a acção no sentido da construção de um estado desenvolvido. O capítulo insta a uma maior articulação entre os movimentos sociais - sejam eles sedeados no lar, no campo, na esquina, ou na fábrica - para unir forças contra a onda de expropriações, exploração e neoliberalismo tardio. Além disso, apela a que se reanime o movimento da justiça global para que seja possível responsabilizar as instituições financeiras internacionais.

O PAPEL HISTÓRICO DAS IFIS EM MOÇAMBIQUE

As instituições financeiras internacionais (IFI) englobam uma vasta gama de organizações, entre as quais, bancos de desenvolvimento multilaterais, bancos de desenvolvimento regionais, bancos de desenvolvimento bilaterais e as instituições *Bretton Woods*. Este capítulo centra-se no FMI e no Banco Mundial, que continuam a ser as IFI mais influentes em Moçambique. Fundados na conferência de *Bretton Woods* de 1944, tinham como mandato original garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional e apoiar a reconstrução da Europa no período pós-guerra. Na década de 1970, alargaram o seu mandato a estados recém-independentes, expandindo os empréstimos a projectos de desenvolvimento de grande escala.

Tudo isso coincidiu com a ascensão do *Consenso de Washington* e o avanço de um projecto político neoliberal. A crise da dívida da década de 1980 cimentou o papel do FMI e do Banco Mundial como protectores da economia global, pela imposição de rígidos condicionalismos sobre as nações em dívida, através de uma combinação de coerção e «assistência técnica». Os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) impunham a liberalização da economia e a eliminação das taxas e tarifas; a privatização dos serviços públicos, infra-estrutura e empresas; e a desregulação das protecções ao consumidor e laborais. Seguindo um caminho nunca adoptado pelas economias mais ricas do mundo, o massacre neoliberal de persuasão neocolonial teve como resultado a intensificação do subdesenvolvimento, bem como a fragmentação do Estado e a corrosão da soberania nacional. No entanto, os directores executivos das instituições, quase todos oriundos da Europa e dos Estados Unidos, insistiam em que esses condicionalismos eram essenciais para que os países em vias de desenvolvimento pudessem alcançar níveis de desenvolvimento comparáveis as do Ocidente (Bazbauers, 2018).

Moçambique juntou-se ao FMI, em 1985, entre uma arrastada guerra civil, uma profunda crise financeira e o apoio minguante do Bloco de Leste. Em 1987, embarcou no Programa de Reconstrução Económica (PRE), fazendo a transição para uma economia de mercado. Sob o PRE, o Governo privatizou quase 1500 empresas públicas, naquilo a que o Banco Mundial chamaria o programa de privatização de maior êxito na África. Venderam-se as grandes empresas a investidores estrangeiros e as mais pequenas a aspirantes a empreendedores com ligações políticas para fomentar uma classe capitalista nacional (Castel-Branco & Cramer, 2003). Todavia, quase metade das empresas recém-privatizadas foram à falência no espaço de cinco anos, devido à falta de apoio estatal, o que se traduziu na perda de meio milhão de empregos (Artur, 2004). O Banco Mundial condicionou a assistência contínua na eliminação das protecções, incluindo na indústria do caju, grande empregadora das mulheres (Hanlon, 2000). Entretanto, o alargado sistema de subsídio de alimentação foi abolido e substituído por uma transferência monetária residual para um punhado de pessoas nos centros urbanos (Castel-Branco, 2021b). Muitíssimo dependente de ajuda externa, Moçambique era especialmente vulnerável aos condicionalismos impostos pelo cartel de credores liderado pelo FMI e o Banco Mundial. Como Plank (1993) descreve na época, «Os líderes moçambicanos viram-se forçados a ceder às agências externas uma influência substancial sobre as escolhas e disposições políticas internas para manter o fluxo de ajuda e evitar o colapso económico» (p. 407).

Nos anos 90, o FMI e o Banco Mundial foram alvo de duras críticas pelos seus conselhos duvidosos no que concerne às políticas, sendo altamente responsabilizados por espoletar a crise financeira asiática e por encurralar os países em vias de desenvolvimento numa espiral descendente de dívida atroz. Em resposta, o FMI criou a iniciativa *País(es) Pobre(s) Altamente Endividado(s)* (PPAE), que prometia alívio da dívida para um pequeno grupo de nações, de entre os quais, Moçambique, sob a condição de se introduzirem mais reformas políticas ao

abrigo do que passara a chamar-se *Documento de Estratégia de Redução da Pobreza* (DERP). Então, em 2005, a meio de um crescente movimento de justiça global, os países mais ricos do mundo anunciaram que pagariam a dívida dos 18 países PPAAE ao FMI e ao Banco Mundial. Com receio de perder influência política, o FMI introduziu o *Instrumento de Apoio às Políticas* (IAP) para manter a vigilância sobre as economias nacionais dos ex-países PPAAE (*50 Years is Enough*, 2006). Através do processo de análise do IAP, o FMI reteve a sua influência sobre as prioridades políticas e orçamentais de Moçambique, além de manter um poder significativo sobre os termos da ajuda dos doadores. Dada essa influência, a suspensão da facilidade de crédito do FMI desencadeou a retirada do orçamento financiado por doadores e do apoio sectorial em 2016.

O Banco Mundial afirma que a sua missão é acabar com a pobreza extrema e promover uma prosperidade partilhada de uma forma sustentada através da provisão de produtos financeiros e assistência técnica numa vasta gama de áreas, incluindo a política económica, o desenvolvimento do sector privado, a gestão do sector público, o desenvolvimento e a protecção social, o género e o desenvolvimento humano, bem como a gestão dos recursos naturais e ambiente (Banco Mundial, 2021). Actualmente, o Banco Mundial financia 53 projectos, em Moçambique, através do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), no valor de 3,7 mil milhões de dólares, ou o equivalente ao orçamento nacional anual. Com a pandemia da covid-19, o Governo da FRELIMO mobilizou mais de mil milhões de dólares de financiamento adicional sob a forma de empréstimos e subvenções (Figura 1). O sector agrícola representa 14% do investimento, enquanto o da protecção social corresponde a 9% (Banco Mundial, 2021). Outros sectores proeminentes incluem os da educação, administração pública, transportes e água e saneamento (Figura 2). Além disso, a Sociedade Financeira Internacional (SFI) do Banco Mundial financia vários projectos privados nos sectores do agronegócio, petróleo e gás (SFI, 2021).

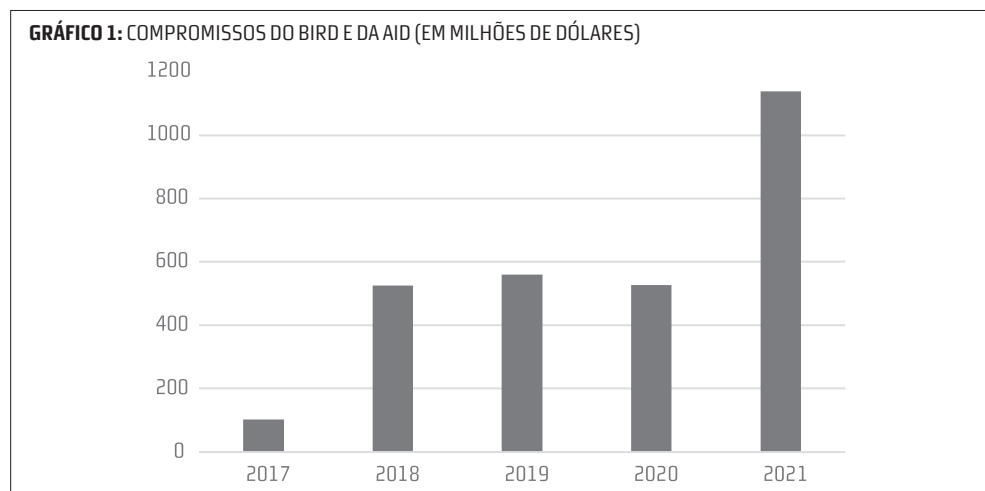
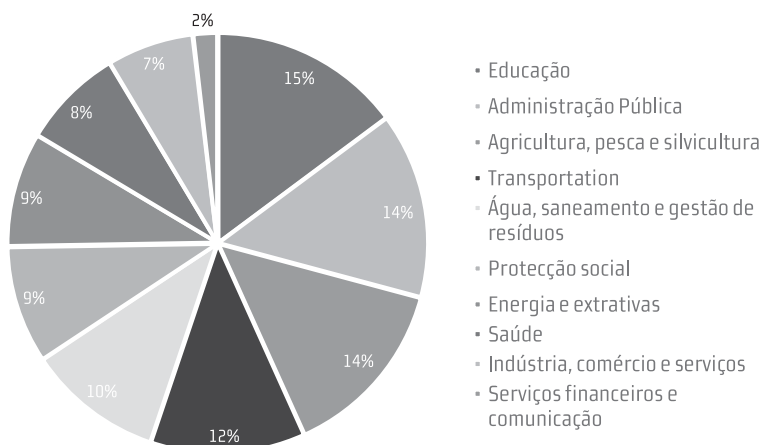


GRÁFICO 2: COMPROMISSOS DO BIRD E DA AID POR SECTOR (EM MILHÕES DE DÓLARES)



Fonte: Banco Mundial (2021)

A persistente utilização das condicionantes pelo FMI e o Banco Mundial para dar forma à política ao nível nacional, uma tática igualmente empregada pelas agências internacionais aliadas, permanece altamente controversa, pois asfixia os processos políticos democráticos e impede a formação de alternativas de desenvolvimento emancipatórias. Preocupado em assegurar a continuidade dos fluxos de ajuda, o Governo moçambicano parece ter acomodado políticas assentes numa espécie de fundamentalismo de mercado caracterizada por austeridade fiscal, comércio livre, privatização, desregulação e uma redução na despesa pública. No entanto, como este capítulo argumentará, a acomodação não é predeterminada. Com efeito, surge muitas vezes de mãos dadas com a resistência, a apropriação e a evasão. Os termos deste “jogo de cintura”, como os oficiais do Governo tantas vezes lhe chamam, reflecte o equilíbrio de poder entre as forças sociais concorrentes ao nível nacional. É evidente que a pandemia da covid-19 veio exacerbar as relações de poder desiguais entre as IFI e os Governos moçambicanos presos ao dinheiro. A sua queda económica foi agravada pelos atrasos intencionais na distribuição da vacina, derivantes dos constrangimentos na produção que resultaram do Acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (TRIPS), no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em última análise, os movimentos sociais progressistas são fundamentais para impor uma forma de desafio que beneficie as vidas dos trabalhadores, e hoje, mais do que nunca, precisamos de um movimento de justiça globalizado. A próxima secção explora o papel das IFI na formação da política de protecção social e do trabalho, através da expansão do financiamento condicional em resposta à pandemia da covid-19.

A INFLUÊNCIA CONTESTADA DAS IFI SOBRE A POLÍTICA DE PROTECÇÃO SOCIAL E DO TRABALHO

Nas últimas décadas, a protecção social foi ganhando uma crescente tracção nos círculos da política global, entre o que Harris e Scully (2015) descrevem como contramovimento contra o neoliberalismo. Contudo, as implicações da protecção social ainda são tema de debate entre ideologias e conceitos de estado opostos. Em 2012, os estados-membros da Organização Internacional do Trabalho (OMT) aprovaram a Recomendação 202 sobre Níveis Mínimos de Protecção Social Nacionais, que propõe uma estratégia com duas vertentes no sentido da protecção social universal (ILO, 2012). A primeira vertente é a expansão das garantias de financiamento público durante o ciclo de vida, incluindo serviços de cuidados de saúde e segurança de rendimento para as crianças, os desempregados, os idosos e as pessoas com deficiência. A segunda é a extensão de segurança social a grupos anteriormente excluídos, como, por exemplo, os trabalhadores informais, para assegurar níveis progressivamente superiores de cobertura de protecção social. Essa abordagem foi reafirmada pelos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

Além disso, em 2012, o Banco Mundial lançou a sua Estratégia de Protecção Social e do Trabalho, que defendia um modelo de gestão de risco residual baseado em redes de segurança com alvos bem definidos, juntamente com oportunidades de emprego produtivo através da introdução de programas de obras públicas de mão-de-obra intensiva para adultos fisicamente capazes em idade activa (Banco Mundial, 2012). Embora, desde então, o Banco Mundial tenha apoiado a protecção social universal, o seu apoio efectivo aos Níveis Mínimos de Protecção Social Nacionais permanece questionável (Banco Mundial & ILO, 2016). Com efeito, a sua mais recente inovação, a Protecção Social Adaptativa, reduz eficazmente os direitos universais a programas de resposta ao choque de curto prazo. Tal como sugere o Banco Mundial, as necessidades de longo prazo podem ser abordadas de forma mais eficaz pela diversificação dos meios de subsistência e a integração das famílias carenciadas nos mercados financeiros através do crédito e da dívida (Banco Mundial, 2020). É claro que, como bem demonstraram as evidências por todo o continente, a financeirização da protecção social pelo empacotamento de transferências monetárias com serviços financeiros disfarçado de inclusão financeira, trouxe consequências negativas ao desenvolvimento social (Torkelson, 2020). Não obstante, o Banco Mundial continuou a impor a sua agenda com a ajuda do poder que tem sobre o acesso dos países ao financiamento bonificado (Castel-Branco, 2021b).

Na presidência do Fundo Fiduciário de Multi-Doadores para o Fortalecimento do Sistema de Protecção Social, o Banco Mundial estava numa posição particularmente favorável para influenciar a concepção e a execução de respostas de emergência à pandemia da covid-19, em Moçambique. Contudo, a sua tentativa de conceder empréstimos e subvenções para

impulsionar a sua agenda de política global foi contestada, ainda que indirectamente, pelo Estado e a sociedade civil.

Esta secção começa por proporcionar um panorama do sistema de protecção social de Moçambique antes da pandemia da covid-19, e passa a explorar a política da legislação relativamente ao *Programa de Acção Social Directa – Pós Emergência* (PASD-PE) *Direct Social Action Program-Post Emergency*.

Em seguida, a secção desconstrói o impacto dos condicionalismos do Banco Mundial sobre as vidas dos trabalhadores, antes de reflectir acerca das emergentes contradições na área da protecção social e do trabalho. Fundamenta-se numa combinação de análise quantitativa de dados oficiais do Governo e estudos qualitativos conduzidos na segunda metade de 2021. As fontes quantitativas incluíram o *Censo da População Geral*, notas orçamentais anuais sobre protecção social e o boletim estatístico da protecção social (INE, 2019, 2020; UNICEF & ILO, 2021). Entretanto, os estudos qualitativos basearam-se em provas documentais, observações dos participantes e entrevistas semiestruturadas com representantes do Estado, do sector privado e de organizações de trabalhadores.

O SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE MOÇAMBIQUE

Os cidadãos têm direito à Protecção Social, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais ou profissão.
(RdM, 2007, art.º 6)

Em Moçambique, a protecção social é um direito, ainda que um direito raramente exercido (PMSC-PS, 2016). A estrutura do sistema de protecção social reflecte quer o legado histórico do colonialismo, quer a transição da economia socialista para a economia de mercado que se deu no período pós-colonial. O primeiro pilar é o seguro social para os trabalhadores do sector formal, financiado pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores e administrado pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), sob a tutela do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS). O segundo é a assistência social às famílias carenciadas e vulneráveis, financiada pelo erário público e administrada pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS), sob a tutela do Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS). O terceiro, o da segurança social complementar, é composto por fundos de seguros privados e regulado pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF) (RdM, 2007).

O esquema da segurança social para os trabalhadores do sector privado foi criado pelo INSS antes da privatização das empresas públicas, nos anos 1980 (BOM, 1988). Os trabalhadores contribuem com 3% das suas remunerações mensais e os empregadores com 4%. Os benefícios incluem subsídios de curto prazo para maternidade, doença, hospitalização e despesas fúnebres;

e pensões por incapacidade a longo prazo, idade avançada e sobrevivência (BOM, 1990). Contudo, apenas 12% da população economicamente activa são trabalhadores remunerados na economia formal, o que limita o âmbito da segurança social (INE, 2019). Além disso, dada a divisão de género no mundo laboral e a discriminação de género no local de trabalho, menos de um quarto desses beneficiários são mulheres. Embora o INSS tenha alargado recentemente a cobertura aos trabalhadores informais ao nível informal, apenas 0,25% dos trabalhadores por conta própria contribuem regularmente para o fundo da segurança social. Os impedimentos são, entre outros, a falta de informação, a complexidade dos processos administrativos, a precariedade dos rendimentos, a inadequação dos benefícios e a rigidez dos critérios de elegibilidade (Castel-Branco & Sambo, 2020).

O esquema da assistência social foi introduzido pelo Banco Mundial para agilizar o ajustamento estrutural. Na época, cerca de 8 353 500 pessoas dependiam de uma qualquer forma de subsídios alimentares do Estado. Com receio das ramificações políticas de eliminar o sistema de distribuição alimentar, o Banco Mundial propôs o programa *Subsídio de Alimentos* para os residentes carenciados das áreas urbanas financiado pelo FMI (Banco Mundial, 1989). Apesar do arranque demorado, o programa alcançou 92 300 habitantes, em 1996, até uma auditoria interna ter descoberto que dois terços dos destinatários das transferências monetárias não existiam. No seguimento do novo registo dos destinatários, a cobertura caiu dois terços. Não obstante, o Programa continuou a contar com um orçamento sustentado por doadores e a ser monitorizado de acordo com os indicadores do *Documento de Estratégia de Redução da Pobreza* (Castel-Branco, 2021a). Após a adopção da Lei da Protecção Social e da Estratégia Nacional de Protecção Social Básica, o espaço fiscal para a assistência social expandiu-se e a cobertura aumentou cinco vezes. Optimista, o Governo aprovou ainda a expansão da assistência social a um milhão de moçambicanos até 2019, e 3,3 até 2024 (RdM, 2016). Além disso, previu a expansão da burocracia estatal para ir ao encontro da crescente procura e melhorou a qualidade dos serviços. No entanto, com a chegada da crise económica e a imposição das medidas de austeridade, em 2016, a cobertura estagnou e os programas passaram a depender cada vez mais nos financiamentos das instituições financeiras e organizações de desenvolvimento internacionais (UNICEF & ILO, 2021).

GRÁFICO 3. A EVOLUÇÃO DA COBERTURA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MOÇAMBIQUE 1990-2020

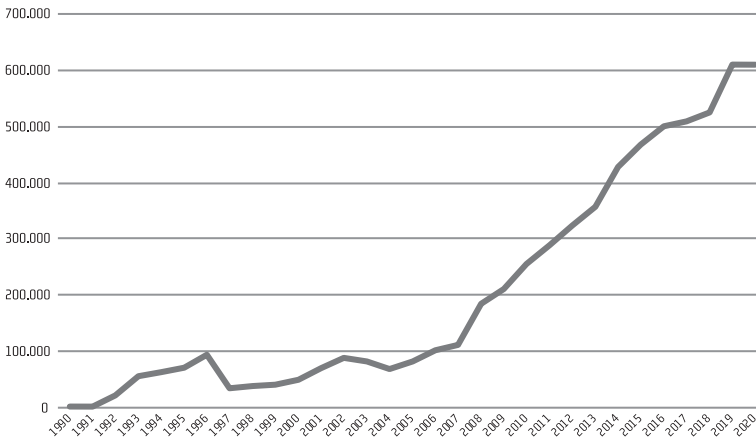
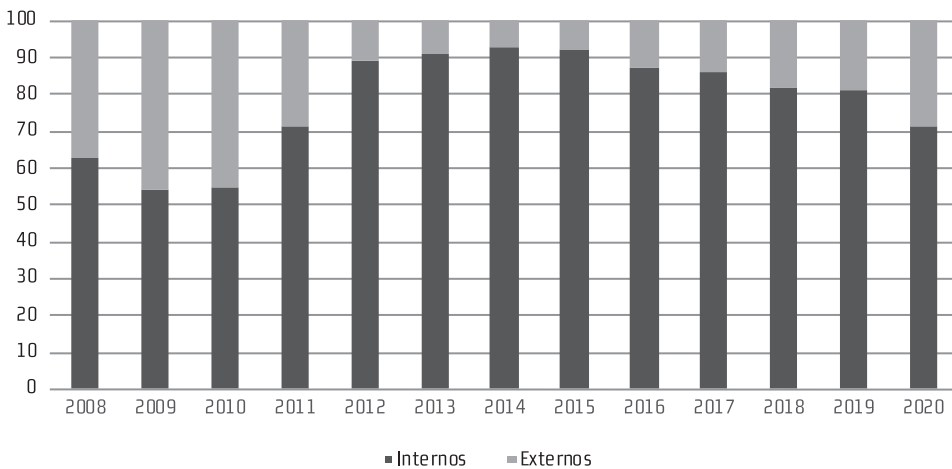


GRÁFICO 4: RECURSOS NACIONAIS VS. INTERNACIONAIS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL (%), 2020



No auge da pandemia da covid-19, Moçambique tinha três programas de assistência social a cobrir pouco mais de 600 000 agregados. O primeiro era o *Programa Subsídio Social Básico* (PSSB), que proporcionava transferências monetárias incondicionais a agregados carenciados e impedidos de trabalhar. Esta categoria incluía agregados com chefes de família idosos, portadores de deficiência ou doença crónica e crianças. O valor da transferência mensal variava entre os 540 MZN e os 1000 MZN, consoante o tamanho do agregado. O segundo era o *Programa de Acção Social Produtiva* (PASP), que oferecia transferências monetárias sazonais a agregados carenciados com adultos aptos em idade activa, com a condição de os mesmos participarem em obras públicas de trabalho intensivo. Se trabalhassem quatro horas por dia, quatro dias por semana, esses agregados receberiam 1050 MZN por mês. O terceiro era o

Programa de Apoio Social Directo (PASD), que proporcionava transferências monetárias ou em género a curto prazo a agregados carenciados e vulneráveis, temporariamente impossibilitados de trabalhar. Este programa serviu de base para a distribuição de uma nova transferência monetária em resposta à pandemia da covid-19 (UNICEF & ILO, 2021).

A RESPOSTA DA PROTECÇÃO SOCIAL À PANDEMIA DA COVID-19

Em resposta à pandemia da covid-19, o Governo moçambicano adoptou uma estratégia com duas vertentes para apoiar financeiramente os agregados carenciados e vulneráveis. A primeira foi um pagamento adicional de três meses aos já beneficiários da bolsa de acção social. A segunda foi a disponibilização de uma transferência mensal incondicional de 1500 MZN a 1 102 825 novos agregados a viver nas regiões (peri)urbanas e fronteiriças, durante seis meses (RdM, 2020). Dadas as medidas de austeridade em vigor, decidiu-se que ambas as intervenções seriam pagas pelas instituições financeiras e organizações de desenvolvimento internacionais. Porém, mais de um ano após o início da pandemia, apenas 378 717 novos agregados receberam a primeira prestação dos três meses e não há uma data prevista para a segunda (MGCAS/ILO, 2021). Tal como esta subsecção explica, os condicionalismos do Banco Mundial foram a principal razão dos prolongados atrasos na realização do PASD-PE, muito em particular, a sua insistência em que as transferências monetárias sejam processadas por um sistema de pagamentos electrónico gerido por um prestador privado.

Em Moçambique, as transferências monetárias sempre foram feitas manualmente pelos funcionários do INAS, que passam cerca de 15 dias por mês a percorrer grandes distâncias para chegar a zonas remotas. Contudo, uma vez que a agência sofre de uma lastimável falta de pessoal, os pagamentos são muito irregulares, o que prejudica o impacto da assistência social. Além disso, se, por um lado, os pagamentos manuais implicam riscos de segurança tanto para os funcionários do INAS como para os beneficiários, por outro, retiram muito tempo ao pessoal para executar outros deveres importantes como a prestação de serviços sociais. Todas as avaliações salientam a necessidade de melhorar o sistema de pagamento, mas a forma de o fazer permanece tema de debate. Com a chegada da covid-19, o Banco Mundial aliou-se a multimilionários da tecnologia para lançar a iniciativa G2Px, supostamente com o objectivo de criar um novo “ecossistema de pagamento”, em que os clientes têm liberdade para escolher entre uma vasta gama de diferentes prestadores privados. Contrariamente ao que dita o bom-senso no que respeita à eficácia dos custos do *outsourcing*, a G2Px admitiu que a digitalização e o *outsourcing* das transferências monetárias implicariam um investimento significativo dos recursos públicos a curto prazo, mas argumentou que se traduziriam em grandes poupanças a longo prazo (Gelb & Mukherjee, 2020).

O Banco Mundial já tinha tentado fazer o *outsourcing* das transferências monetárias, em Moçambique, mas a falta de literacia digital e a conectividade limitada inviabilizavam os

pagamentos electrónicos, enquanto a má qualidade da infra-estrutura tornava os pagamentos manuais pouco ou nada lucrativos. Consequentemente, os prestadores de serviços financeiros não quiseram aventurar-se e, em resposta, o Banco Mundial propôs um modelo híbrido que aliava os pagamentos electrónicos dos centros urbanos aos pagamentos manuais das zonas rurais. Como recorda um ex-coordenador de concursos, convencer os prestadores privados a candidatar-se não era fácil, porque tinham medo de se queimar. O INAS iniciou um modelo piloto, em 2017, contratando a empresa de tecnologia financeira sul-africana *Paycode* para encabeçar as operações. A *Paycode*, por sua vez, fez parceria com a organização sem fins lucrativos *FSDMoç* para proporcionar literacia financeira, e com a *MozSecurity* para fazer os pagamentos manuais (Paycode, 2021). Apesar das promessas de que seriam capazes de prestar serviços até nos lugares mais remotos usando tecnologias inovadoras, a *Paycode* levou mais de dois anos a registar e pagar a 18 500 agregados na resposta às secas prolongadas (Faite Izidine, 2020). Um ex-coordenador de concursos atribui o fracasso do processo de *outsourcing* à falta de apoio do Governo. Em última análise, o *outsourcing* aumentou o fardo que o Estado carrega e prejudicou o regime de distribuição.²

Em resposta à pandemia da covid-19, o Banco Mundial instituiu um Grupo de Trabalho para os Sistemas de Pagamento que se sobrepôs ao Grupo de Trabalho para a Protecção Social Adaptativa Social. Após prolongadas negociações, a *Vodacom* foi seleccionada para gerir os pagamentos do PASD-PE. Para facilitar as transferências electrónicas, a maioria dos beneficiários recebeu um telemóvel e uma conta *Mpesa*, mas muito à semelhança da *Paycode-MozSecurity*, a *Vodacom* teve dificuldade em implementar um sistema de pagamento digital. Entre grandes atrasos e a crescente agitação política, o INAS acabou por reinstaurar o seu sistema de pagamento interno. Por ora, grande parte dos beneficiários continuará a ser pago manualmente pela aplicação de pagamento *offline* do INA, enquanto o *Programa Alimentar Mundial* testa pagamentos com carteira electrónica em 94 000 agregados urbanos (MGCAS/ILO, 2021). O Banco Mundial atribui o fracasso do processo de *outsourcing* a um ambiente regulatório restritivo para os serviços financeiros, apesar de o Governo indicar vários outros desafios, entre os quais: o número limitado de prestadores de serviços com a cobertura de rede e a infra-estrutura necessária para responder às necessidades do programa à escala nacional; a falta de experiência a trabalhar com pessoas cuja literacia (digital) é limitada; e os prolongados atrasos no desembolso de fundos pelo Banco Mundial, que levaram a péssimas taxas de execução orçamental.³

O custo das experiências de *outsourcing* do Banco Mundial foi astronómico. De acordo com o mais recente boletim estatístico, os custos administrativos associados ao PASD-PE, que é inteiramente financiado pelo Banco Mundial, perfazem 51,16% do orçamento total atribuído

² Entrevista a um ex-coordenador de concursos por Ruth Castel-Branco, em Maputo, a 12 de Outubro de 2021.

³ Entrevista a um representante do Estado por Ruth Castel-Branco, em Maputo, a 13 de Outubro de 2021.

ao programa, o que deixa apenas 49% para o financiamento das transferências monetárias em si. Em contrapartida, os custos administrativos do PSSB, que é principalmente financiado pelo orçamento nacional e manualmente pago pelos funcionários do INAS, constituem apenas 12% do orçamento total destinado ao programa. Por outras palavras, os pagamentos manuais feitos pelos funcionários do Governo revelaram ser significativamente mais eficazes e eficientes em termos de custos do que as tentativas de pagamento electrónico de prestadores privados, mas o Banco Mundial continua a insistir na necessidade de fazer o *outsourcing* do processo de pagamento. Além disso, uma vez que a disponibilização do PASD-PE dependia do *outsourcing* do sistema de pagamento, os recursos públicos foram desviados da infra-estrutura pessoal dos serviços públicos para os bolsos dos prestadores privados multinacionais, prejudicando a capacidade do Estado com o acréscimo da carga de trabalho. Mais preocupante ainda, os custos astronómicos do *outsourcing* são cada vez mais absorvidos pela dívida pública, que acabará por ter de ser paga pelos contribuintes moçambicanos (INE, 2021; UNICEF & ILO, 2021). A próxima secção explora as implicações para as vidas dos trabalhadores.

O IMPACTO DO PASD-PE NAS VIDAS DOS TRABALHADORES

Apesar dos atrasos no desembolso dos fundos, um número inédito de agregados recebeu o primeiro pagamento do PASD-PE. Um estudo recente, realizado pela Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social, concluiu que o PASD-PE proporcionou, efectivamente, algum alívio, pois não só permitiu aos beneficiários despenderem os fundos em alimentos, bens essenciais e para pagar dívidas acumuladas, como também deu ao INSS e ao INAS a oportunidade de colaborar para identificar os agregados carenciados e vulneráveis. O estudo, porém, também assinalou diversos problemas operacionais que reduziram o impacto do PASD-PE e as possibilidades de reivindicação (PMSC-PS, 2020).

O primeiro desafio foi a falta de informação acerca do programa, o valor da transferência, a regularidade dos pagamentos e o período de implementação. Do inquérito, apenas dois terços dos beneficiários sabiam que estavam registados no PASD-PE, menos de metade sabiam quanto iriam receber e um quarto não fazia ideia de quantos meses o programa iria supostamente durar (PMSC-PS, 2020). Como explica o *Sindicato Nacional de Empregados Domésticos* (SINED), as listas com os seus membros foram enviadas ao INAS em Abril de 2020 e os registos foram feitos em Julho de 2020, mas só em Abril de 2021 é que alguns receberam o primeiro pagamento e outros ainda estão à espera dele:

Quando fizemos o registo, disseram-nos que eles receberiam o primeiro pagamento de 4500 MZN pelo serviço Mpesa em Setembro, mas isso não aconteceu. Neste mês de Abril, começámos a ouvir rumores de que algumas pessoas estavam a ser pagas, apesar de os nossos membros não terem sido informados de nada. Alguns, abordaram imediatamente o partido [FRELIMO], onde apenas

lhes disseram que os nomes deles já tinham sido chamados e que teriam de aguardar pelo ciclo de pagamento seguinte, mas ninguém sabe quando será [...] Se tivessem contactado as pessoas ou pagado a transferência pelo Mpesa, como fora prometido, não teria havido qualquer problema. Com tanta desorganização, as coisas acabaram por acontecer.⁴

Em última análise, os grandes atrasos no pagamento da transferência reduziram-lhe o impacto. Na ausência de apoio do Estado, o SINED distribuiu cabazes alimentares aos seus membros e disponibilizou-lhes programas de formação para os ensinar a fazer equipamento de protecção pessoal para vender. Esse apoio foi fundamental para os trabalhadores domésticos nas primeiras fases da pandemia. Afinal, cerca de um quarto dos membros do SINED perdeu o emprego, enquanto outro quarto sofreu cortes significativos nos rendimentos (Castel-Branco & Acciari, 2021).

Um segundo desafio relacionado para os beneficiários foi lidar com o fracasso do processo de digitalização. Apesar do, ou talvez devido ao, *outsourcing* das transferências monetárias, ocorreram muitos erros na recolha de informação, que tiveram de ser corrigidos à custa dos beneficiários. Além disso, embora os pagamentos electrónicos fossem teoricamente mais seguros, muitos beneficiários foram roubados após a distribuição dos telefones da *Vodacom*, cujos códigos de início de sessão eram «0000», o que facilitava muito o acesso dos ladrões às contas *Mpesa*, tal como explica um membro do SINED:

Quando começaram a ver as pessoas a reunir-se, os ladrões prepararam-se para as roubar. O INAS deveria ter enviado uma mensagem na semana anterior a informar-nos da data, hora e local do pagamento para evitar tanta confusão. Em vez disso, delegaram no secretário da comunidade, mas este nem sempre conseguia comunicar com toda a gente.

Além disso, nem todos os beneficiários viviam num raio de cinco quilómetros de um agente *Mpesa* e nem todos os agentes dispunham de liquidez para pagar as transferências em numerário. Envidaram-se alguns esforços no sentido de mobilizar os comerciantes locais para se registar no serviço *Mpesa*, mas nem todos tinham a documentação necessária para o fazer. Assim, os beneficiários ficavam à mercê dos caprichos dos agentes, que, sendo efectivamente trabalhadores por conta própria, têm autoridade para decidir onde e como trabalhar, estando fora da alçada do INAS ou da *Vodacom* (PMSC-PS, 2020).

O desafio final era a falta de apoio do INAS e a falta de um mecanismo de reclamações eficaz. Segundo o inquérito, um quarto dos inquiridos declarou que teve de pagar uma “taxa de êxito” aos vigilantes para se registar no PASD-PE. Enquanto a maioria dos beneficiários sabia que

⁴ Entrevista a um representante do Estado por Ruth Castel-Branco, em Maputo, a 14 de Outubro de 2021.

existia um mecanismo de reclamações a funcionar, quase metade não fazia ideia de aonde se dirigir para apresentar queixa ou reportar o roubo de um telefone (PMSC-PS, 2020).

O Governo tentou criar uma linha directa com assistentes do *Programa Alimentar Mundial* (WFP), mas como descreve um representante do SINED, esta não foi eficazmente implementada: «As pessoas só podiam esperar. Não havia uma linha directa em que pudessem consultar calendários ou apresentar queixas.» Historicamente, o INAS tem dependido de milhares de quase voluntários ao nível local, os chamados “permanentes”, para disseminar a informação, identificar os potenciais beneficiários e resolver os problemas. Em troca do seu trabalho, os “permanentes” recebem um subsídio equivalente a uma transferência monetária que, embora insignificante, incentiva à colaboração, compensando-os pelo tempo que despendem. Contudo, sob o pretexto da transparência, os “permanentes” foram excluídos do PASD-PE, precisamente na altura em que o seu volume de trabalho estava a sofrer um aumento exponencial, gerando assim uma contracção na qualidade do apoio prestado aos destinatários.

Em última análise, o *outsourcing* do processo de pagamento fragmentou ainda mais a relação entre o INAS e os destinatários das transferências monetárias. Embora tenha assumido a responsabilidade por fazer os pagamentos pelo *Mpesa*, que acabaria por fazer a custo, a *Vodacom* não foi responsável pela série de outras interacções que normalmente ocorrem entre os representantes e os beneficiários do INAS. De qualquer forma, com os recursos desviados para prestadores privados, o INAS não tinha recursos suficientes para dar uma resposta sólida no terreno. A Estratégia Nacional de Segurança Social Básica sempre considerou o PASD-PE como um programa periférico. Afinal, o principal objectivo da protecção social tem sido responder às causas estruturais da vulnerabilidade ao longo do ciclo de vida e não a choques idiossincráticos. Não obstante, a intensificação dos choques (secas, inundações e a covid-19) transformou a protecção social em programas de resposta ao choque de curto prazo e com objectivos muito específicos. Sob a capa da Protecção Social Adaptativa, os debates em torno do papel redistributivo do Estado são simplesmente desviados para o agregado e o sector privado através de ideias abstractas como diversificação dos meios de subsistência e inclusão financeira.

O dilema que o Governo moçambicano enfrenta é o de saber reconciliar estas visões contraditórias. Como sintetizou um oficial, «Podemos ter a certeza de que, ao fim de seis meses, os beneficiários do PASD-PE voltarão para a pobreza e nós perderemos o que tivermos ganhado. Temos de continuar a trabalhar para alargar o espaço fiscal e expandir a cobertura. Não podemos andar para trás». É claro que há muitas formas de financiar a assistência social, incluindo: realocar a despesa pública para sectores com maior impacto socioeconómico; aumentos na receita fiscal e impostos específicos sobre os recursos naturais; e reduzir os fluxos financeiros ilícitos. No entanto, o modelo de desenvolvimento extractivo de Moçambique apresenta um paradoxo. Por um lado, aumenta a necessidade de assistência social, através

da expropriação, exploração e exclusão; por outro, debilita o papel redistributivo do Estado devido às isenções fiscais associadas, fluxos financeiros (i)lícitos e a aquisição de dívida pública. A curto prazo, a ajuda ao desenvolvimento talvez seja a fonte de financiamento mais realista, mas como este caso demonstrou, o financiamento externo tende a estar sujeito aos caprichos do desenvolvimento internacional e das instituições financeiras. A longo prazo, os condicionalismos podem enfraquecer a capacidade redistributiva do Estado, tanto no âmbito do espaço fiscal, com um aumento da dívida pública, como da sua capacidade administrativa, com o *outsourcing* das suas funções. Em última análise, é essencial democratizar os debates acerca da protecção social e forjar alianças entre organizações formadas por membros, incluindo a Plataforma Moçambicana da Sociedade Civil para a Protecção Social (PMSC-PS), a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM) e a União Nacional de Agricultores (UNAC).

A INFLUÊNCIA CONTESTADA DAS IFI SOBRE AS POLÍTICAS AGRÁRIAS E DA TERRA

A protecção social e a agricultura estão intimamente ligadas, embora pouca atenção se tenha dado à interacção entre ambas (Tirivayi *et al.*, 2016). De acordo com as estatísticas nacionais, 67% da população moçambicana depende sobretudo da agricultura para sobreviver (INE, 2019), pelo que a terra é muito importante para a subsistência, especialmente nas zonas rurais. Esta secção analisa não só a influência histórica e actual exercida pelo Banco Mundial sobre as políticas agrárias, mas também o seu apoio mais recente aos programas agrícolas que visam integrar a produção camponesa nas cadeias de valor globais. A secção também salienta a dinâmica da resistência da sociedade civil a estas políticas para explorar alternativas às abordagens das IFI.

A *Constituição de Moçambique* define a agricultura como a base para o desenvolvimento e um dos sectores prioritários da economia. Embora a actual lei da terra de Moçambique seja genericamente considerada progressiva por conceder aos pequenos produtores uma certa medida de acesso à terra e controlo sobre a sua gestão, desde inícios da década de 1990 que as políticas agrárias do Governo da FRELIMO dão prioridade à agricultura intensiva de mercado em grande escala. A adopção, ainda que nem sempre sem critério, de políticas informadas por novas abordagens institucionalistas e neoclássicas promovidas pelas IFI e interesses privados leva a que as políticas agrárias sejam orientadas pela bússola neoliberal (Abbas *et al.*, 2021). A pandemia da covid-19 veio consolidar o neoliberalismo agrário (Monjane, 2021, 2022) como evidenciam a revisão da política nacional da terra, que visa colateralizar a terra, e a criação de um programa agrícola orientado para o agronegócio financiado pelo Banco Mundial chamado *Sustenta*, que discutiremos abaixo.

CONTEXTO HISTÓRICO: A FRELIMO, AS IFI E A POLÍTICA AGRÁRIA

A política agrária socialista da FRELIMO do período pós-independência passou por várias transições. Essas transições foram, em parte, uma resposta às contradições resultantes na nacionalização da terra e da tentativa de colectivização das zonas rurais. De acordo com Wuyts (2001), o Governo da FRELIMO mostrou-se sempre incapaz de perceber a natureza da questão agrária, assumindo uma posição dualista, subestimando a extensão da diferenciação rural e ignorando a importância da agricultura comercial para a subsistência das classes rurais. Foi, por isso, uma surpresa para a FRELIMO, quando essas mesmas classes, que tinham sido tão fulcrais para o movimento de libertação, resistiram à socialização das zonas rurais. A resistência rural resultou no declínio da produção e da produtividade agrícola e culminou numa vaga de fome, no início da década de 1980. Em resposta, o Governo da FRELIMO introduziu uma série de reformas que combinavam planeamento central com a promoção da agricultura comercial sob uma espécie de socialismo de mercado. As reformas incluíam a distribuição de terras estatais a empresas multinacionais e a transformação de herdades estatais em cooperativas para estimular a produção comercial de pequena escala (O’Laughlin, 1996, p. 5). Com a adopção do PRE, nos finais dos anos 80, a reorientação das políticas agrárias e da terra para os mercados globais acelerou, na tentativa de atrair investimento estrangeiro directo. Uma das intervenções mais devastadoras do Banco Mundial em Moçambique foi a destruição da indústria do caju, que era um sector dinâmico nas décadas de 1960 e 1970. No seu auge, Moçambique era o maior produtor de noz caju do mundo, produzindo cerca de metade da produção global. Com a independência iminente, muitos dos proprietários dos meios de produção mudaram as suas posses para o estrangeiro, o que levou a um célere processo de descapitalização. Para proteger a produção e a produtividade, o Governo interino da FRELIMO interveio, passando para a alçada do Estado as fábricas que tinham sido abandonadas ou cujos proprietários fossem suspeitos de sabotagem. No entanto, nem todas as empresas foram nacionalizadas e muitas continuaram a operar durante a guerra civil, apesar do declínio no investimento e da crescente crise fiscal (Pitcher, 2002). Com o fim da guerra civil, o Governo da FRELIMO lançou-se no processo da reconstrução, mas deparou-se com a tarefa impossível de reconstruir a economia sob as condições do ajustamento estrutural. Em 1995, o Banco Mundial exigiu que Moçambique levantasse as protecções ao sector do caju para poder aceder ao financiamento de 400 milhões de dólares, argumentando que a sua eliminação reduziria as taxas de exportação para o fruto cru, estimulando a procura e encorajando a concorrência entre os exportadores (Abbas, 2014; McMillan *et al.*, 2002). Essa medida fez com que 10 000 pessoas ficassem desempregadas e com que muitos camponeses perdessem os seus rendimentos. O Governo de Moçambique teve de trabalhar em segredo para reconstruir a indústria (Hanlon, 2016). Por toda a África Austral, o Banco Mundial e as agências de desenvolvimento aliadas, nomeadamente a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)

e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), insistiram na introdução de políticas neoliberais semelhantes, na reorientação da produção agrícola para os mercados internacionais e na colateralização da terra através da reforma agrária (Adalima, 2016). Tal como se discutiu acima, o Banco Mundial utilizou empréstimos e subvenções como armas para exercer influência política e fazer avançar políticas de desenvolvimento específicas alinhadas com o seu programa ideológico e político (Gibbon *et al.*, 1993). Embora o investimento na agricultura africana tenha aumentado nos últimos 15 anos, após a adopção do Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), o grosso dos fundos proveio de fontes privadas, entre as quais, organizações filantrópicas como as fundações *Rockefeller* e *Bill and Melinda Gates* (BMGF), instituições financeiras internacionais e agências de desenvolvimento. O resultado foi uma rápida aceleração da privatização dos sistemas agrícolas do continente em detrimento dos pequenos agricultores (Monjane *et al.*, *forthcoming*).

Apesar de muitos dos esforços do Banco Mundial para promover e comercializar a produção agrícola terem fracassado, mesmo nos seus próprios termos (Bernards, 2021), os seus projectos acabaram por absorver recursos preciosos que poderiam ter revertido para a subsistência dos pequenos produtores. A secção que se segue analisa as intervenções do Banco Mundial no sector agrícola nos anos mais recentes, centrando-se no quadro de parceria do Banco Mundial com Moçambique para 2017–21. O Banco Mundial defende que a pobreza rural em Moçambique se deve ao sistema de propriedade fundiária, que proíbe a detenção privada de terra. Isso significa que a terra não pode ser vendida, hipotecada nem alienada, o que restringe o acesso dos pequenos produtores ao crédito. As limitações de crédito, por sua vez, restringem o acesso aos insumos à tecnologia e aos insumos agrícolas, com efeitos negativos na produção. Tal como conclui o Banco Mundial, se tivessem direito a deter terra, os pequenos agricultores poderiam colateralizá-la e aceder ao investimento para aumentar a produtividade e concorrer nas cadeias de mercadorias internacionais (Banco Mundial, 2007, 2017). Contudo, como ilustra a secção seguinte, a colateralização da terra também ameaça acelerar os actuais processos de expropriação, lançar os expropriados para as fileiras de desempregados e exacerbar a necessidade de protecção social.

A TERRA E A AGRICULTURA NOS TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19: O PAPEL DAS IFI

Como já constatámos, as instituições financeiras internacionais foram muito importantes para o sector agrícola de Moçambique durante mais de quatro décadas. Embora não tenha feito intervenções específicas em resposta à pandemia, o Banco Mundial lançou efectivamente uma série de projectos agrícolas nesse mesmo período. Em Junho de 2021, o Banco Mundial aprovou um empréstimo de 150 milhões de dólares para gerar oportunidades de subsistência

na agricultura destinado aos agricultores do Norte do País, no âmbito do quadro de parceria com Moçambique para 2017–21, que visa promover «soluções socialmente aceitáveis e climaticamente inteligentes em todos os sectores e actividades de intervenção, desde a infraestrutura à agricultura, pescas e silvicultura, para criar resiliência e mecanismos de preparação que nos permitam enfrentar o próximo conjunto de choques» (Banco Mundial, 2021).

Numa reviravolta irónica, o Banco Mundial argumenta que o actual sistema de propriedade fundiária coloca as comunidades em risco de expropriação derivante da expansão de projectos extractivos em grande escala. Embora reconheça que Moçambique tem «algumas leis da terra progressistas» (Banco Mundial, 2017, p. 17), o Banco insiste que a ausência de títulos de detenção privada da terra representa um risco para o desenvolvimento do sector privado, o investimento público e a segurança da propriedade fundiária. Além disso, defende a criação de estratégias que promovam a participação de organizações comunitárias, reforcem os direitos sobre a terra e a gestão dos recursos naturais através da demarcação dos terrenos comunitários e facilitem parcerias com terceiros de modo a gerar rendimento para as comunidades rurais através de negócios locais (Banco Mundial, 2017, p. 16).

Com 70% dos moçambicanos a depender da agricultura, a ausência de protecção na lei dos direitos de utilização deixa as comunidades vulneráveis ao risco de perder direitos sobre a terra que trabalham, sobretudo, perante investidores de grande escala em busca de oportunidades. Em várias ocasiões, indivíduos ou comunidades venderam os seus bens fundiários em condições precárias, gerando tensões e confrontos (Banco Mundial, 2017, p. 13).

A controvérsia, porém, é que o Banco Mundial inclui empresas multinacionais na sua estratégia de financiamento, como a portuguesa Portucel, que esteve implicada na expropriação de terras de agricultores locais no centro de Moçambique (Bruna, 2017). Com efeito, o plano a cinco anos do Banco Mundial para Moçambique previa financiamento para a Portucel, através da SFI.

A SFI contribuiu para a consolidação dos sectores da agricultura e do agronegócio através de uma série de operações. O apoio de investimento e consultoria da SFI à Portucel, uma destacada produtora de polpa e papel, para plantar eucaliptais nas províncias da Zambézia e de Manica, tem por finalidade criar um programa de investimento no valor de três mil milhões de dólares num modelo sustentável. O investimento visa alcançar 130 000 habitantes rurais carenciados e melhorar a segurança alimentar de 24 000 agregados, desenvolvendo, em paralelo, 270 000 ha de eucaliptais sustentáveis e capturando 7,5 milhões de toneladas de CO2 por ano (Banco Mundial, 2017, p. 59).

A REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DA TERRA E AS SUAS IMPLICAÇÕES

Ao longo do tempo, as políticas agrárias em Moçambique, que tinham contornos pouco democráticos, foram sendo aplicadas em diferentes graus de autoritarismo de populismo (Monjane & Bruna, 2020; Monjane, 2022). As sucessivas administrações da FRELIMO optaram por dar prioridade ao capital, em detrimento da grande maioria do campesinato. Foi nesse contexto que, em Julho de 2020, o Presidente de Moçambique, Filipe Jacinto Nyusi, lançou oficialmente o processo de audição pública da *Revisão da Política Nacional de Terras*, que visava emendar a Lei da Terra de 1997 (Lei n.º 19/97) e outras normas que regem a gestão fundiária no País. A *Revisão da Política Nacional de Terras* foi iniciada para tratar das políticas e leis descritas como “rígidas” que travaram os investimentos na terra, tornando-a mais transaccionável (Ntauazi *et al.*, 2020).

Muito embora o Estado continue a deter a terra, como assegurou o Presidente no dia em que o processo foi lançado, a Revisão da Política Nacional de Terras assinala uma mudança significativa na gestão da terra em Moçambique para um quadro político mais orientado para o mercado, que permitirá uma transferência mais flexível dos direitos de utilização da terra, conhecidos como *Direito do Uso e Aproveitamento da Terra* (DUAT). Este processo reduzirá o poder das comunidades sobre a terra e dará ao Estado o poder supremo de decidir o que lhe fazer. Desta forma, as comunidades deixarão de poder exercer e defender a sua actividade (Monjane, 2021, 22). O lançamento da Revisão da Política Nacional de Terras coincidiu com a aprovação pelo Banco Mundial de um projecto financiado de Gestão de Paisagens de Recursos Naturais e Agrícolas. Em 2016, o Governo moçambicano adoptou o *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável*, agora conhecido como *Sustenta*, que é implementado pelo *Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (FNDS), um fundo de coordenação e investimento multisectorial. O Banco Mundial está a financiar a implementação do *Sustenta*, principalmente, através da Gestão Integrada de Paisagens e Florestas, agora o Portfólio de Gestão Integrada de Paisagens (GIP), uma carteira de quase 500 milhões de dólares de diversas intervenções no âmbito da gestão dos recursos naturais e do desenvolvimento rural sustentável, que combina investimentos no terreno, assistência técnica, trabalho de análise e financiamento com base nos resultados para melhorar as vidas das comunidades rurais, promovendo as pequenas e médias empresas ligadas à agricultura e aos recursos naturais (TA, 2019). Apesar de a GIP ter feito movimentações para retirar orçamento e apoio ao sector em resposta à divulgação de empréstimos ilícitos garantidos pelo Governo, o *Sustenta* recebeu milhões de dólares do Banco Mundial.

Uma parte do campesinato celebrou o lançamento deste programa, porque o Governo o apresentou como uma iniciativa que beneficiaria os pequenos agricultores, mas muitos defendem que o *Sustenta* não se destina realmente ao campesinato.

*Seleccionam os chamados agricultores emergentes, a quem dão fundos e tractores. Alguns são oficiais do governo e líderes partidários que se tornam beneficiários, mas sabemos que não são camponeses.*⁵

O objectivo do *Sustenta* é promover a integração dos pequenos agricultores e camponeses nas cadeias de valor comerciais, através do registo individual das terras, para criar uma classe de agricultores capitalistas moçambicanos (Ntauazi *et al.*, 2020). Os agricultores elegíveis para o apoio do *Sustenta* têm de trabalhar um número mínimo de hectares, de poder contratar mão-de-obra e de ter comprovada capacidade de reembolsar os fundos. Grande parte do campesinato moçambicano, que cultiva entre 0,9 e 1,5 hectares de terra, não parece ser elegível para este programa. A única forma que estes camponeses têm de participar é indirectamente como mão-de-obra ou fazendo o “*leasing*” das suas terras a agricultores em maior escala. Essa abordagem alinha-se com as ideologias e políticas das IFI discutidas acima, segundo as quais, para responder aos actuais desafios da pobreza e da insegurança alimentar, a agricultura do século XXI tem de produzir mais alimentos e fibra para sustentar a crescente população mundial (FAO, 2009). Assim sendo, na sua óptica, os sistemas “tradicionais” da propriedade fundiária que sobreviveram ao colonialismo têm de ser desmantelados e substituídos por sistemas capitalistas de detenção e utilização da terra. Ainda se sabe a percentagem de juros que os beneficiários terão de pagar, mas o Estado será obrigado a pagar a dívida ao Banco Mundial. À semelhança do *ProSavana*, o *Sustenta* também foi contestado por um forte segmento da sociedade civil agrária de Moçambique, que o considera uma intervenção topo-base e que só foi convidada a comentar após o facto consumado. Mas nem todas as organizações da sociedade civil (OSC) se lhe opõem. Num acontecimento público para debater o programa, em Agosto de 2020, o desacordo entre importantes OSC foi notório. A União Nacional de Camponeses (UNAC) e o Observatório do Meio Rural (OMR) defendiam a necessidade de influenciar o programa no seu seio, enquanto a *Ação Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais* (ADECRU), preferia boicotar o *Sustenta* e o processo de *Revisão da Política Nacional de Terras*. O *Fórum Mulher*, uma organização feminista que trabalha com mulheres rurais, denunciou a abordagem de topo-base hierárquica do *Sustenta* e do processo da *Revisão da Política Nacional de Terras*, que descrevia como inerentemente patriarcais. Sob a liderança da Associação Moçambicana de Desenvolvimento Rural Sustentável (AMDER), está em curso um processo da sociedade civil para influenciar a redacção de uma lei agrária que não existe em Moçambique e que visa impedir que programas topo-base “experimentais”, como o *Sustenta*, abram as portas às instituições financeiras internacionais e a outros actores, permitindo-lhes exercer poder persuasivo ou coercivo no sector agrícola. Segundo um líder da AMDER, programas como o *Sustenta* nada têm que ver com a realidade e complexidade

⁵ Entrevista a um camponês da província de Nampula, por Boaventura Monjane, em Setembro de 2021.

da questão agrária moçambicana, e a existência de uma lei dará espaço para o debate público, pelo menos, no âmbito parlamentar, democratizando, assim, a política agrícola.

FIGURA 1: FOTO PUBLICADA NA PÁGINA DO FACEBOOK DO MINISTRO DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL, CELSO CORREIA, A 15 DE DEZEMBRO DE 2020, COM O TÍTULO «CAMPOS DO SUSTENTA/SUSTENTA FIELDS».



Moçambique foi um dos países visados na corrida para liberalizar a terra devido à localização geográfica, à terra fértil e aos esforços do Governo para atrair investimento estrangeiro nos sectores da agricultura e da mineração. Nos últimos anos, foram propostos e/ou implementados no País vários projectos de investimento na agricultura, que geraram conflitos em torno da terra e o deslocamento de comunidades de camponeses (Wise, 2016). No âmbito do processo de *Revisão da Política Nacional de Terras*, encomendou-se um estudo com o objectivo de avaliar no quadro jurídico de Moçambique, a viabilidade, do ponto de vista da oferta e da procura, da possibilidade de instituir um programa de empréstimos mediante a concessão de uma garantia, o DUAT (Hamela, Macaringue & Rose, I. (2021). Como extensão da *Revisão da Política Nacional de Terras*, as OSC encaram as perspectivas da colateralização da terra com cepticismo. Como se expressa no próprio estudo, teme-se que a colateralização desses títulos possa ser um mecanismo para criar um mercado de terras e, conseqüentemente, um mecanismo que resulte numa vaga de pessoas sem terra em Moçambique (Hamela, Macaringue & Rose, I., 2021 p. 24), e o facto de a USAID e o DFID insistirem na colateralização da terra só vem acentuar os temores. Nesta visão neoliberal, a terra é uma mercadoria em que se investe, um recurso por explorar que deve ser liberalizado e absorvido pelo mercado capitalista, ostensivamente, para reduzir os altos níveis de subnutrição e pobreza rural em África (Banco Mundial, 2003).

AS EXIGÊNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL NOS TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19 (E DEPOIS)

As políticas neoliberais introduzidas em Moçambique enfrentaram alguma contestação, sobretudo, nos sectores organizados da sociedade civil. A criação do maior e mais importante movimento agrícola moçambicano, a UNAC, foi uma resposta à viragem neoliberal de Moçambique nos finais da década de 1980 com a abertura da economia de mercado.

Quando Moçambique fez a transição para uma economia de mercado, adoptando os programas do FMI e do Banco Mundial, camponeses de várias zonas do país temeram o possível desaparecimento das cooperativas de camponeses que já existiam. Foi assim que nasceu o movimento nacional para defender os interesses do campesinato.⁶

A UNAC tem feito um trabalho fundamental a influenciar a política da terra em Moçambique. Tal como no passado, a UNAC e outras organizações agrárias da sociedade civil estão envolvidas no actual processo de Revisão da Política Nacional de Terras. O grande receio é que, se não se fizer nada, a política da terra possa tornar-se hostil para o campesinato e os pequenos produtores do ramo alimentar. Com efeito, a sociedade civil suspeita que as IFI possam estar a influenciar o processo para que se façam reformas agrárias ainda mais neoliberais. Segue-se o que diz um líder de uma organização agrária da sociedade civil.

Tal como a entendemos, esta agenda [de rever a política nacional de terras] está a ser avançada pelo Banco Mundial, o FMI e a USAID para impor reformas profundas no sector agrário e impulsionar as actividades agrícolas orientadas para o comércio. Isso galvanizará a emergência da classe dos latifúndios em Moçambique. Esta agenda é apoiada por um segmento do sector privado local que tem acesso ao comité de revisão da política nacional de terras. Recomendar tal estudo sobre a colateralização da terra indica que há forças a favor da colateralização no comité.⁷

A UNAC também participou numa iniciativa da sociedade civil que surgiu no início da década de 2020, quando o Governo de Moçambique declarou o estado de emergência e adoptou medidas para controlar a disseminação da covid-19. Intitulada *Aliança das Organizações da Sociedade Civil C19* e formada por mais de 50 organizações de diferentes sectores, a iniciativa desenvolveu um conjunto de exigências e lançou uma campanha para ajudar a desenvolver uma cidadania activa e inclusiva face à pandemia da covid-19 e ao estado de emergência declarado em Moçambique. Esta aliança da sociedade civil receava que o Governo moçambicano

⁶ Entrevista a Ismael Ossemane, na cidade de Maputo, por Boaventura Monjane, em Março de 2017, citado também em Monjane & Bruna, 2019, p. 14.

⁷ Entrevista a Abel Sainda da ORAM na cidade de Maputo, por Boaventura Monjane, em Março de 2021.

pudesse utilizar o estado de emergência para fazer mudanças tácitas e introduzir políticas. Em relação à agricultura, a aliança apelava ao seguinte:

proibir a liberalização das sementes geneticamente modificadas com o pretexto de combater a fome e a escassez de produtos, uma vez que tal representa uma grave ameaça à nossa biodiversidade e soberania alimentar e económica, tanto em tempos normais como em tempos de crise, tal como a instituição de programas de apoio à agricultura baseados na promoção de fertilizantes e fertilizantes químicos, que poriam em causa a fertilidade do solo, a biodiversidade e a agricultura camponesa (Aliança C-19, 2020).

Dada a incapacidade de o Estado assegurar a soberania alimentar, a Aliança apela ao apoio e empoderamento dos pequenos agricultores que compõem o maior segmento da população moçambicana para aumentar a produtividade, através de métodos e práticas que não ameaçam a saúde pública, o ambiente e a biodiversidade. Isto vai completamente ao encontro dos desígnios das instituições financeiras internacionais, cujas prioridades são a mercantilização e a financeirização a todo o custo.

Estas posições e exigências são avançadas com mais veemência pela sociedade civil agrária neste momento de crise pandémica, podendo, como se refere acima, criar espaço para a investida de agendas regressivas que visam consolidar o neoliberalismo e acelerar a financeirização. Contudo, não são exigências e posições novas, mas fazem parte de uma luta de longa data, talvez expressa mais recentemente no que foi a resistência ao ProSAVANA, um programa agrário em grande escala que foi travado após quase uma década de campanhas pelas organizações da sociedade civil, muitas das quais se insurgem agora contra as instituições financeiras internacionais que exploram a crise e a fragilidade do Estado moçambicano para fazer avançar a financeirização e o neoliberalismo, através da protecção social e dos programas agrários.

CONCLUSÃO

Qual lupa, a pandemia da covid-19 expôs e ampliou as desigualdades entre os países e no seu seio. Uma fonte de desigualdade foi o acesso ao financiamento para responder ao declínio socioeconómico provocado pela pandemia. O FMI e o Banco Mundial proporcionaram o tão necessário financiamento a Moçambique, através de empréstimos e subvenções. O Governo da FRELIMO aproveitou a pandemia para mobilizar mil milhões de dólares de fundos adicionais e, embora alguns tenham realmente revertido para os esforços de ajuda de emergência, como o PASD-PE, o grosso do investimento foi canalizado para iniciativas de prazo mais alargado como o *Sustenta*. Nos dois casos, porém, o financiamento estava sujeito a condições. Através

dos empréstimos e subvenções, o Banco Mundial tentou influenciar a política nacional e impor os seus interesses numa guerra global pela posição sobre os termos do desenvolvimento. Tomando o exemplo dos casos da protecção social e da terra e agricultura, este capítulo defende que o Banco Mundial utilizou o momento da covid-19 para fazer passar mais rapidamente a financeirização. Embora este processo não seja linear nem predeterminado, a financeirização do desenvolvimento ameaça minar a construção de um estado de desenvolvimento e reforçar o subdesenvolvimento (Itaman, 2017).

No campo da protecção social, o Banco Mundial serviu-se da pandemia da covid-19 para avançar com a sua agenda de duas formas importantes. A primeira, substituindo a ideia dos direitos universais com subvenções residuais, altamente específicas e de curto prazo, que se abstraíam das causas na raiz da pobreza e da desigualdade. A segunda, tentando financeirizar as transferências monetárias através do *outsourcing* dos sistemas de pagamento a prestadores de serviços financeiros. Embora nada disso se tenha chegado a concretizar, as tentativas tiveram custos materiais e humanos consideráveis. Entretanto, o financiamento do desenvolvimento agrícola centrou-se na privatização e colateralização da terra pela revisão da lei da terra e a disponibilização do programa *Sustenta*. Ainda é muito cedo para saber o resultado deste processo. Muitas organizações da sociedade civil receiam que só beneficie uma pequena elite e degenerem numa vaga generalizada de expropriações, apesar de existir alguma esperança de que daqui também venha o tão necessário acesso ao crédito. Enquanto algumas organizações da sociedade civil boicotaram toda a iniciativa, outras há que conseguiram influenciar os programas no seu seio.

É importante reconhecer que o Governo moçambicano não foi simplesmente um sujeito passivo dos condicionalismos do Banco Mundial. Em diferentes momentos, adoptou condicionalismos, resistiu-lhes, apropriou-se deles e até os ignorou. A sua capacidade para o fazer dependia no seu poder relativo e nos seus interesses políticos; nomeadamente o Governo da FRELIMO, que há muito instrumentaliza empréstimos e subvenções para apoiar o seu regime de distribuição ao nível local e garantir a sua sobrevivência política. Fundos como o *Sustenta* permitem ao Governo pagar aos seus leais apoiantes antes das eleições locais e gerais. É claro que a aquisição da dívida pública pode revelar-se insustentável se os recursos forem simplesmente canalizados para actividades pouco produtivas, como foi o caso dos empréstimos ilícitos garantidos pelo Governo. E, com efeito, o *stock* da dívida de Moçambique deverá continuar a aumentar com o País empenhado na resposta à pandemia. Em última análise, a covid-19 fortaleceu a mão das IFI, que tão cedo não perderão a sua relevância.

Ambos os estudos de caso apontam para a necessidade de uma maior articulação entre os movimentos sociais, venha ela de casa, das zonas rurais, da esquina da rua, ou do piso fabril, para moldar os termos do financiamento. As instituições financeiras internacionais têm de ser responsabilizadas, não só com base na relação de custo e eficiência e na eficácia,

como as avaliações de projectos fazem frequentemente, mas também com base na ética e nos imaginários politicamente progressistas que colocam as pessoas acima do lucro. Muitos projectos do Banco Mundial falharam tanto para eles como para aqueles que dizem estar a ajudar. Contudo, os países em vias de desenvolvimento acabam por ter de pagar a conta, enquanto as instituições financeiras internacionais lavam as mãos. Tal como defende Raffer (2004), «as agências financeiras externas nunca partilharam as consequências financeiras dos [seus] verdadeiros erros e infortúnios» (p. 64) e «todas as IFI reclamam o privilégio da absoluta imunidade contra qualquer responsabilidade financeira pelas suas próprias acções, decisões e omissões» (p. 65). As instituições financeiras internacionais têm de partilhar a responsabilidade financeira pelas intervenções ineficazes e ineficientes.

É evidente que o FMI e o Banco Mundial não são as únicas instituições financeiras aqui do bairro. Com efeito, a China torna-se cada vez mais um importante actor devido aos seus pacotes de empréstimos mais flexíveis (Ryder & Fu, 2021), mas embora tendam a impor menos condicionalismos, não deixam de se centrar sobretudo na promoção de um desenvolvimento com base nos recursos. No entanto, foi precisamente esse modelo assente nos recursos e marcado por uma base económica cada vez mais reduzida e uma crescente hegemonia da economia extractiva que, desde logo, tornou os países africanos tão vulneráveis à pandemia da covid-19. Em último caso, Moçambique precisa de um modelo de desenvolvimento centrado nas pessoas. Os condicionalismos impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial prejudicaram, sem dúvida, os processos de desenvolvimento nacionais. Como Plank (1993) salientou há quase 30 anos, «o fardo das reformas recaiu desproporcionadamente sobre os pobres, devido às reduções nos subsídios, no emprego do sector público e na despesa pública que as mudanças estruturais exigem» (p. 416); mas desafiá-las requer tanto um forte movimento de justiça global como fontes de financiamento alternativas que dêem prioridade ao desenvolvimento humano sobre os interesses do mercado.

REFERÊNCIAS

- Abbas, M. (2014). Competitividade do subsector do caju em Moçambique (Documento de trabalho). *Observador Rural*, 17.
- Ahadu, E. (2020). Novel Corona Virus Covid-19: Impact on Economic Development and Mitigating Solution for Developing Countries. *Humanities and Social Sciences*, 8(3), 86–91.
- Artur, M.J. (2004). *Trade Unions in Mozambique*. Friederich Ebert Stiftung.
- Bazbauers, A. (2018). *The World Bank and Transferring Development: Policy Movement through Technical Assistance*. Palgrave Macmillan.
- Bernards, N. (2021). The World Bank, Agricultural Credit, and the Rise of Neoliberalism in Global Development. *New Political Economy*, 27(1), 116–131. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1926955>
- BOM (1990) *Decreto 4/2019 de 13 de Abril, sobre a taxa global de contribuição para os sistemas de segurança social*. República de Moçambique.
- Bruna, N. (2017). Plantações florestais e a instrumentalização do Estado em Moçambique. *Observador Rural*, 53. <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Observador-Rural-53.pdf> on November 1.
- Castel-Branco, C. N., & Cramer, C. (2003). Privatization and Economic Strategy in Mozambique. *From Conflict to Recovery in Africa*. OUP Oxford.
- Castel-Branco, R. (2021a). *A radical politics of distribution? Work, welfare and public works programmes in rural Mozambique*. University of the Witwatersrand.
- Castel-Branco, R. (2021b). Improvising an E-state: The Struggle for Cash Transfer Digitalization in Mozambique. *Development and Change*. <http://doi.org/10.1111/dech.12665> [Accessed: 19 July 2021].
- Castel-Branco, R., & Acciari, L. (2021). *The impact of Covid-19 on domestic workers in Africa*. International Domestic Workers' Federation.
- Castel-Branco, R., & Sambo, L. da G. (2020). *Ultrapassando as barreiras no acesso à segurança social contributiva*. International Labour Organization.
- Faite Izidine, O. (2020). *Dilemmas of social protection in Mozambique in the digital era*. Southern Centre for Inequality Studies.
- Gelb, A. & Mukherjee, A. (2020). *COVID-19: How Countries Can Use Digital Payments for Better, Quicker Cash Transfers*. [Online]. 2020. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/covid-19-how-countries-can-use-digital-payments-better-quicker-cash-transfers> [Accessed: 8 August 2020].
- Gibbon, P, Havnevik, Kjell J., & Hermele, K. (1993). *A Blighted Harvest. The World Bank and African Agriculture in the 1980s*. Africa World Press.

- Hamela, H., Macaringue, J., & Rose, I. (2021). Colateralização dos títulos de terra em Moçambique: Bases para sua viabilização. Maputo. https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Estudo%20da%20Viabilidade%20da%20Colateraliza%20do%20DUAT%20em%20Moçambique_Relatório%20Preliminar.pdf
- Hanlon, J. (2000). Power without responsibility: the World Bank & Mozambican cashew nuts. *Review of African Political Economy*, 27(83), 29–45. <http://doi.org/10.1080/03056240008704431>
- Hanlon, J. (2016). Declaring victory in the 20-year war with the World Bank over cashew. *News reports & clippings*. <https://clubofmozambique.com/news/declaring-victory-20-year-war-world-bank-cashew-hanlon/> [November 1].
- Harris, K., & Scully, B. (2015). A hidden counter-movement? Precarity, politics, and social protection before and beyond the neoliberal era. *Theory and Society*, 44(5), 415–444. <http://doi.org/10.1007/s11186-015-9256-5>
- Hunter, D., & Bradlow, D. (2010). *International Financial Institutions and International Law*. Aspen Publishers.
- ILO (2012). *Recommendation R202 – Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202 [Accessed: 11 June 2019].
- Itaman, R. (2017). *The Financialization of Africa's Development*. <https://developingeconomics.org/2017/04/07/the-financialization-of-africas-development/> [22 September 2021].
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2021). *3.º Boletim Estatístico Sobre Protecção Social*. Instituto Nacional de Estatística.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2019). *IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique*. Instituto Nacional de Estatística.
- McMillan, M., Rodrik, D., & Welch, K. (2002). When economic reform goes wrong: cashews in Mozambique. *NBER Working Paper Series*, 9117. <http://www.nber.org/papers/w9117>
- MGCAS/ILO. (2021). *Apresentação dos resultados preliminares sobre a avaliação intermédia da ENSSB 2016–2024*.
- Monjane, B., Nyambura, R., & Rosset, P. (forthcoming), *Peasant farmers' perspectives and practices towards food sovereignty and climate justice through agroecology in Southern and East Africa*, La Via Campesina-SEAf.
- Monjane, B. (2022). Resisting agrarian neoliberalism and authoritarianism: Struggles towards a progressive rural future in Mozambique. *Journal of Agrarian Change*, 1– 19. <https://doi.org/10.1111/joac.12525>

- Monjane, B (2021). Uma leitura céptica do processo da revisão da política nacional de terras. *Destaque Rural*, 143.
- Monjane, B., & Bruna, N. (2020). Confronting Agrarian Authoritarianism: Dynamics of Resistance to PROSAVANA in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 47(1–2), 69–94.
- O’Laughlin, B. (1996). Through a Divided Glass: Dualism, Class and the Agrarian Question in Mozambique. *The Journal of Peasant Studies*, 23(4), 1–39.
- Paycode. (2021). Social Grant Distribution INAS. *Paycode*. <https://paycode.com/our-impact/social-grant-distribution-inas/> [Accessed: 27 February 2021].
- Pitcher, M. A (2002). *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975-2000*. Cambridge University Press.
- Plank, D. (1993). Aid, Debt, and the End of Sovereignty: Mozambique and Its Donors. *The Journal of Modern African Studies*, 31(3), 407–430.
- PMSC-PS (2016). *Estudo de Impacto das Políticas e Programas de Protecção Social para os Grupos Vulneráveis, Moçambique – 2016*. Plataforma Moçambicanas da Sociedade Civil para a Protecção Social.
- PMSC-PS (2020). *Monitoria Comunitária Independente ao PASD-PE*. Plataforma Moçambicanas da Sociedade Civil para a Protecção Social.
- Raffer, K. (2004). International Financial Institutions and Financial Accountability. *Ethics & International Affairs*, 18(2), 61–77. https://www.researchgate.net/publication/227718745_International_Financial_Institutions_and_Financial_Accountability [Accessed: 24 September 2021].
- RdM (2016). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024: aprovada na 5.ª sessão ordinária do Conselho de Ministros*. República de Moçambique.
- RdM (2007). *Lei da Protecção Social*. República de Moçambique.
- RdM (2020). *Plano de Resposta Do Sector do Género, Criança e Acção Social à Covid-19*. República de Mozambique.
- Ryder, H., & Fu, Y. (2021). Africa’s “too little debt” crisis: why finance from China to African countries is more crucial than ever in the wake of COVID-19. *China International Strategy Review*. <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00083-x> [27 September 2021].
- TA (2019) *Progress Review Report: Status Update and Key Accomplishments, Challenges and Way Forward*.
- Thier, H. (2020). *A Peoples Guide to Capitalism: An Introduction to Marxist Economics*. Haymarket Books.
- Tirivayi, N., Knowles, M., & Davis, B. (2016). The interaction between social protection and agriculture: A review of evidence. *Global Food Security*, 10, 52–62.

- Torkelson, E. (2020). Collateral damages: Cash transfer and debt transfer in South Africa. *World Development*, 126, 104711. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104711>
- UN (2015). *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- WHO (2020). *Global spending on health 2020: weathering the storm*. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240017788> [21 September 2021].
- Banco Mundial. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research*.
- Banco Mundial (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2017). Country partnership framework for the Republic of Mozambique for the period FY17-FY21. *Report No. 104733-MZ*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/761131588557691907/pdf/Mozambique-Performance-and-Learning-Review-of-the-Country-Partnership-Strategy-for-the-Period-FY17-FY21.pdf>