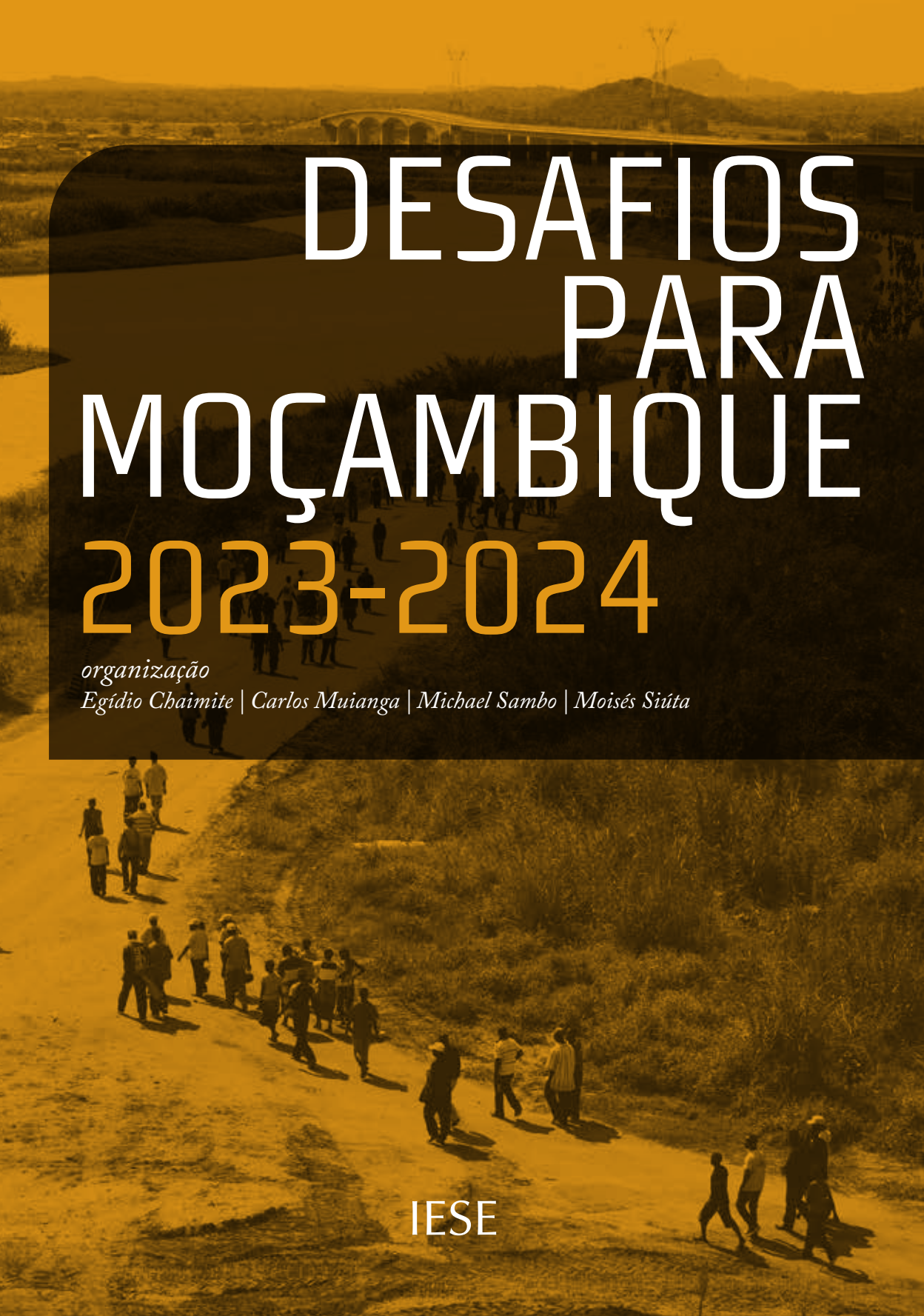


# DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2023-2024

*organização*
*Egídio Chaimite | Carlos Muianga | Michael Sambo | Moisés Siúta*

IESE

# DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2023-2024

*organização*
*Egídio Chaimite, Carlos Muianga, Michael Sambo e Moisés Siúta*

# DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2023-2024

*organização*
*Egídio Chaimite, Carlos Muianga, Michael Sambo e Moisés Siúta*

IESE
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

**www.iese.ac.mz**

**TÍTULO**
DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE, 2023-2024

**ORGANIZAÇÃO**
EGÍDIO CHAIMITE, CARLOS MUIANGA, MICHAEL SAMBO E MOISÉS SIÚTA

**EDIÇÃO**
IESE

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**
MARIMBIQUE – CONTEÚDOS E PUBLICAÇÕES, LDA

**EDITOR EXECUTIVO**
NELSON SAÚTE

**DESIGN E PAGINAÇÃO**
RUI CARVALHO

**PRODUÇÃO EXECUTIVA**
SARA FORTES DA CUNHA

**FOTOGRAFIA DA CAPA**
JOÃO COSTA (FUNCHO)

**REVISÃO**
SARA GRILO

**IMPRESSÃO E ACABAMENTO**
NORPRINT – A CASA DO LIVRO

**NÚMERO DE REGISTO**
11638/RLINICC/2024

**ISBN**
978-989-8464-67-5

**TIRAGEM**
500 EXEMPLARES

ENDEREÇO DO EDITOR
RUA MACOMBE MACOSSA, Nº 142, SOMMERSCHIELD 1, MAPUTO, MOÇAMBIQUE
IESE@IESE.AC.MZ
WWW.IESE.AC.MZ
TEL.: + 258 21 486 043

MAPUTO, 2024

O IESE AGRADECE O APOIO DE:

Embaixada da Suíça em Moçambique

Governo da Suécia

Governo da Irlanda (Programa de Desenvolvimento Internacional)

AUTORES

**Alícia Lazzarini**

Docente de Geografia Humana na Universidade de Exter, no Reino Unido. A sua pesquisa está ligada à Economia política geográfica e feminista, aos estudos africanos pós-coloniais, aos estudos urbanos e aos estudos críticos de desenvolvimento, raça e estudos laborais. Dra. Lazzarini tem interesse particular no investimento contemporâneo e colonial e nas dinâmicas capitalistas na África lusófona. Lazzarini publicou em revistas científicas com revisão de pares, com destaque para *Environment and Planning D: Society and Space*, *Annals of the American Association* e *Journal of Southern African Studies*. Dra Lazzarini ensinou no London School of Economics e Bucknell University e foi bolseira Fulbright para Moçambique em 2013-2014.
*a.lazzarini@exeter.ac.uk*

**Armando Nhantumbo**

Licenciado em jornalismo pela Escola Superior de Jornalismo de Maputo e mestre em jornalismo e *media* digitais pela Universidade Pedagógica de Maputo. É jornalista há 10 anos, trabalhando actualmente para o semanário *SAVANA*, onde é responsável pela cobertura do conflito no Norte de Moçambique. Nessa qualidade, há sete anos que escreve, em média, um artigo jornalístico por semana, sobre a evolução e as dinâmicas da guerra de Cabo Delgado.
*armandofrancelino@gmail.com*

**Aslak Orre**

Investigador sénior no Christian Michelsen Institute (CMI) de Bergen, Noruega. Doutorado em Ciência Política na Universidade de Bergen, com um foco de pesquisa em Angola e Moçambique sobre as temáticas de história política comparada, governação local, e a economia política de recursos naturais e as indústrias extractivas.
*aslak.orre@cmi.no.*

**Brian Norris**

Americano, é professor associado de ciências políticas na Universidade de Lincoln de Missouri, uma universidade historicamente de afrodescendentes, fundada em 1866. É doutorado pela Escola de Estudos Internacionais Avançados Johns Hopkins, e é autor de *Prison Bureaucracies nos Estados Unidos, México, Índia e Honduras* (Lexington Books, 2018). Recebeu a prestigiada bolsa Fulbright para estudos em Moçambique e Colômbia. Foi voluntário do Corpo de Paz na Bolívia (97-00). Mora em Columbia, Missouri, com a sua esposa e três filhas.
*NorrisB@lincolnu.edu*

**Chris Alden**
Professor de Relações Internacionais na London School of Economics (UK), pesquisador associado no Instituto Sul-Africano de Assuntos Internacionais (SAIIA) e na Universidade de Pretória. *j.c.alden@lse.ac.uk*

**Constantino Pedro Marrengula**
Doutorando em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. É docente na mesma Faculdade, onde leccionou as cadeiras de Finanças Públicas, Microeconomia, Economia do Meio Ambiente e Economia de Transportes. Possui o Mestrado em Economia pelo Departamento de Economia da Universidade de Nairobi-Quénia, com especialização em Finanças Públicas, Economia Monetária e Economia do Meio Ambiente. Além da docência, é pesquisador e consultor. Foi assessor sénior de políticas na Associação Industrial de Moçambique (AIMO), tendo trabalhado na coordenação científica durante o levantamento de necessidades dos membros desta associação e mapeamento dos principais constrangimentos para o desenvolvimento industrial em Moçambique no período 2010-2014. Mais recentemente, trabalhou como revisor do índice de Robustez Empresarial da Confederação das Associações Económicas (CTA) e como investigador-associado do IESE. A sua temática de pesquisa inclui matérias ligadas ao mercado monetário, Plano e Orçamento do Estado, desenvolvimento do sector privado e Economia dos Recursos Naturais e Ambiente. *cpmarrengula@gmail.com*

**Eduardo J. Sitoe**
Professor Associado e Chefe do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Mestre e Doutor em Ciência Política e Governação pela Universidade de Essex do Reino Unido. Foi Director do Centro de Análise de Políticas (CAP) da UEM (2008-2009) e Presidente do Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior (CNAQ) (2009-2014). Entre as suas publicações, destacam-se: *Parties and Political Development in Mozambique* (2005); *Descentralización y construcción de una paz sostenible en Mozambique: recomponer las piezas de nuevo* (2006); *Post-colonial Political Transformation in Angola and Mozambique: Dynamics of the Processo of Democratisation Taking Place from 1984 to 1994* (2011).
*eduardo.nkomo@gmail.com*

**Egídio Chaimite**
Investigador sénior do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), docente universitário e consultor independente. Doutor em Estudos de Desenvolvimento pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS) da Universidade de Sussex, no Reino Unido, e Mestre em Ciência Política e Governação pelo Sciences Po Bordeaux, em França. Nas suas publicações recentes inclui-se: *Governance Diaries: An Approach for Governance Research from the Ground Up* (2023); *Negotiating authoritarianism in Manjacaze, Mozambique: between Frelimo's strategies and people's tactics* (2023); "Deus e Frelimo Louvarei para Sempre": *Uma análise das bases de apoio partidário em Manjacaze* (2023). Áreas de interesse: Governação, Eleições, Movimentos Sociais e conflitos.
*egidiochaimite@gmail.com*
*egidio.chaimite@iese.ac.mz*

**Fernando Duvane**
Licenciado em Gestão Ambiental, Planificação e Desenvolvimento Comunitário pela Universidade Pedagógica; Mestrando em População e Desenvolvimento pela Universidade Eduardo Mondlane.
*duvanee@gmail.com*

**Gabriel Muthisse**
Economista de profissão. Frequentou o Instituto Superior de Direcção de Economia de Havana (bacharelato) e a Universidade de Londres (pós-graduação em Economia). Tem também um mestrado em Gestão pela De Montfort University. Gabriel Muthisse foi analista de crédito no Banco de Moçambique e gestor de diversas empresas, com destaque para a Construtora Regional Sul, E.E. (Director de Administração e Finanças) e a Interfranca, SARL (Presidente do Conselho de Administração). Trabalhou também na Afrisurvey, uma empresa de consultoria social e de *marketing* e foi oficial de Programas no sistema das Nações Unidas. De 2005 a 2015, exerceu funções governativas, tendo sido sucessivamente Vice-Ministro das Obras Públicas e Habitação, Vice-Ministro das Pescas e Ministro dos Transportes e Comunicações. Actualmente, dedica-se à consultoria na área de pesquisa social e de *marketing* e em outras áreas ligadas à sua formação. Tem como passatempo preferido a leitura.
*gabriel.muthisse91@gmail.com*

**Hélio Maúngue**
Sociólogo, investigador científico do Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane (CEA/UEM). É doutorado em Sociologia e Ciência Política (2022) e mestre em Sociologia Política (2015) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil. Como investigador científico tem interesse de pesquisa em áreas relacionadas com questões sobre comportamento político, participação política, relações de género, direitos humanos, HIV/SIDA e saúde sexual e reprodutiva no geral, justiça social, políticas públicas, sociologia rural e do desenvolvimento.
*helio.b.maungue@uem.ac.mz*

**Jochua Abrão Baloi**
Docente e pesquisador, Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). As suas pesquisas centram-se na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos Eleitorais, Políticas Públicas, Instituições Políticas e Governação Local, com diversas publicações em revistas nacionais e internacionais, além de comunicações apresentadas em eventos científicos nacionais e internacionais.
*jbaloi@yahoo.com.br*

**Jokin Alberdi**
Presidente da Associação Gernika Gogoratuz. Doutor em Ciência Política pela Universidade do País Basco (UPV/EHU) e professor de Direito Constitucional e Direito da União Europeia na mesma universidade. É responsável pelo projecto de investigação internacional "*Territorios en conflicto: Investigación, formación y acción para el fortalecimiento de capacidades y la construcción de alternativas de vida*" em Cabo Delgado (Moçambique), Tolima (Colômbia) e Urdaibai (Euskal Herria). É membro do Grupo de Investigação HEGOA (UPV/EHU) e colabora com o Grupo de Estudos Africanos da Universidade Autónoma de Madrid.
*jokin.alberdi@ehu.eus*

**Joseph Hanlon**
Investigador convidado na área do desenvolvimento internacional na London School of Economics e na Universidade Aberta do Reino Unido. Dr. Hanlon tem escrito sobre Moçambique desde 1978. É editor do *Mozambique News Reports and Clippings*, assessor do *CIP Eleições*, e escreveu seis livros sobre Moçambique, incluindo *Galinhas e cerveja: uma receita para o crescimento* e *há mais bicicletas – mas há desenvolvimento?*
*J.Hanlon@lse.ac.uk*

**Liliana Zambrano**
Doutorada em Direitos Humanos pela Universidade de Deusto. Mestre em Acção Humanitária Internacional (NOHA) com especialização em transformação de conflitos e construção da paz. Licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais. Investigadora e consultora internacional em questões de paz e conflitos e em acção humanitária e cooperação para o desenvolvimento. Tem a capacidade de traduzir conceitos teóricos em ferramentas práticas e operativas para a tomada de decisões, a avaliação de processos, a projecção de cenários e a geração de recomendações para a defesa e a transformação social.
*lilianazambrano@gernikagogoratuz.org*

**Lúcio Dionísio Pitoca Posse**
Mestre em Estudos Africanos pelo ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa e licenciado em História pela Universidade Eduardo Mondlane. Tem mais de 14 anos de experiência em pesquisa em temáticas de coesão social, género, meio ambiente, saúde, descentralização, *empowerment* e *accountability,* etnia, nação, e governação local em Moçambique. É autor (e co-autor) de mais de 50 publicações, entre artigos para revistas científicas, artigos para livros, relatórios de investigação, *policy briefs* e artigos de opinião. Parte desses trabalhos foram escritos e publicados no âmbito de projectos de investigação nacionais, nomeadamente "Coesão Social", "Barómetro do Espaço Cívico", "Barómetro da Governação Municipal", "Descentralização no Sector da Saúde", e internacionais, como "*Food Right and Food Riots*" e "*Action for Empowerment and Accountability*", especificamente em dois projectos, designadamente "*Governance Diaries*" e "*Governance at the Margins*".
*lucioposse@gmail.com*

**Michael Godet Sambo**
Pesquisador associado no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e docente de Economia Internacional na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). É mestre em Estudos de Desenvolvimento, com especialização em Política Social para o Desenvolvimento pelo ISS-EUR (Erasmus University of Rotterdam) e licenciado em Economia pela UEM. Alguns dos seus interesses de pesquisa no âmbito das relações económicas internacionais centram-se nos processos de Cooperação Sul-Sul, e de integração regional com foco no Desenvolvimento Sócio-Económico.
*mgsjesc@gmail.com*
*michael.sambo@iese.ac.mz*

**Moisés S. Siúta**
Doutorando em Economia na Universidade de Cape Town, mestre em Economia pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies (SOAS) e licenciado em Economia pela Universidade Eduardo Mondlane. É investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. A sua pesquisa centra-se nos seguintes temas: desigualdade económica, protecção social, papel e os determinantes da(s) poupança(s) no crescimento e desenvolvimento económico em Moçambique.
*moises.siuta@iese.ac.mz*

**Phyllis Bussler**
Licenciada em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Colónia, o seu foco é o mundo lusófono. Actualmente, é investigadora no departamento de Geografia Económica na Universidade de Würzburg e candidata ao Doutoramento no Departamento de Geografia Económica e Social da Universidade de Colónia, ambos na Alemanha. Na sua tese de doutoramento, examina o estabelecimento de redes transnacionais da sociedade civil que evoluíram no contexto do projecto trilateral de cooperação Sul-Sul Nipo-Brasileiro ProSAVANA, em Moçambique.
*phyllis.bussler@uni-wuerzburg.de*

**Salim Cripton Valá**
Mestre em desenvolvimento agrário pela Universidade Eduardo Mondlane, onde é docente na Faculdade de Economia, é especialista em economia do desenvolvimento e tem sete livros publicados. É actualmente o PCA da Bolsa de Valores de Moçambique (BVM), sendo as suas áreas de interesse a economia agrária e rural, o financiamento ao desenvolvimento e os desafios da industrialização e da transformação estrutural das economias.
*skrvala@gmail.com*

**Sérgio Chichava**
Investigador Sénior do IESE, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre Moçambique e as economias emergentes.
*sergio.chichava@iese.ac.mz*

**Stélio Amaral Menete**

Licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (2023). É um profissional do sector Bancário, que actua na área de Gestão de Risco Corporativo. Entusiasta de *Business Intelligence* e análise de dados.

As suas áreas de interesse também incluem: investimento directo estrangeiro e mercados financeiros.

*stelioamaral99@gmail.com*

**Teresa Cunha**

Professora e activista feminista. É doutorada em Sociologia pela Universidade de Coimbra, é investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra onde ensina em vários cursos de Doutoramento. Co-coordena a Escola Internacional "Ecologias Feministas". É Professora-coordenadora na Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Coimbra e investigadora associada do CODESRIA. Em 2017, foi agraciada com a Ordem de Timor-Leste pelo Presidente da República Democrática de Timor-Leste. Os seus interesses de investigação são feminismos e pós-colonialismos; outras economias e economias feministas mulheres; transição pós-bélica, paz e memórias; direitos humanos das mulheres no espaço do Índico.

*teresacunha@ces.uc.pt*

**Terezinha da Silva**

Mestre em Políticas Sociais e Planificação em Países em Desenvolvimento no London School of Economics and Political Sciences, Londres, Reino Unido, entre 1992-1993. Em Janeiro de 1996, obteve um Certificado em "Formação de Formadores em Metodologia de Planificação de Género" pela Universidade de Cape Town, Centre of African Studies. De Julho a Agosto de 1991, participou do "Curso de Verão" da Universidade de Oslo, tendo adquirido um Certificado em "Investigação para a Paz". Entre Janeiro e Abril de 1986, adquiriu um Certificado em "Planificação em Questões de Género" pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento, da Universidade de Sussex, Brighton, Reino Unido. Terezinha da Silva fez a Licenciatura em Serviço Social pelo Instituto de Educação e Serviço Social, Maputo, entre 1964 e 1969, e em 1967, obteve o *Bachelor of Science* com um certificado de qualificação profissional como trabalhadora social pelo Instituto Superior de Serviço Social, em Maputo.

*terezinhanoddy@gmail.com*

**Yuna Tembo**
Assistente de investigação associada do IESE, estudante finalista do curso de licenciatura em Economia na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisas estão ligadas à desigualdade económica e às dinâmicas do mercado de trabalho. *yunatembo684@gmail.com*

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO
Egídio Chaimite 19

PARTE I: POLÍTICA

TERCEIRA ONDA (INVERSA) DA DESDEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE
Eduardo J. Sitoe 31

A DESCENTRALIZAÇÃO EM XEQUE: MODELOS E CONTROVÉRSIA DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS EM MOÇAMBIQUE
Jochua Abrão Baloi 57

URBANO OU RURAL? O DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE
Brian Norris 79

CABO DELGADO: A GUERRA CONTRA O JORNALISMO
Armando Nhantumbo 107

PARTE II: ECONOMIA

REINVESTIMENTO, "CORRIDAS" AOS RECURSOS E A INALIENABILIDADE DO LUGAR: AS ESTRATIFICAÇÕES ACTIVAS DA TERRA EM MOÇAMBIQUE
Alicia Hayashi Lazzarini 129

COMO O FMI CRIOU OS OLIGARCAS MOÇAMBICANOS QUE CAUSARAM A GUERRA E A MALDIÇÃO DOS RECURSOS DE CABO DELGADO
Joseph Hanlon 165

DOS AROMAS, DA LUMINOSIDADE E DA MISÉRIA DE MADZUKANE AO FUNDO SOBERANO
Gabriel Muthisse 193

ANÁLISE DO IMPACTO DOS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO (TBIS) NA ENTRADA DO INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO (IDE) EM MOÇAMBIQUE (1998 -2024)
Stélio Amaral Menete e Michael Godet Sambo 205

PARTE III: SOCIEDADE

A ARMADILHA DA POBREZA E AS POLÍTICAS DE PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: PROGRESSOS E DESAFIOS
Constantino Marrengula, Moisés Siúta e Yuna Tembo 233

CONFLITO ARMADO E CRISE HUMANA EM CABO DELGADO: CONTRIBUIÇÕES PARA A DESCOLONIZAÇÃO DOS ESTUDOS PARA A PAZ E SOBRE O DESENVOLVIMENTO
Teresa Cunha, Liliana Zambrano-Quintero, Jokin Alberdi Bidaguren e Terezinha da Silva 265

O *AGENCY* DA MULHER NOS ATAQUES DO AL-SHABAAB
Lúcio Posse 281

EXPLORAÇÃO DE AREIAS PESADAS NO DISTRITO DE CHIBUTO, UMA INCUBADORA DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS
Fernando Manuel Duvane 301

CORREDORES DE DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO RURAL E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: PERSPECTIVAS COMUNITÁRIAS NO CORREDOR DE NACALA
Hélio Maúngue 317

PARTE IV: MOÇAMBIQUE NO MUNDO

IDE COMO MEIO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO? RELAÇÕES ENTRE NEGÓCIOS E SOCIEDADE EM TORNO DOS PROJECTOS PROSAVANA E WANBAO EM MOÇAMBIQUE
Michael Godet Sambo e Phyllis Bußler 355

EXPANSÃO PORTUÁRIA DA CHINA EM ÁFRICA: OS CASOS DO PORTO DE PESCA DA BEIRA E DO PROJECTO PORTUÁRIO LAPSSET
Sérgio Chichava e Chris Alden 389

DE QUEM É A ARMADILHA?
EVOLUÇÃO DA ENORME DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE À CHINA
Aslak Orre, Michael Godet Sambo e Sérgio Chichava 399

SISTEMA CAPITALISTA, NOVAS TENDÊNCIAS GLOBAIS E A POSTURA DE MOÇAMBIQUE: TEMOR PELAS INCERTEZAS OU CONTROLANDO O SEU DESTINO?
Salim Cripton Valá 417

# INTRODUÇÃO

Egídio Chaimite

A produção e publicação desta décima terceira edição do livro *Desafios para Moçambique* ocorre em um contexto particularmente complexo para o País, que enfrenta uma crise já identificada no início do último ciclo de governação, em 2020. Na décima primeira edição do *Desafios para Moçambique*, também em 2020, esta crise foi caracterizada como tripla: socioeconómica, securitária e sanitária. A crise socioeconómica foi desencadeada pela contracção das chamadas dívidas ilícitas entre 2013 e 2014. A crise securitária tem origem em dois conflitos armados: o primeiro, no Centro do País, a partir de 2013, entre as forças governamentais e os guerrilheiros da Renamo; o segundo, iniciado em 2017, em Cabo Delgado, com o surgimento de uma insurgência jihadista. A crise sanitária, por sua vez, foi precipitada pela pandemia da covid-19 a partir de 2020.

A crise sanitária foi considerada extinta em 2022. No entanto, a crise securitária evoluiu, com novos desdobramentos. Se, por um lado, o conflito no Centro do País foi encerrado com a assinatura do Acordo de Cessação Definitiva das Hostilidades Militares, a 1 de Agosto de 2019, a insurgência em Cabo Delgado expandiu-se, atingindo outras províncias, especialmente Niassa e Nampula, no Norte do País, deixando um rasto de destruição, mortes e deslocamentos populacionais, entre outros impactos. A intensificação da onda de sequestros e raptos, que aflige sobretudo as principais cidades do País, com destaque para a capital, Maputo, agrava ainda mais a crise securitária. Durante a redacção desta introdução, três empresários foram raptados em apenas uma semana, somando-se aos mais de 150 casos registados desde 2011, quando esse tipo de crime começou em Moçambique (DW, 2024). Por medo, muitos empresários já abandonaram o País, deixando inúmeros trabalhadores no desemprego, o que agrava ainda mais as condições de vida dos moçambicanos, que já enfrentam grandes dificuldades devido à crise socioeconómica em curso. Os dados do último Inquérito ao Orçamento dos Agregados Familiares (IOF) (INE, 2022) revelam que, nos últimos dez anos, o nível de pobreza aumentou de 45,1 % para 65 %, e o índice de desigualdade subiu de 0,47 para 0,51, sendo mais pronunciado nas áreas rurais e na região Norte do País. Sectores sociais como educação e saúde enfrentam dificuldades significativas. Médicos, enfermeiros, agentes de serviços e outros profissionais de saúde frequentemente paralisam as suas actividades em protesto contra as condições salariais e de trabalho. O mesmo ocorre com os professores, que reivindicam aumento salarial e protestam contra o não pagamento de horas extras há anos e condições precárias de trabalho. Outros problemas no sector incluem a demora na disponibilização de

livros escolares, erros recorrentes nos materiais didácticos, falta de salas de aula e carteiras. Há também problemas na polícia e nas Forças de Defesa e Segurança. Em suma, pode identificar-se uma crise no funcionamento do sector público em Moçambique, para a qual a questão das dívidas ilícitas contribuiu significativamente.

No plano político, a situação também é preocupante. Diversos estudos indicam uma regressão significativa na qualidade da democracia no País nos últimos anos. O *Varieties of Democracy (V-Dem)* (2020), por exemplo, registou uma queda na pontuação de Moçambique de 0,49 para 0,41 entre 2009 e 2019. Igualmente, o *Freedom House* (2020), que classifica Moçambique como "parcialmente livre" desde 1994, atribuiu ao País uma pontuação global de 51 em 100 possíveis em 2018, que caiu para 45 em 2019. Especificamente, os direitos políticos e as liberdades civis pontuaram apenas 14,4 e 31,6, respectivamente. O *Economist Intelligence Unit* (2022) é ainda mais categórico: Moçambique foi classificado como um regime autoritário pelo sexto ano consecutivo desde 2018. Em 2018, o *Economist* atribuiu ao País uma pontuação global de 3,85 em 10 possíveis, com os indicadores de "funcionamento do Governo" e "liberdades civis" a serem particularmente críticos, pontuando 2,14 e 2,53, respectivamente (Ibid., 2019). Nos indicadores de "participação política" e "cultura política", o País obteve uma média de 5 pontos, com poucas variações até ao presente momento. Conforme destacado por Pitcher (2020, p. 469), esses dados são indicadores claros tanto da «erosão de suas já frágeis instituições democráticas quanto do crescente autoritarismo [no País]», influenciados, em parte, pela dinâmica das eleições.

2024 é um ano eleitoral em Moçambique, o que exacerba os desafios enfrentados pelo País, uma vez que os períodos eleitorais são caracterizados por tensões, com riscos de violência, incluindo conflitos armados. Episódios de fraude eleitoral têm manchado de forma significativa os processos eleitorais moçambicanos, juntamente com os altos níveis de abstenção, que ultrapassaram os 50 % nos pleitos mais recentes (Chaimite, 2023). Estes factores colocam em evidência um desafio crucial: a legitimidade dos governos e de outras figuras eleitas, com sérias implicações para a governação e a estabilidade do País. Sucede, pois que, em democracias, sendo as eleições dos principais mecanismos de legitimação (Huntington *et al*., 1975), ou seja, de reconhecimento e aceitação da autoridade, tal como se define legitimidade (Nay, 2011), a qualidade das eleições é fundamental. Quanto mais credíveis forem as eleições – isto é, quanto mais transparentes, livres e justas forem – e quanto maior for a participação do eleitorado, maior será a legitimidade dos poderes constituídos por esse processo. Por outro lado, quando as eleições são marcadas por irregularidades e baixa participação dos eleitores, a legitimidade dos eleitos é reduzida. Uma legitimidade robusta é essencial para uma boa governação, pois facilita a implementação de políticas, o fortalecimento das instituições e a manutenção do estado de direito. Uma população que percebe as entidades governamentais como justas e representativas tende a obedecer e respeitar as leis e os regulamentos por elas impostos.

A falta de legitimidade, por outro lado, pode resultar em resistência, desobediência civil e até insurreição, uma vez que entidades vistas como ilegítimas frequentemente encontram dificuldades para manter a ordem e a estabilidade, enfraquecendo as suas capacidades governativas. Esses são riscos reais em Moçambique, dado o crescente descrédito nos processos eleitorais e os elevados níveis de abstenção.

Diante desse cenário, a presente edição do *Desafios para Moçambique* ganha especial relevância. É uma edição dupla, abrangendo textos preparados para a edição de 2023, que não foi publicada devido a questões organizacionais. Esta foi a primeira interrupção desde a introdução da série em 2010, com a retoma em 2024 sob uma designação ligeiramente distinta das edições anteriores – *Desafios para Moçambique 2023-2024*, em vez de *Desafios para Moçambique 2024*, como seria tradicionalmente. No entanto, a estrutura original da série foi mantida, com quatro secções: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo, totalizando 17 artigos.

Na secção Política, composta por quatro artigos, são discutidos diversos aspectos da democracia e governação em Moçambique, com especial atenção à centralização dos poderes e ao autoritarismo. O primeiro artigo, intitulado "Terceira Onda (Inversa) da Desdemocratização em Moçambique", destaca essas tendências crescentes no País. O autor retrocede à segunda metade da década de 1980, ainda durante o regime de partido único, período em que se intensificaram as transformações que levaram à mudança de regime em Moçambique em 1990 e ao fim da guerra civil em 1992. A análise enfoca a transição por pacto da elite política, simbolizada pelo Acordo Geral de Paz, assinado em Roma, em 1992, entre o Governo da Frelimo e a Renamo. Apesar dos avanços iniciais na democratização do País durante a década de 1990, o texto argumenta que, nos últimos anos, o processo democrático tem estagnado devido à partidarização do Estado, ao bipartidarismo, à falta de políticas de reconciliação e à violência político-eleitoral. O fenómeno da desdemocratização é discutido no texto como parte de uma tendência global.

O segundo artigo concentra-se na análise da descentralização e na questão das eleições distritais em Moçambique, inicialmente previstas para 2024, conforme acordado em um pacto entre as elites da Frelimo e da Renamo. Contudo, essas eleições foram adiadas por tempo indeterminado. Segundo o autor, tanto o adiamento quanto o bloqueio no avanço do processo de descentralização são decorrentes de dinâmicas associadas à prevalência do centralismo democrático no País. O autor argumenta que, em Moçambique, enquanto as decisões político-administrativas continuarem a depender do Governo central, será contraproducente adoptar um modelo que vislumbre a descentralização como um mecanismo para aproximar a população dos centros de tomada de decisão.

O terceiro artigo aprofunda a reflexão sobre o processo de descentralização em Moçambique, destacando a sua importância para a prestação de serviços públicos, especialmente nas zonas rurais, que são frequentemente negligenciadas no debate sobre os modelos de

descentralização no País. Ao trazer experiências de países da América Latina, o autor enfatiza que a descentralização também actua como um vector de mudanças no sistema político, o que alimenta os receios da Frelimo, partido que domina o cenário político nacional. Diante disso, o autor argumenta que é provável que a Frelimo continue a resistir à descentralização eleitoral nos distritos, enquanto promove lentamente as reformas de descentralização, procurando evitar ser percebida como obstrucionista.

O quarto artigo examina os principais atentados contra a liberdade de imprensa ocorridos durante os primeiros cinco anos do conflito em Cabo Delgado (2017-2022), com destaque para os casos de (i) Amade Abubacar e (ii) Adriano Germano, repórteres da Rádio Comunitária de Macomia, que foram detidos por militares a 5 de Janeiro e 15 de Fevereiro de 2019, respectivamente, e (iii) Ibrahimo Mbaruco, repórter da Rádio Comunitária de Palma, que foi supostamente sequestrado por militares a 7 de Abril de 2020. O autor analisa o que caracteriza como a resposta militarizada do Governo contra os meios de comunicação social independentes e conclui argumentando que a perseguição à imprensa livre na cobertura da guerra em Cabo Delgado não é um incidente isolado. Ao contrário, reflecte um fechamento mais amplo do espaço cívico e democrático em Moçambique.

A secção Economia é composta por quatro artigos que oferecem uma análise crítica e abrangente das dinâmicas económicas contemporâneas em Moçambique. O primeiro artigo examina a actual corrida aos recursos naturais e as suas implicações para comunidades historicamente expropriadas por investimentos. Em vez de retratar essas comunidades como vítimas passivas do capital transnacional, o estudo destaca as reivindicações dos residentes de Xinavane, que vêem a terra como algo mais do que uma simples mercadoria capitalista. A autora explora como a terra em Xinavane, imbuída de histórias e contextos sociais, resiste à mercantilização, desafiando as narrativas dominantes de sucesso capitalista. Este trabalho contribui significativamente para os debates geográficos históricos e marxistas, ampliando a compreensão das dinâmicas de expropriação e investimento no contexto africano, com foco na luta persistente pela terra e a sua relevância para análises pós-coloniais em África.

O segundo artigo questiona "Como o FMI criou os oligarcas moçambicanos que causaram a guerra e a maldição dos recursos de Cabo Delgado". Enquanto o Governo moçambicano e o norte-americano atribuem a responsabilidade a forças externas e ao Estado Islâmico, respectivamente, muitos pesquisadores argumentam que o conflito é o resultado de uma maldição dos recursos, onde a riqueza natural prometida não beneficiou a população local, mas sim empresas estrangeiras e elites moçambicanas. O autor aborda o conflito em Cabo Delgado como uma terceira guerra civil, argumentando que essa situação é uma consequência directa da "terapia de choque" económica imposta a Moçambique na década de 1990, como parte de um processo de recolonização ou captura do Estado, favorecendo os interesses das potências desenvolvidas e criando um sistema que não promove o desenvolvimento local.

O terceiro artigo explora os desafios da exploração de recursos naturais não renováveis em Moçambique, partindo da experiência de Madzukane, aldeia natal do autor. O autor discute a possível emergência da "doença holandesa" no País e questiona a pertinência de criar um Fundo Soberano em um contexto de pobreza extrema, como o de Moçambique. Sugere que os recursos gerados pela exploração poderiam ser mais eficazmente utilizados para impulsionar uma economia mais produtiva e diversificada, beneficiando tanto as gerações actuais quanto as futuras.

O quarto e último artigo da secção económica analisa o impacto dos Tratados Bilaterais de Investimento (TBIs) na atracção de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) em Moçambique, entre 1998 e 2024. Os TBIs, adoptados por países em desenvolvimento para atrair IDE, têm sido criticados por não promoverem novos influxos de investimento, mas apenas protegerem o capital já existente. Além disso, as cláusulas de resolução de disputas dos TBIs frequentemente favorecem os investidores estrangeiros, levando ao encerramento de muitos tratados. O estudo utiliza uma pesquisa exploratória, baseada em dados do Banco de Moçambique e da UNCTAD, para avaliar se os TBIs realmente contribuíram para o aumento do IDE em Moçambique, ou se serviram apenas para salvaguardar os interesses dos investidores estrangeiros, oferecendo conclusões e recomendações sobre a eficácia desses instrumentos de política económica.

A secção Sociedade contém cinco artigos, que exploram diferentes aspectos do desenvolvimento social em Moçambique. O artigo de abertura desta secção examina a armadilha da pobreza no País, destacando os progressos e desafios das políticas e programas de proteção social. Utilizando uma combinação de abordagens teóricas e empíricas, os autores analisam a eficácia dessas políticas no contexto mais amplo do desenvolvimento socioeconómico de Moçambique. Além disso, o artigo conecta-se a outros temas discutidos na secção, como o papel das mulheres em contextos de conflito e os desafios do reassentamento em zonas de exploração de recursos naturais, evidenciando como essas questões aumentam a vulnerabilidade e pressionam os programas de assistência social. No final, são apresentadas implicações políticas baseadas nas evidências levantadas, com o objectivo de contribuir para a melhoria das estratégias de proteção social no País.

O segundo artigo aborda a crise humanitária e a violência organizada em Cabo Delgado, que desde 2017 têm causado mortes, deslocamentos populacionais e a destruição de infra-estruturas. A partir de uma abordagem feminista e decolonial, o texto critica a lógica da guerra como solução para conflitos, que se baseia na suposta superioridade moral de um grupo sobre outro. Argumenta-se que essa mentalidade perpetua a violência e não oferece soluções duradouras para os problemas humanos. As autoras defendem que a paz duradoura só pode ser alcançada por meio de processos inclusivos de reconciliação, que envolvam tanto vítimas quanto perpetradores. Além disso, sugerem que, embora os programas humanitários e as missões militares em Cabo Delgado sejam necessários, são insuficientes para restaurar a coesão

social. Em vez disso, é necessária uma abordagem crítica que evite causar danos adicionais e promova a paz e a reconstrução de forma inclusiva e contextualizada.

O terceiro artigo explora a participação feminina nos ataques do grupo al-Shabaab em Cabo Delgado, oferecendo uma perspectiva crítica e feminista. O texto analisa o papel das mulheres nesses ataques, destacando que, além de vítimas, elas também actuam como agentes activas, com interesses e motivações próprias. Essa abordagem contrasta com as visões predominantes, que tendem a ver as mulheres apenas como vulneráveis ou manipuladas.

O quarto artigo analisa os conflitos socioambientais decorrentes da mineração de areias pesadas no Distrito de Chibuto. O estudo revela que as comunidades afectadas perderam as suas terras e benfeitorias, e que o suposto apoio do Governo à empresa mineradora, que não cumpriu os direitos dos afectados, gerou desarmonia e conflitos entre os principais actores. Esses conflitos surgiram devido à deficiente implementação do plano de reassentamento, que previa, entre outros, a construção de um regadio, o pagamento de compensações e a construção de infra-estruturas sociais, como escolas e hospitais. Apesar do diálogo entre as partes envolvidas, o texto prevê que os conflitos podem escalar para a violência, o que poderia dificultar o reassentamento das famílias que ainda permanecem na área de mineração e interromper o projecto.

Por fim, o quinto artigo investiga os processos sociais que podem levar à transformação social e agrícola no e pelo Corredor de Nacala (CDN), em Moçambique, com foco em comunidades da província do Niassa. A análise parte do pressuposto de que há uma articulação entre os processos de transformação social, de desenvolvimento rural e agrícola, e a ideia dos Corredores de Crescimento Agrícola (CCA). O texto traça um panorama dos problemas vividos pelas comunidades locais, explorando se estas entendem o que são os CCA e quais são as suas expectativas em relação a eles. Com um foco especial em associações de pequenos produtores, o artigo busca compreender as suas dinâmicas sociais e como elas se conectam com as narrativas que têm nos CCA uma estratégia de desenvolvimento, demonstrando que essa estratégia muitas vezes não dialoga com os projectos individuais e colectivos das comunidades e associações envolvidas.

A secção Moçambique no Mundo contém quatro artigos, que exploram as interacções de Moçambique com o cenário global, abordando desde investimentos estrangeiros ao papel do País no contexto das novas tendências globais. O artigo de abertura analisa a dinâmica entre os investimentos directos estrangeiros (IDE) e o desenvolvimento agrícola em Moçambique, com foco em dois projectos emblemáticos: ProSAVANA e WANBAO. O estudo revela que ambos os projectos foram implementados sem a devida consulta às comunidades afectadas e às organizações da sociedade civil (OSCs), resultando em trajectórias e resultados distintos. Enquanto o ProSAVANA enfrentou forte oposição e foi eventualmente cancelado, o projecto WANBAO, apesar das controvérsias, conseguiu estabelecer uma convivência com as

comunidades locais. Os autores argumentam que a configuração político-económica local e as interacções entre os diversos actores, como o Estado, as OSCs e as comunidades, moldaram as experiências e os resultados desses projectos. O estudo conclui que, embora ambos os projectos tenham falhado em proporcionar melhorias significativas nas condições de vida das comunidades, eles contribuíram para uma maior conscientização sobre os direitos dessas comunidades e a importância do engajamento das OSCs em futuros projectos.

O segundo artigo examina o papel da China no desenvolvimento portuário e logístico em África, no âmbito da Belt and Road Initiative (BRI). Os autores destacam a relevância dos portos na estratégia de desenvolvimento da China e como os bancos de fomento chineses têm financiado projectos de infra-estrutura em diversos países africanos. O estudo analisa dois casos específicos: o Porto de Pesca da Beira, em Moçambique, e o Corredor LAPSSET, no Quénia. Apesar das promessas de desenvolvimento económico, ambos os projectos enfrentam desafios significativos, como a opacidade na gestão da dívida e a falta de envolvimento da sociedade civil. O artigo conclui que é fundamental realizar avaliações rigorosas dos impactos ambientais e sociais antes da implementação desses projectos, além de garantir a participação das comunidades locais para que os objectivos de desenvolvimento sejam alcançados de maneira sustentável.

O terceiro artigo foca nas relações económicas entre Moçambique e a China, com ênfase na crescente dívida de Moçambique para com a China e as implicações dessa relação. O texto discute a ideia de que a China estaria a levar os países africanos a uma "armadilha da dívida", mas argumenta que a dívida de Moçambique à China é relativamente pequena em comparação com a dívida total do País, e que outros credores, especialmente privados, representam um risco maior. A análise revela que a China tem adoptado uma postura cautelosa em relação ao endividamento de Moçambique, prorrogando vencimentos em vez de perdoar dívidas significativas. O artigo sugere que a crise da dívida de Moçambique resulta de uma combinação de factores, incluindo corrupção interna e a incapacidade de o Governo gerir adequadamente a sua dívida. Conclui que a relação com a China deve ser entendida em um contexto mais amplo, que leve em conta a dinâmica de poder entre diversos credores e a capacidade de Moçambique de gerenciar a sua economia e dívida.

O quarto e último artigo desta secção e do livro analisa as transformações profundas no sistema capitalista e as suas implicações para Moçambique em um cenário de incertezas globais. O autor discute como a globalização e as mudanças na ordem económica internacional têm criado tanto vencedores quanto perdedores, destacando as vantagens históricas dos países ocidentais e criticando a postura dos países ricos em relação aos países em desenvolvimento. Argumenta que, ao longo de seus quase 49 anos de independência, Moçambique tem corrido o risco de adoptar uma postura reactiva às incertezas globais, ao invés de aproveitar as oportunidades para um desenvolvimento sustentável e inclusivo. O artigo defende a necessidade de um Estado forte

e autónomo, capaz de implementar uma agenda de desenvolvimento económico que rompa com a dependência externa e promova a industrialização e inclusão social. O autor enfatiza a importância da intervenção estatal para garantir a estabilidade socioeconómica, argumentando que a combinação de políticas públicas eficazes e um sector privado dinâmico é crucial para o progresso do País. Além disso, discute as vantagens competitivas de Moçambique, como a sua localização geoestratégica e os recursos naturais, e a necessidade de uma estratégia de industrialização que integre a agricultura e a transformação económica. O artigo conclui que o futuro de Moçambique depende da sua capacidade de formular e implementar um modelo de desenvolvimento que valorize seus recursos e promova a inclusão social, destacando a importância de um compromisso com a boa governança e a transparência.

Portanto, a diversidade de temas e abordagens adoptadas nos textos reflecte a complexidade dos desafios enfrentados por Moçambique, que não se restringem ao ano de 2024, mas possuem antecedentes e certamente continuarão no futuro. É função do IESE contribuir para a reflexão sobre estes desafios de forma independente, pluralista e interdisciplinar, tal como se define esta instituição.

12 de Agosto de 2024

# REFERÊNCIAS


Chaimite, E. (2023). *Negotiating authoritarianism in Manjacaze, Mozambique: Between Frelimo's strategies and people's tactics* (Tese de doutoramento). Universidade de Sussex. Disponível em: https://hdl.handle.net/10779/uos.24524926.v1 (Acesso em 8 de agosto de 2024).

Economist Intelligence Unit (EIU). (2019). *Democracy Index 2019: A Year of Democratic Backsliding and Popular Protest*. Disponível em: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracyindex-2019/ (Acesso em 20 de Junho de 2024).

Economist Intelligence Unit (EIU). (2022). *Democracy Index 2022*. Disponível em: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index (Acesso em 20 de Junho de 2024).

Forquilha, S. (Org.). (2020). *Desafios para Moçambique*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).

Huntington, S., Crozier, M., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.

DW (2024). *Raptado mais um empresário no centro de Maputo*. Disponível em https://www.dw.com/pt-002/raptado-mais-um-empres%C3%A1rio-no-centro-de-maputo/a-69860047 (Acesso em 10 de Agosto de 2024).

Instituto Nacional de Estatística (INE). (2022). *Inquérito aos Orçamentos Familiares*. Maputo: INE.

Nay, O. (Ed.). (2011). *Lexique de Science Politique* (2.ª ed.). Paris: Éditions Dalloz.

Pitcher, M. A. (2003). *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

Varieties of Democracy (V-Dem) Project. (2020). *V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10*. Disponível em: https://doi.org/10.23696/vdemds20 (Acesso em 20 de Junho de 2024).

# PARTE I
# POLÍTICA

# TERCEIRA ONDA (INVERSA) DA DESDEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: PROCESSO E DINÂMICAS

Eduardo J Sitoe[1]

## INTRODUÇÃO

O Estado moderno moçambicano, nas fronteiras que vigoram até hoje, resulta do Tratado Anglo-Lusitano de 1891 (Newitt, 2017, p.1)[2], significando que, por volta de 1989, este Estado ainda não havia celebrado o seu centenário. Contudo, as três últimas décadas deste percurso foram marcadas por guerras, como anota Armando Guebuza:

> *«o nosso país esteve em guerra desde 1964, mais precisamente desde 25 de Setembro de 1964, data da proclamação da insurreição geral armada do povo moçambicano contra o colonialismo português. (…) Porém, o fim dessa luta não significou a paz, porque os que se sentiram lesados, não se conformando, não desarmaram. Por isso, não tardou que a chama da guerra se reacendesse e alastrasse a pouco e pouco por todo o país, destruindo tudo e todos na sua trágica passagem.»* (Guebuza, 2002, p. 327)[3]

Conforme diversos testemunhos históricos (Vines, 1996[4]; Veloso, 1991[5]; Vieira, 2002[6]), o prolongamento da guerra em Moçambique deveu-se, sobretudo, à circunstância da confrontação Este-Oeste – mais denominada de guerra fria – que ofereceu interesse estratégico ao Ocidente no apoio aos regimes da então Rodésia do Sul e da África do Sul do *apartheid*, que se apresentavam como "campeões da liberdade democrática" contra a "ameaça do comunismo internacional". Subsequentemente, o desmoronamento do bloco socialista e o consequente

[1] O autor agradece as sugestões e comentários feitos ao texto pelo Doutor Egídio Chaimite.

[2] Ver Newitt, M. (2017) A Short History of Mozambique, London: Hurst & Company.

[3] Ver Guebuza, A. (2002) "Depoimento" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

[4] Ver Vines, A. (1996) *RENAMO: From Terrorism to Democracy in Mozambique? L*ondon: Centre for Southern African Studies--University of York.

[5] Ver Veloso, J. (1991) "A África do Sul e os seus vizinhos" in Zacarias, A. (ed.) (1991) *Repensando Estratégias sobre Moçambique e África Austral,* Maputo: ISRI.

[6] Vieira, S. (2002) "Depoimento" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

fim da guerra fria, aliado à derrocada do *apartheid* na África do Sul, criaram o contexto das negociações que conduziram à pacificação de Moçambique, que estava destruído, como recorda Roberto Morozzo Della Roca, na sua fabulosa obra, *Moçambique da Guerra à Paz*:

> *«Em Outubro de 1986, quando morre Samora Machel, a guerrilha tinha já reduzido o controlo das forças governamentais da Frelimo apenas às cidades. Moçambique estava paralisado. A Renamo parecia não ter pressa nem vontade de tomar o poder, mas de estar sobretudo preocupada em desorganizar completamente a economia e o sistema de governo da Frelimo, para a obrigar, com uma guerra de destruição, a capitular ou a negociar. A guerra civil era cruenta, sem piedade entre os adversários, com episódios horríveis e massacres indiscriminados cujas responsabilidades eram atribuídas regularmente por uma parte à outra.»* (Della Roca, 1998, p. 41)

De facto, precariedade pior que a vivenciada pelo País a partir de 1989 não poderia haver, como acrescenta Della Roca:

> *«todas as infraestruturas extra-urbanas do país estão destruídas. Não há possibilidade de comunicações entre as capitais de província senão por via aérea. A economia está em completa ruína. Os refugiados no Malawi, Zâmbia, Tanzânia e Zimbabwe são já mais de um milhão, multidões de deslocados concentram-se nas cidades, a guerra e a seca ceifam milhares de vítimas através da violência e da fome.»* (Della Roca, 1998, p. 84)

Todavia, o caminho das negociações foi tortuoso, longo e difícil para todos os envolvidos. Alex Vines (1996)[7], Roberto Morrozzo della Roca (1998[8], 2002[9]) e Brazão Mazula (1995[10]) documentam um processo cuja chave exigiu a construção de uma confiança funcional para que a paz fosse atingida.

> *«As negociações para a paz em Moçambique demoraram vinte e sete meses. (…) Não havia soluções mágicas ou emocionais para resolver a guerra. A razão é simples: a Renamo deporia as armas só quando tivesse garantias suficientes para o período pós-guerra; garantias de segurança física, garantias de não perseguição legal em relação ao passado, garantias de vida política livre, garantias de um mínimo de meios materiais para se organizar, garantias de ser capaz de competir democraticamente pelo poder.»* (Della Roca, 2002, p. 302)[11]

---

[7] Ver Vines, A. (1996) *RENAMO: From Terrorism to Democracy in Mozambique? Op. Cit.*

[8] Ver Della Roca, R. M. (1998) *Moçambique da guerra a paz, Op. Cit.*

[9] Ver Della Roca, R.M. (2002) "Moçambique, uma Paz para África" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

[10] Ver Mazula, B. (ed.) (1995) *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento,* Maputo: Elo Gráfico, Lda.

[11] Della Roca, R.M. (2002) "Moçambique, uma Paz para África" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz, Op. Cit.*

Como argumentam os autores supracitados, o alcance da paz só foi possível porque cada uma das partes abandonou a sua zona de conforto: para o Governo da Frelimo, a intenção de reduzir a Renamo a uma situação pós-conflito de amnistia e no âmbito da sua política de clemência e, para a Renamo, a crença de que havia arrastado o Governo à mesa negocial dada a sua vitória militar no terreno. Era fundamental que as partes assumissem uma atitude reconciliadora de uma "vitória sem vencedor nem vencido" e, consequentemente, o imperativo de assegurar que doravante seria através da convivência democrática – sufragada pela constituição política pluralista do País – que se asseguraria a continuidade da concórdia, da democratização e do desenvolvimento do País. Hoje, volvidos cerca de 32 anos do Acordo Geral de Paz, assinado na cidade italiana de Roma, como é que o País evoluíu nestas dimensões? São estes pontos que o presente texto aborda, alicerçado nas discussões da literatura sobre os processos de democratização - em particular no quadro das democracias da terceira vaga.

Em termos metodológicos este texto recorre a uma extensa revisão documental e bibliográfica - com pendor etnográfico, onde o autor é observador participante do processo – que explora o percurso das transformações políticas e socioeconómicas que ocorreram no País no pós-independência, com realce para a transição, primeiro de uma economia socialista centralmente planificada para uma economia de mercado e, depois, da guerra para a paz e do regime de partido único para a democracia multipartidária. O argumento é de que o pacto democrático[12], que possibilitou as transformações retrocitadas, visava essencialmente acabar com a guerra, assim possibilitando o processo da pacificação e posterior desenvolvimento do País, mas não criou bases sólidas para a sua democratização. Constata-se, pois, que, nas três últimas décadas, o processo da consolidação da democracia ficou estagnado, como resultado, entre outros, da continua partidarização do Estado, bipartidismo, e ausência de políticas e programas de reconciliação nacional no País. Na senda destas asseverações, o presente texto pretende abordar, em particular, a violência político-eleitoral como uma das facetas mais visíveis da deterioração da qualidade da democracia no País. Simultaneamente, o texto pretende inscrever a experiência do processo político moçambicano no quadro mais global da abordagem que é feita na literatura especializada acerca da terceira onda inversa de desdemocratização, que é discutida tendo como referência diversas partes do globo, incluindo países com histórico de estabelecimento e funcionamento de ordens democráticas mais antigas e consolidadas do que o caso moçambicano.

[12] Ver Sitoe, E.J. (2003) "Making Sense of the political transition in Mozambique: 1984-1994" in Newitt, M. & Chabal, P. (eds.) *Community & the State in Lusophone Africa,* London: King´s College London. Sitoe, E.J. (2011) *Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the processes of democratisation taking place from 1984 to 1994,* Saarbrucken: LAP Lambert Academic Publishing.

## DEPOIS DO PACTO DE REGIME, QUE DEMOCRACIA?

O conceito de *pacto de regime* – ou *pacto democrático* – foi desenvolvido nas ciências sociais no auge dos estudos da chamada *transitologia,* quando diversos estudiosos procuravam compreender e explicar as chamadas democracias da terceira vaga. Até então, a explicação do advento de regimes democráticos era, invariavelmente, erigida no âmbito do paradigma da "modernização" como tendo sido o produto das revoluções burguesas (Moore, 1966 e Rueschmeyer, 1992)[13] e sequente ao desenvolvimento de uma cultura política caracterizada por virtudes cívicas (Lipset, 1959 e 1994; Almond e Verba, 1963).[14] Diante da evidência de instâncias de democratização em contextos políticos caracterizados pela ausência de factores socioeconómicos, culturais e psicológicos tidos como responsáveis por esta transformação política, então outros estudiosos começaram a sugerir a possibilidade da democratização ser o produto de *pactos de elite* entre as principais forças políticas existentes em dado contexto (Karl e Schmitter, 1991).[15]

Adam Przeworski (1991)[16] foi um dos autores que argumentou acerca da possibilidade de democratização na ausência de precondições socioeconómicas e culturais, tendo indicado que, para o efeito, bastava que acontecesse a «devolução do poder de um grupo de pessoas para um conjunto de regras» (Przeworski, 1991, p. 24). Przeworski retomava uma abordagem já desenvolvida por Dankwart Rustow (1970)[17], que teria argumentado que a democracia poderia emergir a partir de instâncias de lutas prolongadas e inconclusivas travadas entre facções de elite concorrentes (pelo controlo do poder do Estado). Era fundamental, no dizer de Rustow, que as facções de elite concorrentes – já exaustas de combates inconclusos – pudessem chegar a uma decisão que pusesse termo às lutas prevalecentes através da institucionalização de algum aspecto crucial dos procedimentos democráticos. Ou seja, o impulso capaz de levar qualquer grupo dirigente autoritário a ceder o poder a um conjunto de regras, seria um desafio bem-sucedido por parte de outro grupo de elite aspirante ao poder, representando forças sociais não negligenciáveis dentro da sociedade.

Deste modo, o *pacto de regime* – ou *pacto democrático* – tem como condição necessária a prevalência de instâncias de estratificação e competição vigorosa intra-elite, complementada pela possibilidade de contestação por interesses conflitantes entre os grupos políticos mais

[13] Ver Moore Jr., B. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy,* Boston: Beacon Press. Rueschmeyer, D., Stephens, E. and Stephens, J. (1992) *Capitalist Development and Democracy,* Cambridge: Polity Press.

[14] Ver Lipset, S. M. (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review,* 53(1), pp. 69-105. Lipset, S. M. (1994) "The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address", *American Sociological Review,* 59(1), pp. 1-22. Almond, G.A. and Verba, S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations,* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

[15] Ver Karl, T.L. and Schmitter, P. (1991) "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal,* 128, pp. 269-284.

[16] Ver Przeworski, A. (1991) *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America,* Cambridge: Cambridge University Press.

[17] Ver Rustow, D. (1970) "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics,* 2(3), pp. 337-363.

eficazes existentes na sociedade, constituindo esta última a condição suficiente. A conjugação destas condições viabiliza o exercício democrático pela maioria dos cidadãos do País ao atribuir-lhes a possibilidade, real, de poder votar para o Governo, ou para fora dele, os diferentes grupos políticos que competem pelo poder. De certa maneira, a literatura sobre democratização por *pacto de regime* dedicava muito tempo ao exame da composição das diferentes facções de elite concorrentes argumentando, quase sempre, que processos bem-sucedidos são aqueles que eram conduzidos pelos reformadores dentro da coligação dirigente autoritária e pelos moderados no seio dos movimentos oposicionistas pró-democráticos. Na minha abordagem das transformações políticas em Angola e Moçambique no período de 1984-1994, argumentei que a democratização não exigia, necessariamente, a presença de "democratas" em nenhum dos grupos de elite concorrentes: o essencial é que nenhum dos grupos de elite rivais seja capaz de impôr um regime autoritário e que existam fortes incentivos para o estabelecimento de alguma fórmula de acomodação política (Sitoe, 2003 e 2011).[18]

Retrospectivamente, não é difícil perceber o processo da democratização em Moçambique auxiliando-nos do conceito de *pacto de regime*. O País conheceu, entre 1986 e 1989, o recrudescimento da guerra, o enraizamento desta em solo pátrio com gradual desaparição da componente de desestabilização levada a cabo pelo regime do *apartheid* Sul-Africano em contexto de empobrecimento contínuo dos moçambicanos. Portanto, a adopção pelo Governo da Frelimo de uma Constituição política pluralista em Novembro de 1990, e o processo negocial subsequente, já prenunciavam o abandono da perspectiva de uma vitória militar – na altura improvável e até política e moralmente insustentável – e a busca da possibilidade de estabelecimento de uma ordem política inclusiva, que fosse capaz de acolher no seu seio os membros do então movimento guerrilheiro, a Renamo.

Há, no caso moçambicano, uma clara justaposição entre o processo da construção da paz e a instauração da democracia, naquilo que Brazão Mazula (1995)[19] considerou como evidência da complexidade, mas também da grandeza, do processo moçambicano. Como anota: «Essa grandeza reside na maneira como os actores, por *vontade política,* vão passando, nos mesmos momentos críticos, da *desconfiança,* que os distancia(va) para a *confiança,* procurando aproximar-se como homens, mesmo com algumas reservas, e impondo-se o *método do diálogo*» (Mazula, 1995, p. 25). Segundo Mazula, este processo decorreu em quatro fases: (a) entre 1990-1992, compreendendo a fase das negociações entre o Governo da Frelimo e a Renamo e culminando com a assinatura do Acordo Geral de Paz, fase marcada pela "desconfiança radical"; (b) em 1993, com a realização da Conferência "Multipartidária", de que resultou

[18] Ver Sitoe, E. (2003) "Making sense of the political transition in Mozambique: 1984-1994" in Newitt, M., Chabal, P. and Macqueen, N. (2003) *Community & the State in Lusophone Africa,* London: King's College London. Sitoe, E.J. (2011) *Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the processes of democratisation taking place from 1984 to 1994,* Saarbrucken: LAP Lambert Academic Publishing.

[19] Ver Mazula, B. (ed.) (1995) *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento,* Maputo: Elo Gráfico, Lda.

a adopção da Lei Eleitoral que orientou as primeiras eleições gerais no País, fase esta já caracterizada pela "desconfiança estrutural"; (c) entre 1994-1995, em que decorre o processo eleitoral e são inauguradas as primeiras instituições políticas pluripartidárias no País, esta a fase da «desconfiança objectiva abrindo já caminho para a confiança subjectiva»; e (d) o período pós-1995, em que principia a construção da democracia em ambiente multipartidário e rumo ao Estado de direito, fase em que se observa «… uma democracia moçambicana que se vai formando com feições culturais, no tempo e lugar» (Mazula, 1995, pp. 54-5).

Irãe Lundin (2012)[20], comentando sobre esta fase do processo político moçambicano, anota apaixonadamente: «Como consequência da abertura económica e política no país, o discurso político mudou. A governação política passou a adoptar palavras e atitudes de reconciliação e de aceitação "do outro", aceitando na vida do país indivíduos e grupos sociais que defendiam ideias diferentes das que até então haviam sido parte de um bloco político monolítico» (Lundin, 2012, p. 14). Lundin aponta marcos importantes dos progressos políticos logrados pelo País no caminho da sua transformação socioeconómica e política:

1. A inauguração da economia de mercado, em 1987, pela via da implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE);
2. A consagração constitucional da separação e interdependência dos três poderes do Estado a partir da Constituição política pluralista de 1990;
3. A promulgação da Lei dos partidos políticos em 1991 (Lei 8/91) que tornou possível, já em 2012, a existência legal de mais de meia centena de partidos políticos no cenário político nacional;
4. A aprovação da Lei das Associações, ainda em 1991 (Lei 9/91), que trouxe ao espaço cívico nacional cerca de duas mil organizações, em 2012, da sociedade civil registadas e activas;
5. O Acordo Geral de Paz, em 1992, que marca o processo da pacificação; e
6. O processo da descentralização que começa com a reforma constitucional pontual de 1996, seguida da aprovação do pacote eleitoral em 1997 e culminando com a realização das primeiras eleições autárquicas em 1998 (Lundin, 2012, pp: 13-14).

Pode afirmar-se, na base dos desenvolvimentos retrocitados, que o País consagrou neste percurso toda a arquitectura da democracia liberal formal e, por isso, foi celebrado dentro e fora das fronteiras nacionais. Com esta celebração, vieram os recursos que tornaram o País, no princípio do terceiro milénio, num dos maiores recipientes, em África, da ajuda ao desenvovimento e do investimento directo estrangeiro. Mas esta euforia não terá durado muito tempo, como anota Mazula (2000)[21]:

[20] Ver Lundin, I. B. (2012) "Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafio das abstenções nas eleições de 2008 e de 2009 em Moçambique" in Observatório Eleitoral (ed.) (2012) *Moçambique Democrático: Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009,* Maputo: CIEDIMA.

[21] Ver Mazula, B. (2000) *A construção da democracia em África: o caso moçambicano,* Maputo: CIEDIMA.

> *«Hoje, os partidos da oposição queixam-se que o Governo ou o partido no poder não lhes permite ou dificulta bastante a sua participação no processo de privatização das unidades económicas, favorecendo sempre os militantes da Frelimo ou os estrangeiros. Igualmente se queixam que não tenham acesso a cargos directivos no Aparelho de Estado, salvo raríssimas excepções. (…) Enquanto ontem a Frelimo assegurou a sua hegemonia essencialmente pelo poder político, hoje assegura-o redistribuindo as empresas económicas pelos seus militantes. Os partidos da oposição queixam-se igualmente de serem marginalizados.»* (Mazula, 2000, p. 47)

Já em 1995, Mazula havia esboçado perspectivas de cenários e desafios futuros que iam para além da possibilidade de uma "real convivência democrática". Mazula antevia quatro outras possibilidades: (1) o cenário da *anarquia e ingovernabilidade* que seria o resultado de instabilidade e desnorteamento da sociedade decorrente de lutas políticas inter e intra-partidárias sem benefício nenhum para a sociedade; (2) o cenário da *cooptação política,* compreendendo um mecanismo de centralização e concentração do poder e com múltiplas estratégias de fragilização da oposição e de outras forças vivas da sociedade; (3) o cenário *misto,* caracterizado por uma combinação da *praxis* de cooptação política sobre um pano de fundo de instituições democráticas formais; e (4) o cenário da *instabilidade político-militar,* que seria o resultado da radicalização da desconfiança e das posições (Mazula, 1995, pp. 66-76). Bernhard Weimer (2002)[22] observa que, em 2002, tornava-se cada vez mais evidente que o cenário da *cooptação política* vingava. Diz Weimer: «… corroborou-se o cenário da *cooptação,* caracterizado pela centralização e concentração do poder, ao custo do cenário da *real convivência democrática,* com ênfase nos distritos e comunidades, ou seja, ao custo da administração territorial e da governação local» (Weimer, 2002, p. 77).

Parece, assim, que as motivações por detrás do *pacto democrático* desvaneceram rapidamente do cálculo político dos dirigentes políticos do País. Por outro lado, observando atentamente os ingredientes da transformação política elencados por Irãe Lundin (2012), é perceptível que grande parte das decisões fundadoras foram adoptadas pelo Governo da Frelimo em antecipação ao *pacto de regime* com a Renamo; isto é, o Governo da Frelimo chega a Roma quando já tinha transformado em política oficial do Estado todo o rol de posições políticas que fundamentavam a razão da luta da Renamo: o multipartidarismo, a economia de mercado, a consagração da liberdade religiosa e demais liberdades individuais. Todavia, como avisa Della Roca, a essência da justaposição entre pacificação e democratização não pode ser olvidada, com o risco de se incorrer nos cenários indesejáveis descritos por Brazão Mazula (1995). Com efeito, Roberto Morrozzo della Roca (1998)[23] asserta:

---

[22] Ver Weimer, B. (2002) "Moçambique: Dez Anos de Paz - Democracia, Governação e Reforma" in Mazula, B. (coord.) (2002) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

[23] Ver Della Roca, R. M. (1998) *Moçambique da guerra a paz*, Maputo: UEM-Livraria Universitária.

*«A pacificação entre as partes deve continuar a estar na ordem do dia. Para este fim é necessário não esquecer que houve uma guerra dolorosa, uma acidentada negociação de paz, uma democracia ganha com muito esforço. A memória é uma das raízes da paz no país. Autêntica pacificação é o reconhecimento da complexidade política, social, histórica e geográfica de Moçambique.»*
(Della Roca, 1998, p. 10)

No intuito de perscrutar as razões da atrofia da democratização em solo moçambicano, vários estudiosos e comentadores do cenário político nacional têm aludido a fenómenos como *partidarização* do Estado, *bipartidismo*, ausência de políticas e programas de *reconciliação nacional* e nas consequências da euforia que se seguiu à descoberta de enormes jazidas de *recursos naturais* no País. Anotam-se aqui, de seguida, as constatações que têm sido feitas nestas dimensões.

## PARTIDARIZAÇÃO DO ESTADO

Num texto sucinto, mas pungente, Tomás Selemane (2023)[24] define partidarização do Estado como «… a subordinação dos desígnios de interesse público (do Estado) às normas e interesses de um determinado partido político, geralmente o partido que gere o Estado (que governa)». Selemane acrescenta que «… a priorização dos interesses partidários (de um grupo de pessoas – partido quer dizer isso mesmo), no nosso país, em detrimento dos interesses de toda a colectividade moçambicana (o Estado) impede a concretização dos anseios de combate à pobreza, da melhoria dos serviços de saúde e educação e dos demais males que nos afligem»[25]. Com efeito, como Frente de Libertação Nacional e, depois, como partido – força dirigente do Estado e da Sociedade – a Frelimo moldou as instituições políticas moçambicanas à sua imagem.[26] Esta particularidade é própria de contextos onde prevalecem partidos de feição Marxista-Leninista que se apresentam como a vanguarda da classe trabalhadora no âmbito da ditadura do proletariado.[27] Dado que uma das pré-condições colocadas pelo Governo da Frelimo nas conversações de Roma foi a aceitação pela Renamo da legitimidade das instituições políticas do País, é evidente que a transformação política operada pelos processos de pacificação e da implantação das bases da democracia formal não poderia *per si* significar mudanças profundas na dinâmica e lógicas funcionais das instituições políticas do País.

[24] Ver Selemane, T. (2023) *A partidarização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique*. Revista Vida Nova, 26 de Fevereiro de 2023. Disponível em https://vidanova.org.mz/2023/02/26/a-partidarizacao-do-estado-trava-o-desenvolvimento-de-mocambique/ acessado em 30/03/2024.

[25] Selemane, T. (2023) *Op. Cit.*

[26] Ver Monteiro, J.O. (2020) "45 Anos: Emancipar o Estado" in Conselho Constitucional (org.) *O GUARDIÃO: Constitucionalismo Moçambicano - As fontes materiais das Constituições da República (1975 e 1990),* Vol. 1, Edição Especial. Maputo.

[27] Num ensaio submetido ao ISCTE no âmbito do programa de Pós-Graduação em Jornalismo, intitulado "1975-2000 Moçambique: Revolução e Liberalismo - Dos dogmas, das lutas e dos sonhos" em Lisboa, Julho de 2000, Fernando B. de Lima faz uma descrição pormenorizada e bem fundamentada sobre este processo histórico em Moçambique.

Acrescem a isto os factores combinados de a Frelimo ter erguido o Estado moçambicano – ainda no contexto do monopartidarismo - e de ter ganho sucessivamente todas as eleições realizadas no País, e nos diversos escalões[28], no quadro do multipartidarismo. Outro aspecto saliente, inegavelmente, são os poderes excessivos do Presidente da República[29], igualmente Presidente do Partido[30], que alargam o espectro da omnipresença dos interesses partidários no processo decisório estatal. É, por isto, que diversos analistas e comentadores políticos sempre se detiveram neste aspecto quando confrontados com a qualidade do processo democrático do País. Como anota Matsimbe (2017)[31]:

> *«O grande desafio para Moçambique é a ainda persistente falta de clareza na separação entre o partido libertador e o Estado, mais de 20 anos depois da introdução de nova legislação tendente a acabar com o Partido-Estado. O Presidente Armando Guebuza reactivou as células do partido nas instituições públicas. Na prática, o Estado continua a subordinar-se aos interesses políticos e económicos da Frelimo, uma situação que o libertador não parece ter interesse em acabar.»* (Matsimbe, 2017, p. 75)

O caminho para as segundas eleições gerais no País, em 1999, trouxe dados significativos sobre a correlação de forças entre o Governo da Frelimo e a Renamo. A Renamo adquiriu uma vantagem estratégica ao reunir junto de si – no contexto da Renamo-União Eleitoral – doze dos partidos políticos extra-parlamentares mais expressivos do País, dessa altura, mormente o MONAMO, do Dr. Máximo Dias, o FUMO, do Dr. Domingos Arouca, e o PCN, do então jovem Engenheiro Lutero Simango. Foi, sobretudo, Afonso Dlhakama, líder da Renamo, que conseguiu que estes políticos experientes prescindissem de concorrer às eleições presidenciais a favor de um apoio concertado e vigoroso para a sua candidatura. Como se sabe, estas foram as eleições gerais mais próximas, em termos de resultados, entre os dois partidos signatários do AGP: a Frelimo conseguiu 133 mandatos na Assembleia da República e a Renamo 117. Por seu turno, na eleição presidencial, os resultados deram uma vitória de 52 % para o Presidente Joaquim Chissano e uma derrota de 48 % para Afonso Dlhakama, num contexto em que um

---

[28] Como este texto problematiza noutra secção "estes ganhos eleitorais" são contestáveis, como argumenta Joseph Hanlon, num texto preparado para o CIP (2024) com o título "*25 years of electoral fraud, protected by secrecy*".

[29] Ver Sitoe, E.J. (2023) "Contexto Político e Praxis de Representação Política na *Polis* Moçambicana: Qual é a qualidade da nossa 'democracia de partidos'?", in Conselho Constitucional (org.) O GUARDIÃO: *Conselho Constitucional 20 anos Edificando a Justiça Constitucional,* Maputo: Escolar Editora.

[30] Num texto inserido na publicação do Conselho Constitucional O GUARDIÃO, edição 2023, o Antigo Presidente do Conselho Constitucional de Moçambique, Rui Baltazar, afirma o seguinte acerca deste assunto: «Já em outra oportunidade chamei a atenção para a displicência com que se ignora o comando no artigo 148 da Constituição (na verdade trata-se do artigo 149 sobre "incompatibilidade", ES), desprezando a sua aplicação e fazendo coincidir na mesma entidade a Chefia do Estado com a Chefia dum Partido, factor este que é enorme obstáculo a um funcionamento verdadeiramente democrático do Estado Moçambicano» (O GUARDIÃO, 2023, p. 288).

[31] Ver Matsimbe, Z. (2017) "Partidos Libertadores na África Austral: Reflexão sobre os desafios para Moçambique" in Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2017,* Maputo: IESE.

número significativo de votos ficaram por contar por motivos diversos.[32] Subsequentemente, no dizer de Luís de Brito (2016)[33], parece que a Frelimo tomou provisões para reverter o quadro do que, certamente, terá considerado diluição da sua natureza dominante na esfera política nacional:

> *«Perante o risco de perder o poder, a Frelimo reagiu escolhendo em 2002 Armando Guebuza como seu secretário-geral e candidato presidencial para 2004. Ao contrário de Chissano, acusado de promover uma política de "deixa andar" que resultou no enfraquecimento do partido, Guebuza concentrou os seus esforços na revitalização do partido a todos níveis e na reimplantação das células do partido em todo o país (incluindo nos ministérios e serviços públicos), reproduzindo o sistema de enquadramento e controlo característico do período monopartidário e reactivando assim o modo de funcionamento da Frelimo como partido-Estado.»* (Brito, 2016, p. 29)

A Renamo, na sua condição de maior partido da oposição em Moçambique tem, em diversas ocasiões, denunciado a prevalência deste fenómeno de "partidarização do Estado". Um exemplo paradigmático disto foram os quatro pontos que a Renamo colocou na mesa para o "diálogo político" com o Governo da Frelimo - com início em finais de 2012 - que incluíam o seguinte: (i) discussão sobre as Forças de Defesa e Segurança; (ii) questões eleitorais; (iii) a despartidarização da Administração Pública; e (iv) assuntos económicos. Tomás Selemane (2023) asserta, no final, acerca deste assunto nos termos seguintes: «A partidarização do Estado é fundamentalmente, na teoria e na prática, contra o funcionamento normal duma sociedade de democracia multipartidária como a moçambicana.»[34]

## BIPARTIDISMO

De acordo com o dicionário *online* Priberam[35] o termo "bipartidismo" designa, em política, uma «Organização da vida política de um Estado em função de dois partidos ou de duas coligações de partidos que alternam no poder». Por sua vez a Infopédia.pt - Dicionários Porto Editora[36] - define "bipartidarismo" tratando-o como sinónimo de "bipartidismo", nos seguintes termos: «Sistema político marcado pela preponderância de apenas dois partidos, que se alternam no exercício do poder. No entanto, importa distinguir bipartidarismo ou bipartidismo de sistemas

[32] Ver Hanlon, J. (2024) "*25 years of electoral fraud, protected by secrecy",* Maputo: CIP. *Op. Cit.*
[33] Ver Brito, L. (2016) "Instituições Políticas e Unidade Nacional" in Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2016*, Maputo: IESE.
[34] Ver Selemane, T. (2023) *A partidarização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique. Op. Cit.*
[35] Ver Priberam - Dicionário online (2024) disponível em https://dicionario.priberam.org/bipartidismo acessado a 30/03/2024.
[36] Ver Infopédia.pt - Dicionários Porto Editora (2024) disponível em https://www.infopedia.pt/ acessado a 30/03/2024.

políticos bipartidários, que existem em muitas democracias liberais.[37] Estes últimos tratam-se de situações constitucionalmente estabelecidas, ou que ocorrem *de facto,* não se referindo necessariamente à preponderância de dois partidos, tal como no bipartidismo/bipartidarismo. No Brasil, por exemplo, o sistema político bipartidário vigorou no período da Ditadura Militar, entre 1965 e 1985 - em que através do Acto Institucional n.º 2 (ou AI - 2) foi banido o pluripartidarismo e passaram a vigorar dois partidos, i.e., a Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de apoio ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que figurava como partido da oposição.[38]

O Boletim Informativo "Kokorikó de Maputo", propriedade da Liga da Juventude do MDM da Cidade de Maputo, escreve, no seu editorial de 3 de Novembro de 2020, intitulado "Paz Mal Negociada", o seguinte: «A bipartidarização da paz e expropriação da paz dos moçambicanos na região centro do país pode-se dizer que é (tida) como violação do direito à vida, e atentado à paz efectiva dos moçambicanos…». O "bipartidismo", no contexto moçambicano, tem como referente imediato a circunstância dos múltiplos acordos negociados entre o Governo da Frelimo e a Renamo no decurso do processo das transformações políticas que combinaram a pacificação e a instauração de uma democracia multipartidária, particularmente, (a) o Acordo Geral de Paz de Roma, em 1992; (b) o acordo de cessação das Hostilidades Militares de Setembro de 2014; e (c) o Acordo de Paz Definitiva de Agosto de 2019.[39]

Portanto, o "bipartidismo"/"bipartidarismo" tem origem no longo processo negocial que abriu as portas da pacificação na política e na *polis* moçambicana. Referindo-se a um encontro com o Ministro dos Negócios Estrangeiros italiano a 26 de Outubro de 1989, o Arcebispo da Beira, o já falecido Dom Jaime Gonçalves, anota o seguinte: «Está tudo bloqueado em Nairobi, onde também está Dlhakama. O Presidente Chissano não quer ceder sobre o bipartidarismo que, pelo contrário, a Renamo pede com insistência. Para Chissano deveria ser uma grande amnistia mais do que qualquer outra coisa. Isto é inaceitável para a Renamo» (citado em Della Roca, 1998, p. 80). Ou seja, a Renamo, naturalmente, sempre se bateu contra a "partidarização do Estado" pela Frelimo, e a favor da "bipartidarização do Estado" pelas duas forças políticas ex-beligerantes. Deve ser, por esta razão, que no seu Boletim Informativo – retromencionado – a Liga da Juventude do MDM, da Cidade de Maputo, usa o termo FRENAMO, aludindo a uma eventual "união de facto" entre o Governo da Frelimo e a Renamo.

---

[37] Carlos Eduardo Sell, na obra de 2006, *Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia,* discute três sistemas partidários nos moldes seguintes: Sistemas bipartidários: 1) os dois maiores partidos superam 90 % dos votos (EUA, Reino Unido, Austrália e Nova Zelandia); 2) Sistemas de dois partidos e meio: os dois maiores partidos somam 75 % dos votos e o sistema comporta ainda um terceiro partido menor do que os maiores (Alemanha, Canadá e Bélgica); 3) Sistemas multipartidários com partido predominante: a soma dos dois maiores partidos chega a 75 % dos votos, com um partido recebendo cerca de 40 % dos votos (Dinamarca, Suécia e Itália); 4) Sistemas multipartidários sem um partido predominante: os dois maiores partidos recebem mais de 50 % dos votos. Disponível em https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/sistemas-partidarios/ acessado a 30/03/2024.

[38] Ver Politize (2024) disponível em https://www.politize.com.br/bipartidarismo/ acessado a 30/03/2024.

[39] Acerca das similaridades e perspectivas destes acordos recomenda-se a leitura do Trabalho de Pesquisa de Alex Vines, do *Africa Programme* da *Chatham House*, publicado em Setembro de 2019 e intitulado: *As Perspectivas de um Acordo Sustentável entre as Elites em Moçambique: À Terceira é de Vez?,* disponível em www.chathamhouse.org.

O certo, e tal como argumento noutro texto, «Os partidos políticos, particularmente, a Frelimo e a Renamo – os signatários do Acordo Geral de Paz de Roma em Outubro de 1992 – substituem-se, nos momentos de crise e de instabilidade no País, a própria Assembleia da República como órgão legislativo máximo, para a discussão dos grandes problemas que afligem a vida dos moçambicanos: eles, de facto, chamam a si esta missão»[40]. Colocado o assunto nestes termos, os efeitos perniciosos do "bipartidismo" não são diferentes daqueles enumerados em relação à partidarização do Estado: «exclusão política e social, de separação dos moçambicanos entre "nós do nosso partido" e "aqueles outros"»[41].

## (IR)RECONCILIAÇÃO NACIONAL

De acordo com José Fernando de Matos[42], «De um modo geral, a etimologia da palavra reconciliação sugere um processo de reaproximação. Esse termo também carrega um sentido normativo ou moral, que seria o de reunificar pessoas ou coisas destinadas a estarem juntas». Por seu turno, e mais especificamente referindo-se ao caso de "reconciliação nacional" de contextos pós-conflitos em África, Patrícia Magalhães Ferreira[43] – apoiando-se no estudo de Brandon Hamber e Hugo van der Merwe (1998) - identifica cinco definições e/ou abordagens possíveis, nos termos seguintes:

1. Uma de dissolução de identidades que se tinham tornado incompatíveis (no caso da África do Sul, identidades raciais criadas num determinado contexto político);
2. Outra baseada no entendimento inter-comunitário (apostar na comunicação e no estabelecimento de pontes entre comunidades com diferentes culturas, ideologias e histórias);
3. Uma terceira assente na ideologia religiosa (colocando a ênfase na confissão, na honestidade e no perdão entre inimigos);
4. A quarta denominada de abordagem dos direitos humanos (segundo a qual deve existir uma interacção social reguladora, através do Estado de direito e da prevenção de que certas violações de direitos voltem a verificar-se); e
5. Uma última que encara a reconciliação como uma forma de construção da comunidade. Esta abordagem encara os conflitos como disruptores de uma rede de relações de interdependência anteriormente existentes nas comunidades, pelo que a reconciliação passaria por um processo de recuperação da confiança e de reconstrução de laços interpessoais e intergrupais, essencialmente ao nível local.

---

[40] Ver Sitoe, E.J. (2023) "Contexto Político e Praxis de Representação Política na *Polis* Moçambicana: Qual é a qualidade da nossa "democracia de partidos"? *Op. Cit.*

[41] Ver Selemane, T. (2023) *A partidarização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique. Op. Cit.*

[42] Ver Matos, J.F. (2020) *O Processo de Paz em Angola como Ponto de Viragem para a Reconciliação Nacional: Caminhos e Perspectivas,* disponível em https://www.encontro2020.pe.anpuh.org/resources/anais/22/anpuh-pe-eeh2020/1601249031_ARQUIVO_bf871a6d2aa806cd8652a4261e68ee48.pdf acessado a 30/03/2024.

[43] Ver Ferreira, P.M. (2005) *Justiça e Reconciliação Pós-Conflito em África*, Revista online Centro de Estudos Africanos/Centro de Estudos Internacionais, disponível em https://journals.openedition.org/cea/1370 acessado a 30/03/2024.

Atentando para os diversos comentários que têm sido feitos, no contexto moçambicano, ao redor do conceito de "reconciliação nacional", pode concluir-se que os vectores da sua avaliação têm que ver com a dimensão do que se designa por "exclusão económica". Raúl Domingos num "Depoimento" para a obra de Mazula de 2002, *Moçambique: 10 Anos de Paz*, tem o seguinte a dizer neste sentido:

> *«Sem a democracia económica, voltaremos a assistir a processos eleitorais fraudulentos, como forma de manter o status quo e benefícios já alcançados, sob pretexto de que com ascenção de um novo Poder, todas as regalias conseguidas estarão perdidas. Daí, o medo pela alternância política. Enquanto continuarmos a viver a anomalia, onde o poder político se confunde com o poder económico, a verdadeira democracia continuará ameaçada e substituída pela* democradura.*»* (Domingos, 2002)[44]

Ou seja, a questão da "reconciliação nacional" não parece circunscrever-se aos ditames constitucionais ou mesmo às provisões de direitos individuais e liberdades que o ordenamento jurídico do País oferece, i.e., Lei dos Partidos Políticos de 1991 (Lei 8/91), Lei das Associações (Lei 9/91), Lei de Imprensa (Lei 18/91), Pacote Autárquico 1997, etc., mas a algo mais específico, como anota David Alone (2002)[45]:

> *«Na dimensão política, importa referir que, aquilo que seria de desejar – a reconciliação nacional entre os moçambicanos à luz do artigo 66 da Constituição da República – ainda não se efectivou. É ainda uma miragem porque ainda persistem os resquícios dos anos da Guerra agravados por preconceitos que levam à exclusão social de uma boa parte da sociedade moçambicana, porque se institucionalizou o espírito de clube. É o clubismo político com tudo o que isso possa implicar de mentalidade segregacionista.»* (Alone, 2002, p. 336)

Mas há quem equacione a questão da "reconciliação nacional" – ou a evidência da sua ausência, neste caso – nas vicissitudes de intolerância política, como afirma Lourenço do Rosário (2002)[46]:

> *«O sistema multipartidário adoptado na sequência do processo em apreço, com a consequente aceitação do princípio de liberdade de pensamento, opinião e expressão, infelizmente não está a conseguir acabar totalmente com os sinais de intolerância política. É como se estivessemos a viver*

[44] Ver Domingos, R. (2002) "Depoimento" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: UEM – Imprensa Universitária.
[45] Ver Alone, D. (2002) "Depoimento" *Op. Cit.*
[46] Ver Rosário, L. Do (2002) "Depoimento" *Op. Cit.*

*num sistema de vários partidos políticos únicos. (…) A cultura da paz e concórdia ainda só a encontramos nas palavras dos discursos políticos porque, no dia-a-dia, o cidadão vive ameaçado pelo crime organizado, pelo roubo descarado do erário público por parte dos servidores do próprio Estado, o cidadão vive ainda manietado pela impunidade dos malfeitores de toda a espécie que conseguiu emiscuir-se nas malhas dos vários poderes da nossa pátria.»* (Rosário, 2002, p. 346)

O inventário de males que Lourenço do Rosário aqui faz - intolerância política, crime organizado, roubo do erário público pelos servidores do próprio Estado, impunidade – aliado aos factores expostos por Raúl Domingos e David Alone, i.e., "exclusão social" e falta de "democracia económica" pinta um quadro desanimador de falta de agenda e programa efectivo de reconciliação nacional no País. Para tornar o quadro ainda mais lúgubre, alguns comentadores aliam a estes factores o frenesim espoletado pela descoberta de jazidas de recursos naturais no extremo norte do País como tendo exacerbado as clivagens políticas e as assimetrias de toda a índole em Moçambique[47]. Tomando as variáveis retrocitadas, nomeadamente a partidarização do Estado, o bipartidismo e a ausência de políticas e práticas reconhecíveis de reconcialiação nacional como elementos caracterizadores do processo de deterioração da qualidade da democracia no País, este texto vai adicionar a esta panóplia de factores de definhamento democrático em Moçambique a circunstância da violência político--eleitoral enquadrada numa análise mais global acerca do conceito da desdemocratização que a literatura especializada discute hoje, pelo mundo fora.

## DINÂMICAS DE DESDEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

O "Democracy Report 2020", publicado pela *Varieties of Democracy Project (V-Dem)* do V-Dem Institute, na Universidade de Gotemburgo, tem um capítulo dedicado ao que chamam de "terceira onda da autocratização" que, por outras palavras, pode designar-se de "terceira onda inversa de desdemocratização", na hipótese discutida por Andrea Cassani e Alessandro Pellegata (2015)[48]. Desdemocratização, ou autocratização, é um indicador de declínio de traços democráticos e, na perspectiva do V-Dem, pode ser notado no seguinte: (a) o número de regimes democráticos, no Mundo, desceu de 98, em 2010, para 87, em 2019. Consequentemente e pela primeira vez desde 2001, há no mundo mais países autocráticos do que democráticos; regimes autocráticos perfazem 92 países e neles reside 54 % da população global; (b) cerca de 35 % da população global vive em nações que se encontram na situação de

[47] Um estudo realizado por Amigos da Terra Internacional, publicado em Junho de 2020, intitulado *Do Eldorado do Gás ao Caos: Quando a França empurra Moçambique para a armadilha do Gás,* explora esta vertente da questão com exuberância de detalhes.

[48] Ver Cassani, A. & Pellegata, A. (2015) "The other way around: Investigating the 'reverse wave of de-democratization' hypothesis". Comunicação apresentada no XXIX Annual Conference of the Italian Political Science Association, Universitá della Calabria, de 10 a 12 de Setembro de 2015.

desdemocratização/autocratização comportando cerca de 2,6 biliões de pessoas; (c) integram a vaga de desdemocratização países do G20 – nações ricas e populosas – como a Índia, o Brasil, os Estados Unidos da América (EUA) e a Turquia; e (d) este processo tende a começar com ataques à liberdade de expressão e à mídia, a limitação do espaço da sociedade civil e a deterioração da qualidade dos processos eleitorais.

Para Samuel Huntington (1991)[49], diz-se que se está em presença de uma "onda" quando a transição integra um grupo considerável de países, num período determinado, que supera o número de transições que ocorrem na direcção oposta. Neste caso, as três ondas de democratização que Huntington enumera tiveram em comum o número significativo de países que transitaram de regimes autocráticos para democráticos. E, do mesmo jeito, as ondas de autocratização/desdemocratização que Huntignton elenca ocorreram num contexto em que mais países transitaram para regimes autocráticos em relação àqueles que transitaram na direcção contrária dentro dum mesmo período. Huntington (1996)[50] refere-se às ondas de democratização e às ondas inversas nos moldes seguintes: (1) a primeira onda de democratização – a mais longa de todas – aconteceu entre 1820 e 1926 e culminou com o estabelecimento de 29 nações democráticas no Mundo; esta foi seguida de onda inversa entre 1922 e 1942 que teve como efeito a redução de regimes democráticos para apenas 12 nações; (2) a segunda onda de democratização principia com a vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial e conhece o seu apogeu em 1962, elevando, nessa altura, o número de nações democráticas para 36; logo seguida de onda inversa entre 1960 e 1975 que reduziu o número de nações democráticas para 30; e finalmente (3) a terceira onda começa com a Revolução dos Cravos em Portugal, em 1974, e fecha em 1990 com o registo de mais 30 nações que transitaram de regimes autoritários para a família da democracia liberal. É a partir do limiar do terceiro milénio que vários estudiosos das Ciências Sociais começam a denotar o movimento inverso de regimes democráticos para não democráticos, em obras como Carothers (2002), Diamond (2000 e 2008), Platnner (2004), Kapstein & Converse (2008) e Merkel (2010), dentre outros.[51]

A *Freedom House* escreve igualmente que há um declínio das liberdades no Mundo, com o índice por esta elaborado indicando um sucessivo retrocesso, sobretudo desde 2018. Acrescenta a *Freedom House* que o declínio nas liberdades afectou uma variedade de países em diferentes regiões, desde democracias há muito estabelecidas, como os EUA, a regimes autoritários consolidados, como a China e a Rússia. No entanto, a *Freedom House* considera que o recuo

[49] Ver Huntington, S. P., (1991) *The Third wave: democratization in late twentieth century*, Norman: University of Oklahoma Press.

[50] Ver Huntington, S. (1996) "Democracy's Third Wave" in Diamond, L. & Plattner, M. F. (eds.) *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

[51] Ver Carothers, T. (2002) "The End of the Transition Paradigm", Journal of Democracy, 13 (1); Diamond, L. (2000) "Is Pakistan the (Reverse) Wave of the Future?", Journal of Democracy, 11(3); Diamond, L. (2008) "The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State", Foreign Affairs, 87(2); Plattner, M.F. (2004) "A Skeptical Afterword", Journal of Democracy, 15(4); Kapstein, E. & Converse, N. (2008) "Why Democracies Fail", Journal of Democracy, 19(4); e Merkel, W. (2010) "Are Dictatorships Returning? Revisiting the 'Democratic Rollback Hypothesis'", Contemporary Politics, 16(1).

nas liberdades ainda não supera os ganhos da democratização vividos no decurso do século XX. Contudo, nota aquela instituição, o padrão de retrocessos é consistente e sinistro.

Andrea Cassani e Alessandro Pellegata (2015), por sua vez, identificam três padrões do que, conforme a explicação apresentada anteriormente, abordaram como desdemocratização: (i) a interrupção do processo de transição democrática – DTI – que é a forma menos espectacular de desdemocratização e não envolve, necessariamente, a mudança de regime, mas implica um certo grau de "estagnação", que pode evoluir para o "recuo", com potencial de dar lugar a um *regime híbrido*; (ii) a perda da qualidade da democracia – DQL – que pode ocorrer por deterioração das dimensões da democracia ao largo das cinco principais instituições-chave democráticas discutidas por Lauth e Schlenkrich e que, principalmente, envolve a substituição de uma democracia funcional por outra deficitária; e (iii) desintegração do regime democrático – DRB[52] – que significa a supressão total da qualidade da democracia e a sua substituição por um regime autocrático, ou pode implicar a tomada de medidas constitucionais-legais que descaracterizam, totalmente, os processos eleitorais ao ponto de manterem os detentores do poder, indefinidamente, na sede do poder.

A noção de "*democracy matrix*", de Hans-Joachim Lauth & Oliver Schlenkrich (2020)[53], permite aprofundar a discussão sobre a desdemocratização. Eles começam por apresentar três noções alternativas do conceito de democracia: a minimalista, a de meio-alcance e a maximalista. No seu entender, a "minimalista" é, basicamente, a noção de *Poliarquia* de Robert Dahl (1971), que conceptualizam como equivalente a democracias eleitorais. A "maximalista" seria o que na discussão clássica se considera como noção substantiva da democracia – a democracia social –, aquela que equaciona a democracia com um nível de satisfação de condições socioeconómicas na sociedade. Lauth e Schlenkrich adoptam o que designam de noção de democracia de "meio-alcance", isto é, que incorpora a dimensão de *Poliarquia* de Dahl, mas alarga-a para abarcar a liberdade política, a igualdade política e o controlo popular do poder ou responsabilização do Governo perante os governados. Estas três componentes da democracia são, depois, sistematicamente examinadas em relação a cinco instituições-chave da democracia para se aferir a qualidade da democracia de um dado regime, i.e., a qualidade dos processos eleitorais; a qualidade dos partidos políticos e da sociedade civil; a qualidade da mídia; a qualidade do Estado de direito; e a qualidade do poder efectivo do Governo e sua responsabilização perante os governados.

[52] Estes acrónimos indicam, em língua inglesa, as formas resumidas destes padrões: DTI - *Democratic Transition Interruption*; DQL – *Democratic Quality Loss*; e DRB – *Democratic Regime Breakdown.*

[53] Ver Lauth, Hans-Joachim and Oliver Schlenkrich. 2020. *Conception of the Democracy Matrix.* Disponível em https://www.democracymatrix.com/conception, acessado a 30/03/2024.

Numa escala de 0 a 1, Lauth e Schlenkrich elencam quatro tipos de regimes políticos: (1) regime autocrático duro; (2) regime autocrático moderado; (3) democracias deficitárias; e (4) democracias funcionais. Nesta escala, o regime autocrático moderado e as democracias deficitárias constituem, ambos, casos diferentes de *regimes híbridos,* isto é, regimes que associam elementos autocráticos e democráticos em diferentes graus e medidas. A autocratização/ desdemocratização pode ocorrer - a partir de qualquer ponto - desde as democracias funcionais aos regimes autocráticos duros. O V-Dem usa diferentes medidas, mas a sua categorização coincide com o que o *Democracy Matrix* estabelece de modo seguinte: (1) regimes autocráticos fechados; (2) regimes autocráticos eleitorais; (3) democracias eleitorais; e (4) democracias liberais. A partir da categorização do V-Dem é mais fácil notar que os *regimes híbridos,* autocráticos e democráticos, têm em comum o factor eleitoral, ou seja, caracterizam-se pela realização regular de eleições.

Atentando às dinâmicas políticas de Moçambique, estas permitem situar o País no que Cassani e Pellegata apresentam como "interrupção do processo de transição democrática" significando, ainda, caso de "perda da qualidade da democracia", pois, tal como argumento noutro texto:

> *«O que a experiência Moçambicana de democratização nos ensina é que depois de uma transição democrática bem sucedida e celebrada com júbilo, dentro e fora das fronteiras nacionais, aconteceu o desvio no rumo da consolidação democrática tendo, nesse processo, a democratização sido substituída por uma nova condição política. Trata-se de uma ordem política híbrida que combina elementos democráticos e autocráticos. Em grande medida, a dinâmica política hodierna no país valida o cenário misto idealizado por Brazão Mazula em 1995, aquele que, em substância, combina a praxis de cooptação política e a busca – sempre que conveniente, necessário ou imprescindível – da convivência política e social, especialmente com o objectivo de evitar a escalada dos múltiplos conflitos que se erguem no horizonte do país.»* (Sitoe, 2020, p. 54)[54]

Diferentes avaliações da democracia em Moçambique corroboram a constatação de que esta retrocedeu nos últimos anos. O "índice de democracia" do *The Economist Intelligence Unit* (EIU), por exemplo, classificou o País como "*regime híbrido"* a partir de 2007, mas a partir de 2019, passou a considerá-lo como um "*regime autoritário"*. Dos cinco indicadores avaliados no "índice de democracia" da EIU, Moçambique tem os piores resultados no que tange ao funcionamento do Governo e o processo eleitoral e pluralismo. No índice da *Freedom House* de 2020, Moçambique é considerado como "*parcialmente livre*" e registou uma descida considerável da posição 124, em 2019, para 131, em 2020, de um conjunto de 209 países. Aqui Moçambique obtém os piores resultados no atinente às eleições – consideradas imperfeitas

[54] Ver Sitoe, E.J. (2020) "Lições da Experiência Moçambicana de Democratização" in Rosário, D. *et al.* (orgs.) *Democracia Multipartidária em Moçambique,* Maputo: EISA.

– e repressão estatal contra vozes dissonantes. O relatório do V-Dem de 2020 considera que Moçambique estacionou na categoria de "*autocracia eleitoral*".

Um exame da qualidade das três dimensões da democracia, i.e., liberdade política, igualdade política e controlo popular do poder, equacionadas *vis-à-vis* as cinco instituições-chave da democracia supracitadas, tudo indica que Moçambique tem fraco desempenho nas dimensões de (a) qualidade dos processos eleitorais, (b) qualidade do Estado de direito, e (c) qualidade do poder efectivo do Governo e sua responsabilização perante os governados. Devido a reiterada menção da "deterioração da qualidade dos processos eleitorais" como indicativo da onda de desdemocratização/autocratização no contexto moçambicano, este texto passa agora a examinar, com mais pormenores, o fenómeno da violência político-eleitoral que, de forma gradual e sinistra, descaracteriza o processo político moçambicano, aliando-se perversamente aos factores aqui já abordados, i.e., a *partidarização* do Estado, *bipartidismo* e ausência de evidência de progressos no domínio da *reconciliação nacional*.

## A VIOLÊNCIA POLÍTICO-ELEITORAL NO PROCESSO DE DESDEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

> *«Uma série de novos estudos sobre a autocratização parece ter gerado um consenso emergente sobre uma questão importante: o processo de autocratização parece ter mudado. Bermeo, por exemplo, sugere um declínio das "formas mais flagrantes de retrocesso" – como os golpes militares e a fraude eleitoral no dia das eleições. Em contrapartida, as formas mais clandestinas de autocratização – perseguição da oposição, subversão da responsabilidade horizontal – estão a aumentar. (…) Mechkova et al. demonstram que, entre 2006 e 2016, a autocratização mutilou sobretudo aspectos como a liberdade dos meios de comunicação social e o espaço para a sociedade civil, deixando em vigor as instituições das eleições multipartidárias. Coppedge destacou a concentração gradual de poder no executivo como um dos principais padrões contemporâneos de autocratização – ao lado do que ele chama de caminho mais "clássico" de intensificação da repressão.»*
>
> (Anna Lührmann & Staffan I. Lindberg, 2019)[55]

Neste inventário de vectores da desdemocratização/autocratização, Lührmann e Lindberg, auxiliando-se de uma variedade de outros autores e estudos, mencionam no rol das variáveis de "retrocesso democrático" a intensificação da repressão, a fraude eleitoral no dia das eleições, a mutilação das liberdades de expressão e de imprensa, o fechamento de espaços da sociedade civil e a concentração gradual do poder no executivo. Este texto entende o conjunto destas variáveis como a manifestação da violência política e da violência eleitoral e que, no contexto

[55] Ver Lührmann, A. & Lindberg, S. I. (2019) "A third wave of autocratization is here: what is new about it?", *Democratization*, 26:7, 1095-1113, DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029, acessado a 30/03/2024.

de Moçambique, sintetizam o essencial da deterioração da qualidade da democracia no País.
Num sugestivo texto preparado por Joseph Hanlon (2024[56]) para o CIP, está documentado de forma sistemática - e com base em fortes evidências - aquilo que é descrito como o rosário da fraude eleitoral no País desde as eleições fundadoras do sistema pluripartidário em 1994. Hanlon assevera no texto que, durante os primeiros pleitos eleitorais, a fraude eleitoral foi sendo «cada vez mais organizada, mas permaneceu em grande parte encoberta»; sendo que a imagem pública que se pretendeu transmitir foi de «eleições livres e justas, e que o voto podia trazer mudanças». Todavia, Hanlon remata «nas eleições de 2018, 2019 e 2023, a fraude foi flagrante e óbvia» e a mensagem, acrescenta Hanlon, era directa e lapidar: «o voto não muda nada e a Frelimo decide quem ganha.»[57]
A anotação de que a prática da fraude eleitoral em Moçambique se tornou endémica a partir de 1999 não é original de Joseph Hanlon (2024). Joaquim A.C. de Castelo[58] fez a mesma constatação, quando escreveu nos seguintes termos:

> *«Em 1999, quando o autor deste artigo trabalhou como Director Geral-adjunto do STAE em representaçõu da então RENAMO-União Eleitoral, na companhia do falecido Governador de Tete e mais tarde Vice-Ministro da Ciência e Tecnologia, Ackiamungo Ratxide Gogo, a fraude eleitoral foi mais claramente visível do que a das eleições de 2014 pois a FRELIMO nem sequer conseguiu fingir que Dhlakama ganhara a Presidência da República. Basta lembrar que mesmo com a intervenção do Comité Central da FRELIMO, cujos membros passaram a noite nas instalações do STAE no dia do apuramento geral, a diferença artificial entre Dhlakama e Chissano era de apenas três por cento (3 %). Quanto ao número de deputados da Assembleia da República, a RENAMO tinha a maioria. (…), mas devido ao nervosismo dos membros da RENAMO no STAE e na CNE que abandonaram o STAE naquela noite, a FRELIMO saiu vencedora com mais deputados do que a RENAMO (os deputados da FRELIMO foram "votados" nos computadores do meu colega Gogo…)»* (Joaquim de Castelo, s.d.)

[56] Ver Hanlon, J. (2024) *25 years of electoral fraud, protected by secrecy, Op. Cit.*

[57] As anotações de Joseph Hanlon terminam com as seguintes conclusões: «A forma da fraude eleitoral mudou ao longo de 25 anos. – Em 1999, a Frelimo não esperava que Dhlakama se saísse tão bem e a resposta parece ter sido de pânico e não bem planeada. Durante os 15 anos seguintes, a fraude foi cada vez mais organizada, mas permaneceu em grande parte encoberta. O objectivo era que os eleitores acreditassem que as eleições podiam trazer mudanças, embora a Frelimo normalmente ganhasse. As eleições autárquicas de 2018 foram um ponto de viragem. Já não havia qualquer tentativa de afirmar que as eleições eram livres e justas. As fraudes deixaram de ser ocultadas e as reportagens da imprensa não foram restringidas, uma vez que a Frelimo ostentava a sua capacidade de roubar eleições. Na verdade, a Frelimo parecia ansiosa por demonstrar o seu poder e controlo. Nas eleições de 2018, 2019 e 2023, a mensagem mudou. A comunidade internacional ainda pode ver eleições e pode chamar a Moçambique uma democracia, mas os moçambicanos sabem que votar não muda nada, e a Frelimo não pode ser desafiada.»

[58] Ver Castelo, J.A.C. (s.d.) "Uma Reflexão sobre a Democracia Moçambicana". Disponível em https://www.academia.edu/19690562/Mozambique_and_its_Democracy_, acessado a 30/03/2024.

De acordo com Sarah Birch *et al.* (2020[59]), as asseverações de Joseph Hanlon e Joaquim de Castelo, retrocitadas, podem ser enquadradas naquilo que estes autores descrevem como instâncias de violência político-eleitoral. Para Birch *et al.*, a «violência eleitoral é exercida por actores políticos para influenciar propositadamente o processo e o resultado das eleições, e envolve actos coercivos contra seres humanos, propriedade e infra-estruturas». Acrescenta Birch *et al.* que a violência eleitoral «pode ocorrer em todas as partes do ciclo eleitoral, incluindo no anúncio das eleições, nas eleições primárias no interior dos partidos e no registo dos eleitores». E, finalmente, pode ser promovida «por actores estatais e não estatais». O cerne da questão aqui é o uso estratégico da violência, por actores políticos, para influenciar ostensiva e deliberadamente o processo e o resultado das eleições.

Birch *et al.* (2020) distinguem violência político-eleitoral de duas outras noções relacionadas: a violência política não eleitoral e as formas não-violentas de manipulação eleitoral. Assim, enquanto a violência político-eleitoral está directamente ligada ao ciclo eleitoral e é frequentemente motivada pela competição política ou pela manipulação dos resultados eleitorais; a violência política não eleitoral, pode ocorrer em diferentes contextos não relacionados com as eleições, tais como protestos, conflictos ou actividades criminosas. Por outro lado, enquanto a violência político-eleitoral é normalmente motivada por objectivos políticos, tais como influenciar os resultados das eleições, intimidar os adversários ou os eleitores, ou perturbar o processo eleitoral; as formas não-violentas de manipulação eleitoral, envolvem estratégias como a privação do direito de voto através de meios legais ou campanhas de propaganda destinadas a influenciar as percepções dos eleitores sem recorrer à violência física. Com efeito, Domingos do Rosário e Egídio Guambe (2023)[60] , num exame minucioso que fazem relativo às eleições gerais de 2019 nas dimensões de: (1) Controlo descentralizado dos órgãos de gestão eleitoral; (2) Registo dos eleitores como preparação para a fraude descentralizada; (3) A prática descentralizada da fraude nas assembleias e mesas de voto; e (4) proteção policial para permitir a descentralização da fraude eleitoral; concluem, de modo enfático que:

> *«Ao estudar a gestão das eleições de 2019 a partir do nível local, é possível identificar que a fraude se incorporou na organização das comunidades e ao nível mais baixo da administração do Estado. Os líderes comunitários, os directores das escolas locais e das forças de defesa e segurança são todos implicados como actores principais na fraude eleitoral em Moçambique. Portanto, mesmo que a fraude eleitoral seja inicialmente imaginada e concebida "de cima" pelas estruturas administrativas responsáveis pela gestão das eleições ((sob a orientação do partido no poder, claro), é a capacidade*

[59] Sarah Birch, Ursula Daxecker, and Kristine Höglund (2020) "Electoral Violence: An introduction". *Journal of Peace Research 2020*, Vol. 57(1) 3–14.

[60] Ver Rosário, D.M. & Guambe, E. (2023) "Decentralising Fraud: New Models of Electoral Manipulation during the 2019 General Elections in Mozambique", *Journal of Southern African Studies,* 49:4, 677-695, DOI: 10.1080/03057070.2023.2291897, acessado a 30/03/2024.

*do regime de se "hibridar" nas práticas locais que produz acções e resultados fraudulentos "a partir de baixo" que parecem ser invisíveis para a maioria dos observadores eleitorais.»*
(Rosário e Guambe, 2023, p. 694).

Esta "sofisticação" da fraude eleitoral descrita por Rosário e Guambe (2023) incorpora todas as noções de violência organizada, violência eleitoral e manipulação eleitoral discutidas por Birch *et al.* (2020) e está em sintonia com a análise de Joseph Hanlon (2024) relativa às metamorfoses das formas da fraude eleitoral no País nos últimos 25 anos. Com efeito, e como asseveram Rosário e Guambe (2023), a fraude eleitoral – nas suas diversas manifestações – é indicativa da deterioração da qualidade da democracia no País:

*«No entanto, a organização e a gestão dessas eleições têm vindo a incorporar cada vez mais um conjunto de mecanismos de manipulação eleitoral e de violência associada. As últimas eleições gerais, legislativas, presidenciais e provinciais realizadas em 2019 foram particularmente ilustrativas de uma acentuada degradação do ambiente para o estabelecimento ou desenvolvimento da democracia no país.»* (Rosário e Guambe, 2023, p. 694)

Adriano Nuvunga (2023)[61] chega ao extremo de anunciar "coma democrático"[62], num texto que retoma os principais tópicos sobre violência organizada, violência eleitoral e manipulação eleitoral relativos às eleições autárquicas de 2023, tendo concluído o seguinte:

*«Perante este cenário de coma democrático, a única esperança que resta aos moçambicanos é o Conselho Constitucional (CC), órgão para o qual a oposição remeteu os recursos contestados e cujas decisões são incontestáveis. Se o CC validar os resultados da gestão criminosa das eleições, com o objetivo de negar a vontade do povo expressa nas urnas, e entregar a vitória ao partido Frelimo, será a morte prematura da democracia estabelecida pela Constituição da República de Moçambique de 1990.»* (Nuvunga, 2023)

Como esta secção do texto documenta, a violência político-eleitoral no País, nas suas diversas manifestações de violência organizada, violência eleitoral e manipulação eleitoral é uma marca distintiva do processo de deterioração da qualidade da democracia em Moçambique.

[61] Ver Nuvunga, A. (2023) "Exclusive Report: Fraudulent 2023 local elections – Constitutional Council to determine fate of Mozambique´s democracy?" disponível em https://www.dailymaverick.co.za/article/2023-11-06-mozambique-elections-determining-the-fate-of-democracy/, acessado a 30/03/2024.

[62] O Dicionário da Língua Portuguesa "Cândido de Figueiredo", (1939) Vol 1 (A a G), 15.ª edição, da Livraria Bertrand, define "coma" nos seguintes termos: "Sonolência que procede de certas doenças graves". E, o LISA-Grande Dicionário Enciclopédico da Língua Portuguesa – Histórico e Geográfico -, (1981) Vol 1 (A a D), 3.ª edição, da LISA-LIVROS IRRADIANTES S.A., por sua vez, define "coma" da seguinte maneira: «Estado mórbido que se caracteriza pela perda das actividades cerebrais superiores e conservação da respiração e circulação, muitas vezes precursor da morte».

Igualmente, importa constatar que a fraude eleitoral se tornou endémica, no País, a partir de 1999, e é suficientemente robusta para não ser facilmente contestada. Neste sentido, porque, como afirma Hanlon, «nas eleições de 2018, 2019 e 2023, a fraude foi flagrante e óbvia» (Hanlon/CIP, 2024, p. 3), a mensagem também foi directa e lapidar, evidenciando que «o voto não muda nada e a Frelimo decide quem ganha» (Hanlon/CIP, 2024, p. 3). Será a chave deste enigma a mudança na liderança da Renamo – por morte de Afonso Dlhakama – e sua substituição por Ossufo Momade, que é "popularmente" conhecido como um líder frouxo e algo aferrado à liderança máxima da Frelimo?

## CONCLUSÃO

Este texto pretendeu demonstrar que, ao longo dos últimos 30 anos de instauração e funcionamento do processo democrático em Moçambique, foram evidentes os progressos e os percalços. Os principais progressos circunscreveram-se à pacificação do País, sequente ao Acordo Geral de Paz de Outubro de 1992, à inauguração de eleições pluripartidárias em Outubro de 1994 e ao alargamento dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos definidos, primeiro, na Constituição de 1990 e subsequente legislação e reiterados, depois, na Constituição de 2004. Os percalços, esses, ficaram aqui demonstrados através da descrição e caracterização dos fenómenos de partidarização do Estado, bipartidismo, ausência de políticas e programas que efectivem a reconciliação nacional e as vicissitudes geradas pela violência político-eleitoral. De igual modo, o texto mostra que estes percalços não se circunscrevem apenas a Moçambique; são, sim, parte de um fenómeno mais global de avanço das forças de autocratização que demarcam a terceira onda (inversa) da desdemocratização, na qual Moçambique também se integra, tal como se demonstrou ao longo do texto. É terrível infortúnio para os moçambicanos submergirem, de novo, nas trevas do autoritarismo, quando já tiveram a oportunidade de gozar os benefícios da paz social e do avanço económico que a democratização tinha propiciado. Esta onda continua? Ficamos atentos aos próximos processos eleitorais, com destaque para os que se avizinham, para 2024.

# REFERÊNCIAS


Almond, G.A. and Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations,* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Alone, D. (2002). "Depoimento" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

Baltazar, R. (2023). "Lastimável estado do Estado de Direito Moçambicano", in Conselho Constitucional (org.) O Guardião: *Conselho Constitucional 20 anos Edificando a Justiça Constitucional,* Maputo: Escolar Editora.

Birch, S., Daxecker, U., and Höglund, K. (2020). "Electoral Violence: An introduction". *Journal of Peace Research 2020*, Vol. 57(1), 3–14.

Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2017,* Maputo: IESE.

Brito, L. (2016). "Instituições Políticas e Unidade Nacional" in Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2016,* Maputo: IESE.

Cassani, A. & Pellegata, A. (2015). "The other way around: Investigating the "reverse wave of de-democratization" hypothesis" Comunicação apresentada no XXIX Annual Conference of the Italian Political Science Association, Universitá della Calabria, de 10 a 12 de Setembro de 2015.

Castelo, J.A.C. (s.d.). "Uma Reflexão sobre a Democracia Moçambicana". Disponível em https://www.academia.edu/19690562/Mozambique_and_its_Democracy_, acessado a 30/03/2024.

Della Roca, R.M. (2002). "Moçambique, uma Paz para África" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

Della Roca, R. M. (1998). *Moçambique da guerra a paz*, Maputo: UEM-Livraria Universitária-

Domingos, R. (2002). "Depoimento" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

Ferreira, P.M. (2005). *Justiça e Reconciliação Pós-Conflito em África*, Revista online Centro de Estudos Africanos/Centro de Estudos Internacionais, disponível em https://journals.openedition.org/cea/1370 acessado a 30/03/2024.

Guebuza, A. (2002). "Depoimento" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária – UEM.

Hanlon, J (2024) *25 years of electoral fraud, protected by secrecy,* Texto preparado para o CIP, Maputo: CIP.

Huntington, S. P., (1991). *The Third wave: democratization in late twentieth century*, Norman: University of Oklahoma Press.

Huntington, S. (1996). "Democracy's Third Wave" in Diamond, L. & Plattner, M. F. (eds.) *The Global Resurgence of Democracy,* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Karl, T.L. and Schmitter, P. (1991). "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal,* 128, pp. 269-284.

Lauth, H. and Schlenkrich, O. (2020). Conception of the Democracy Matrix. URL: https://www.democracymatrix.com/conception, acessado a 30/03/2024.

Lipset, S. M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review,* 53(1), pp. 69-105.

Lipset, S. M. (1994). "The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address", *American Sociological Review,* 59(1), pp. 1-22.

Lundin, I. B. (2012). "Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafio das abstenções nas eleições de 2008 e de 2009 em Moçambique" in Observatório Eleitoral (ed.) (2012) *Moçambique Democrático: Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009,* Maputo: CIEDIMA.

Lührmann, A. & Lindberg, S. I. (2019). "A third wave of autocratization is here: what is new about it?", *Democratization*, 26:7, 1095-1113, DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029, acessado a 30/03/2024.

Matos, J.F. (2020). *O Processo de Paz em Angola como Ponto de Viragem para a Reconciliação Nacional: Caminhos e Perspectivas,* disponível em https://www.encontro2020.pe.anpuh.org/resources/anais/22/anpuh-pe-eeh2020/1601249031_ARQUIVO_bf871a6d2aa806cd8652a4261e68ee48.pdf acessado a 30/03/2024

Matsimbe, Z. (2017). "Partidos Libertadores na África Austral: Reflexão sobre os desafios para Moçambique" in Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2017,* Maputo: IESE

Mazula, B. (ed.) (1995). *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento,* Maputo: Elo Gráfico, Lda.

Mazula, B. (2000). *A construção da democracia em África: o caso moçambicano,* Maputo: CIEDIMA.

Mazula, B. (coord.) (2002). *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

Monteiro, J.O. (2020). "45 Anos: Emancipar o Estado" in Conselho Constitucional (org.) *O Guardião: Constitucionalismo Moçambicano - As fontes materiais das Constituições da República (1975 e 1990),* Vol. 1, Edição Especial. Maputo.

Moore Jr., B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy,* Boston: Beacon Press.
Rueschmeyer, D., Stephens, E. and Stephens, J. (1992) *Capitalist Development and Democracy,* Cambridge: Polity Press.

Newitt, M. (2017). *A Short History of Mozambique,* London: Hurst & Company.

Nuvunga, A. (2023). "Exclusive Report: Fraudulent 2023 local elections - Constitutional Council to determine fate of Mozambique´s democracy?" disponível em https://www.dailymaverick.co.za/article/2023-11-06-mozambique-elections-determining-the-fate-of-democracy/, acessado a 30/03/2024.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America,* Cambridge: Cambridge University Press.

Rosário, L. Do (2002). "Depoimento" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM, pp. 345-6.

Rosário, D.M. & Guambe, E. (2023). "Decentralising Fraud: New Models of Electoral Manipulation during the 2019 General Elections in Mozambique", *Journal of Southern African Studies,* 49:4, 677-695, DOI: 10.1080/03057070.2023.2291897, acessado a 30/03/2024.

Rustow, D. (1970). "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics,* 2(3), pp. 337-363.

Selemane, T. (2023). *A partidarização do Estado trava o desenvolvimento de Moçambique.* Revista Vida Nova, 26 de Fevereiro de 2023. Disponível em https://vidanova.org.mz/2023/02/26/a-partidarizacao-do-estado-trava-o-desenvolvimento-de-mocambique/ acessado em 30/03/2024.

Sitoe, E.J. (2003). "Making Sense of the political transition in Mozambique: 1984-1994 in Newitt, M. & Chabal, P. (eds.) *Community & the State in Lusophone Africa,* London: King´s College London.

Sitoe, E.J. (2011). *Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the processes of democratisation taking place from 1984 to 1994,* Saarbrucken: LAP Lambert Academic Publishing.

Sitoe, E.J. (2020). "Lições da Experiência Moçambicana de Democratização" in Rosário, D. *et al.* (orgs.) *Democracia Multipartidária em Moçambique,* Maputo: EISA.

Sitoe, E.J. (2023). "Contexto Político e Praxis de Representação Política na *Polis* Moçambicana: Qual é a qualidade da nossa "democracia de partidos"?, in Conselho Constitucional (org.) O Guardião: *Conselho Constitucional 20 anos Edificando a Justiça Constitucional,* Maputo: Escolar Editora.

Veloso, J. (1991). "A África do Sul e os seus vizinhos" in Zacarias, A. (ed.) (1991) *Repensando Estratégias sobre Moçambique e África Austral,* Maputo: ISRI.

Vieira, S. (2002). "Depoimento" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

Vines, A. (1996). *RENAMO: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* London: Centre for Southern African Studies-University of York.

Weimer, B. (2002). "Moçambique: Dez Anos de Paz - Democracia, Governação e Reforma" in Mazula, B. (Coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz,* Maputo: Imprensa Universitária - UEM.

# A DESCENTRALIZAÇÃO EM XEQUE: MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROVÉRSIA DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS EM MOÇAMBIQUE

Jochua Abrão Baloi

## INTRODUÇÃO

Este artigo pretende analisar o processo de descentralização em Moçambique e a questão das eleições distritais. A tese central é que, embora a descentralização seja importante para a consolidação de uma democracia emergente, o modelo da descentralização adoptado não se ajusta à actual realidade de Moçambique, onde o centralismo político prevalece, mesmo nas entidades descentralizadas.

Um dos principais argumentos é que o modelo da descentralização em curso em Moçambique resultaria numa sobreposição de poderes no nível local, já que, em Moçambique, os municípios e distritos ocupam a mesma área geográfica. Além disso, esse centralismo político contribuiu para o adiamento das eleições distritais no País, com a justificativa de que elas representariam um ónus económico maior do que o que o Estado poderia suportar.

A justificativa governamental para a interdição da realização das eleições distritais foi baseada em três principais argumentos: o custo elevado das eleições, a superposição de poderes entre os níveis municipal e distrital, e a falta de capacidade administrativa dos distritos. Estes factores contribuem para a manutenção de um forte centralismo político, que limita a autonomia dos distritos e restringe a participação popular na governança local.

Neste contexto, a interdição das eleições distritais resulta em desconfiança e insatisfação entre a população e os líderes locais, além de representar um obstáculo à plena implementação da descentralização e ao fortalecimento da democracia em Moçambique.

Em contraste com o Ocidente, onde a descentralização é utilizada como um instrumento político para a reforma do Estado e de toda a estrutura organizacional, territorial, administrativa e política, em África, e particularmente em Moçambique, a descentralização é vista como um instrumento para a pacificação.

A despeito disto, o processo de descentralização em Moçambique teve início em 1990, com a aprovação da segunda Constituição, que incorporava princípios de democratização, onde o respeito pelos direitos humanos e o pluripartidarismo eram as tónicas dominantes.

Portanto, desde essa altura, este processo foi impulsionado e financiado pelos doadores internacionais, que pretenderam conduzir o processo. Aliás, conduziram-no até à realização das eleições autárquicas de 1998.

Para tal, este processo passou por várias fases, começando com a concepção da lei 3/94, de 13 de Setembro, considerada a primeira lei da descentralização, passando pela aprovação da lei 2/97 de 18 de Fevereiro, e por um novo conjunto legislativo de 2018, e culminando com a aprovação da recente lei 12/2023, de 25 de Agosto, a lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais.

Se analisado sob o ponto de vista político-administrativo-económico, este processo, pelo menos nos últimos 25 anos, teve poucos avanços e muitos recuos, pelo facto de ter sido concebido para acomodar não só pretensões políticas, mas também para redistribuir o poder local e assim, equilibrar o conflito violento entre a Frelimo e a Renamo.

Diante desta problemática, levantam-se as seguintes questões: *até que ponto o modelo da descentralização em curso em Moçambique pode constituir um instrumento que aproxime o cidadão nos centros de tomada de poder*? Uma outra questão que secunda esta é: *Por que houve interdição da realização das eleições distritais em Moçambique?*

O artigo foi desenvolvido seguindo uma abordagem qualitativa, baseada principalmente na pesquisa documental. Esta pesquisa incluiu uma análise detalhada da literatura internacional e nacional sobre descentralização, utilizando o método de *process tracing*, que consiste no rastreamento de processos e leis relativas ao processo da descentralização. A análise bibliográfica foi direcionada para explorar o debate existente em torno do processo de descentralização.

O artigo está subdividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, fez-se uma revisão da literatura sobre as características essenciais da descentralização e da desconcentração, ao nível do Mundo e de Moçambique em particular. Na segunda parte, analisou-se o percurso do processo da descentralização em Moçambique, enfatizando avanços e recuos deste processo a partir das suas principais fases: *o reformismo radical, o conservadorismo institucional e o bloqueio avançado da descentralização.* Na terceira e última parte, realizou-se uma análise crítica sobre os problemas que concorreram para a interdição da realização das eleições distritais em Moçambique.

## DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: UM DEBATE NA LITERATURA

Falleti (2006, p. 60) assevera que,

> *«a descentralização é um processo de reforma do Estado, composto por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do*

*governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado. Dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, o seu conteúdo e a sua interação com os sistemas políticos e econômicos mais amplos, elas se tornam altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar.»*

No mesmo diapasão, Falleti (2006) distingue três tipos ou modelos de descentralização: *A descentralização política, a descentralização administrativa ou desconcentração e a descentralização fiscal ou tributária.*

Em relação à *Descentralização Política*, há transferência do poder, de funções e de recursos ou há transferência da tomada de decisões políticas, desde o nível central ao nível local, para os actores eleitos localmente (Souza, 1997; Treisman, 2007). Os actores localmente eleitos devem prestar contas à comunidade local, à qual é digna a sua representação.

Na teoria sequencial da descentralização, Falleti (2006, p. 62) concebe a descentralização política como:

*«[…] um conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. Nesta acepção, a descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais.»*

Para o caso de Moçambique, quando se fala de descentralização política ou "devolução" de poderes ao povo, refere-se, em termos legais e políticos, ao ideal de desenvolvimento e à autonomia dos municípios.

No que concerne à *descentralização administrativa ou desconcentração,* há dispersão, delegação de poderes, de funções ou de responsabilidades entre os que detêm poderes, na perspectiva da abordagem *top-down,* cujo objectivo é garantir a fortificação da autoridade do Governo central a nível local (Boko, 2002; Formosinho, 2005).

A despeito disto, pode-se considerar este tipo de descentralização como aquela em que os entes desconcentrados do poder possuem a capacidade de praticar actos administrativos de maneira autónoma, porém com subordinação às leis provindas do Governo central.

Em conformidade com Falleti (2006, p. 61), na sua teoria sequencial, esse tipo de descentralização

*«[…] engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais. A descentralização administrativa pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária.»*

Em Moçambique, ao referir-se à descentralização administrativa ou desconcentração, deve-se considerar a delegação de funções e competências de execução de certas funções dentro da hierarquia do Estado para entes que representam o Governo central a nível local.
Finalmente, a *descentralização fiscal ou tributária* consiste na transferência de recursos fiscais e tributários de Governo central para os órgãos localmente eleitos. Na perspectiva de Falleti (2006, p.61-62), a descentralização fiscal refere-se

> *«[…] ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, tais como o aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados [pelo governo central].»*

Portanto, no caso moçambicano, quando se fala de descentralização fiscal, deve-se considerar a garantia da autonomia fiscal formal que os governos locais têm de elaborar, aprovar e executar planos e orçamentos, arrecadar receitas, mas sempre na dependência do Governo central.
Apesar da existência de uma indefinição semântica entre os tipos da descentralização – a política, a administrativa e a financeira – a literatura converge em referir que neles há sempre uma transferência parcial e total do poder do Governo central para os órgãos localmente eleitos e/ou indicados.
Os estudos de Baloi (2022, p. 96) denotam que

> *«a partir dos meados de 1970, a descentralização aparece em diferentes países do mundo como uma proposta e uma reivindicação de reformas dos Estados centralizados, feitas por distintos sujeitos e setores da sociedade, que lutavam no campo das políticas sociais, e que independiam do espectro político que se vivia nesse período. Nesse sentido, a descentralização ganhou contornos distintos dependendo da maneira como foi evocada e implementada em cada lugar.»*

A corroborar as inferências acima, no caso moçambicano, o tipo de Estado que se buscava reformar com a descentralização é aquele com tendência centralizadora de cunho marxista-leninista adoptado logo depois da independência (Abrahamsson & Nilsson, 1994), que vigorou até 1990, quando se adoptou a segunda Constituição com prelúdio de democracia pluripartidária e representativa, assente nos princípios de Estado de Direito democrático.
Segundo Manor (1999) e Faria & Chichava (1999), a descentralização, pelo menos para o caso moçambicano, não é consequência imediata da transferência definitiva de poderes de decisão e implementação de qualquer política pública no local, sem que a administração central do Estado tenha conhecimento ou, no máximo, que estes órgãos locais tenham de se justificar perante o Governo central.

Ademais, a literatura de destaque sobre esta temática concebe a descentralização neste contexto como envolvendo sempre os centros de tomada de decisão – até então centralizados – e constitui muitas vezes um palco de conflito entre o Governo central e o local (Forquilha, 2017; Weimer & Carrilho, 2017), uma vez posta em causa a autonomia de que os governos locais gozam por lei, por causa do centralismo político e da hegemonia do Governo central (Cistac, 2012; Chiziane, 2011), que mantém sempre uma relação de subordinação para aqueles órgãos. Em boa verdade, este conflito é decorrente muitas vezes da coincidência geográfica entre o município e o distrito (Awepa, 2004); Machava, 2013). Esta coincidência geográfica, neste contexto, cria superposição de poderes entre os órgãos nomeados e/ou eleitos, surgindo sempre açambarcamento de competências (Baloi, 2022) entre estes órgãos do poder. Portanto, para o caso moçambicano, quando se fala da descentralização, refere-se a duas entidades eleitas: os órgãos da governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais.

Os estudos de Manor (1999, p. 13) revelam que a desconcentração constitui uma «dispersão de agentes/funcionários, funções e responsabilidades dos escalões superiores para os níveis inferiores do governo». Na desconcentração, o Governo central não delega qualquer poder, posto que os entes desconcentrados constituem olheiros e dignos representantes do Governo central, com missão específica de cumprirem tarefas e implementarem decisões tomadas pelo Governo central num comando de abordagem *top-down*, mas com uma *accountability* de abordagem *bottom-up*.

Corroborando as inferências de Manor (1999), Faria & Chichava (1999) acrescentam que a desconcentração ocorre sem implicar necessariamente uma transferência definitiva de autoridade, poder de decisão e implementação, do Governo central para os entes fora dele.

Ainda neste debate, Medauar (2003, p. 56) afirma que existe desconcentração quando, na verdade, «as atividades são distribuídas de um centro para sectores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica», quer dizer, nesta distribuição de actividades deve permanecer sempre um vínculo hierárquico entre o governo central e o ente desconcentrado.

No geral, a desconcentração

> *«consiste em delegar certos poderes de tomada de decisão aos níveis inferiores, provinciais ou locais do governo. A desconcentração tem uma característica peculiar, pois é de facto uma forma de centralização […] os líderes administrativos locais ainda dependem do Governo central para suas nomeações, atribuições e salários.*[1]*»* (Boko, 2002, p. 2)

[1] O texto em língua inglesa é: «*consists of delegating certain decision-making powers to lower, provincial or local levels of the central government. Deconcentration has a peculiar characteristic in that it is in fact one form of centralization. […] The local administrative leaders still depend on the central government for their appointments, assignments, and salaries*».

Destarte, no xadrez político moçambicano, os entes desconcentrados do poder seriam as representações do Governo central no local, como é o caso dos Secretários do Estado nas províncias e os representantes do Estado nas autarquias locais, que são, na verdade, os administradores distritais.

No caso de África, os processos de descentralização surgiram durante o surto da terceira onda da democratização (Huntington, 1994), e constituíram um processo sinuoso e longo das reformas do Estado (Otayek, 2007) até então centralizados, que culminou com o processo de delegação de poderes do poder central aos órgãos do poder local.

A despeito disto, a descentralização, na maior parte dos países da África Subsaariana, foi imposta do exterior e não uma característica específica destes países (Borowczak & Weimer, 2012; Faria; Chichava, 1999), posto que, aquando da sua implementação, existiam investidores internacionais que estavam nesses países que, condicionando a ajuda externa, obrigaram estes países a aderirem à descentralização (Olowu, 2003; Fernandes, 2009), contudo, as práticas centralizadoras continuaram no comando destes países.

No bojo deste debate, em Moçambique de forma específica, a literatura em referência mostra que a abordagem desta temática surgiu um pouco antes da concepção da Constituição de 1990, precisamente em 1987, quando o País aderiu às instituições de *Bretton Woods*, e precisamente quando começou a aplicar os pressupostos da economia de mercado, ao iniciar o programa de reajustamento estrutural que culminou com a concepção do Programa de Reabilitação Económica e Social.

Estes ajustes estruturais concorreram para a transição do sistema monopartidário de cariz socialista e centralizado (Wunsch & Olowu, 1990) para um sistema democrático e pluripartidário com tendências descentralizantes (Morier-Genoud, 2009).

Contudo, como marco histórico fundamental para todo este processo, nota-se que a partir da concepção do Programa da Reforma dos Órgãos Locais do Estado em 1992, foi concebido um projecto intitulado "*Quadro Institucional dos Distritos Municipais*"[2] que deu origem à concepção da lei 3/94, de 13 de Setembro.

Esta lei deu início a um processo tão longo e sinuoso que culminou com a eleição, pela primeira vez na história de Moçambique, dos primeiros presidentes dos municípios em 1998, em eleições boicotadas pela oposição por alegar problemas na então lei eleitoral e no deficiente processo de recenseamento das populações (Hanlon, 1998; Weimer, 2012; Baloi, 2022).

Em suma, o processo de descentralização em Moçambique representa uma série de reformas do Estado, conforme mencionado anteriormente, que engloba uma reorganização estrutural na articulação, na distribuição e na transferência de poder entre o Governo central e as autoridades locais.

[2] Este texto foi considerado o primeiro projecto para a descentralização em Moçambique, produzido e apresentado pelo então ministro da Administração Estatal e seu elenco, Aguiar Mazula.

Apresentado o debate da literatura em relação às características essenciais da descentralização e da desconcentração, considerando o caso moçambicano, em seguida apresenta-se a problemática que ditou a existência de poucos avanços e muitos recuos no processo importante da descentralização em Moçambique.

## AVANÇOS E RECUOS NO PROCESSO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Na análise sobre os avanços e recuos do processo da descentralização em Moçambique, podem distinguir-se três principais fases: *o reformismo radical, o conservadorismo institucional e o bloqueio avançado da descentralização.*

### A) O REFORMISMO RADICAL

Em relação à fase do reformismo radical, deve notar-se que esta se concentra entre a concepção do texto intitulado: "*quadro institucional dos distritos municipais*" ¸ documento que foi o prelúdio da concepção da primeira lei da descentralização, a lei 3/94 de 13 de Setembro, até à elaboração da emenda constitucional de 1996, por meio da lei 9/96, de 22 de Novembro. Esta fase é chamada de reformismo radical, por ser nela que tanto a Frelimo, partido no poder, como a Renamo, principal partido da oposição, não se encontram em termos de implementação deste processo, posto que a inconstitucionalização daquela lei de 1994 foi evocada, a ideia era fazer constar no texto constitucional, a proposta do poder local.

Ademais, a ideia do reformismo radical neste período e contexto deve-se à profundidade e abrangência das mudanças trazidas pela lei 3/94, de 13 de Setembro, que instituía a descentralização completa do País. Ao transformar todos os 154 distritos em municípios, a lei promovia uma reestruturação significativa na administração e na governança do País. Isso significava, em termos práticos, que a autoridade e a responsabilidade seriam transferidas do Governo central para as administrações locais, permitindo que cada município tivesse maior autonomia e controlo sobre suas questões locais.

Essa reforma era radical, pois alterava profundamente a forma como o poder e a governança seriam distribuídos no País. Em vez de um sistema centralizado, onde o poder é concentrado no Governo central, cada município passaria a ter maior capacidade de autogestão e de tomada de decisões. Isso traria várias vantagens, como uma governança mais eficiente e responsiva às necessidades locais, mas também apresentaria desafios significativos, como a necessidade de capacitação e de recursos adequados para as novas administrações municipais.

Apesar de o processo de descentralização em Moçambique remontar ao início da década de 1990, como marco histórico fundamental para a sua efectivação refere-se que o último parlamento, que só tinha um único partido, a Frelimo, aprovou a lei 3/94, de 13 de Setembro,

que preconizava a concessão de um lugar aos municípios distritais, no âmbito do Programa da Reforma dos Órgãos Locais, pela Assembleia da República. Esse programa teve como objectivo estabelecer o quadro legal e institucional dos órgãos locais do Estado.
Razões existiram para a tomada desta decisão, posto que

> *«após a verificação do excesso de centralismo no sistema de administração pública, foram implementadas as reformas políticas, económicas e sociais em 1987, consolidadas por um Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) e pela adoção da nova Constituição da República de 2 de novembro de 1990, abrindo espaço favorável para a inserção do multipartidarismo e da descentralização em Moçambique e consequentemente o fim da guerra civil (1992) e a assinatura de Acordo Geral de Paz (4 de outubro de 1992), que foram fatores preponderantes para as reformas.»* (Cistac, 2012, p. 33)

Não obstante a revogação da lei 3/94, de 13 de Setembro e a aprovação de uma nova lei, a lei 2/97 de 18 de Fevereiro, que, contrariamente à anterior, limitava a autarcização apenas para aglomerados urbanos, foram aprovadas 33 autarquias que seguiram o princípio do gradualismo (Meneses, 2009; Weimer, 2012) para as primeiras eleições autárquicas de 1998, deixando partes do território nacional sem *status* de autarquia.
A escolha da criação gradual dos municípios neste período de reformismo radical estava ligada à existência, no local, de mínimas condições socioeconómicas, culturais, geográficas e, acima de tudo, de infraestrutura disponível para a instalação dos serviços e habitação da administração pública em cada vila (Cistac, 2012; Baloi, 2022).
Apesar de se ter evocado a ideia do gradualismo, com o pressuposto de que a criação dos municípios deve ser gradual, esta fase teve, como efeito da descentralização, o recuo da ideia de se municipalizar todo o território nacional.
Os estudos conduzidos por Chiziane (2011) e Cistac (2012) indicam que a decisão de recuar na implementação daquela lei não se deveu principalmente ao carácter inconstitucional da legislação em questão, mas sim aos inesperados resultados das eleições legislativas e presidenciais de 1994, que revelaram um país dividido – contrário ao princípio do Estado unitário e da unidade nacional – em que a Frelimo, segundo os dados eleitorais, teve a maioria dos votos nas províncias do Sul do País, em detrimento da Renamo, que era a força política dominante nas províncias do Centro e Norte, considerados os maiores círculos eleitorais (Hanlon, 1995). Estes elementos desafiaram a Frelimo como força política dominante.
Ademais, o recuo dos pressupostos patentes na lei 3/94, de 13 de setembro, que ditaram o reformismo radical, foi, portanto, caracterizado por alguns *political settlements*, que limitaram o processo da descentralização a ser efectivado apenas nos então 33 municípios, excluindo desse modo as províncias desse processo. Contudo, a proposta de municipalizar todo o território nacional estava evidente desde o parlamento monopartidário e na lei de 1994.

Assim, no período que compreende entre a aprovação da primeira lei da descentralização, portanto, a lei 3/94, de 13 de Setembro e a realização das primeiras eleições municipais de 1998, a postura das principais forças políticas mudou radicalmente, levando à aprovação de uma nova lei, que negava por completo os pressupostos da anterior, a qual nem sequer chegou a entrar em vigor.

## B) O CONSERVADORISMO INSTITUCIONAL

Esta fase da implementação da descentralização em Moçambique vai desde a concepção da emenda constitucional de 1996, através da lei 9/96, de 22 de Novembro, à aprovação da lei 2/97 de 18 de Fevereiro, lei que revoga a de 1994.

Com efeito, o conservadorismo institucional carregado por este período está ligado à abordagem moderada ao processo da descentralização, que comportou uma profunda revisão pontual da Constituição de 1990 para dar espaço ao articulado sobre o poder local. Este período, conforme defendido por Weimer (2012), culminou com a aprovação do pacote autárquico e seus regulamentos.

É neste contexto que se desenvolve o plano de reforma do Estado e da administração pública, no qual se insere o Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL) instituído por meio deste último dispositivo legal (Guambe, 2008), que representou os primeiros passos efectivos da descentralização em Moçambique.

Portanto, o que ditou o conservadorismo institucional visto sob ponto de vista dos reformadores radicais ao processo foi o receio de se ter um País dividido num momento em que se propalava a ideia da unidade nacional, temendo a criação do federalismo num País com uma opção de Estado unitário centralizado e, com uma democracia a nascer (Soiri, 1999; Baloi, 2022).

Por conseguinte, como estratégia para evitar que a Renamo avançasse ainda mais e governasse ao nível local em 1998, o que constituiria um ensaio para ganhar as presidenciais de 1999, para a Frelimo seria melhor, desde já, e recuar com esse processo tão importante para Moçambique.

Na mesma linha do conservadorismo institucional, a procura de meios para que a Renamo não entre no jogo político, a Frelimo colocou limites claros em relação à nova lei, para continuar a controlar tudo o que acontece no País, mesmo que não ganhe em alguns municípios, ao deixar de lado e fora do processo da descentralização, as províncias.

Assim, até este período, o governador da província era o representante do Governo central e por ele indicado e nomeado. Para mostrar que o que estava em jogo era controlar a todo o custo o País, principalmente as questões financeiras (Awepa, 2004), o Governo central colocou nos municípios o administrador do distrito, como representante e informante do Governo central, não eleito, mas por ele nomeado, que coabita no mesmo espaço geográfico e territorial com o presidente do município, que é eleito por sufrágio universal.

## C) O BLOQUEIO AVANÇADO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Esta última fase é a mais longa, posto que vai desde a aprovação da lei 2/97, de 18 de Fevereiro até à concepção da lei 12/2023, de 25 de Agosto, que regulou as últimas eleições autárquicas de 2023. Para efeito, longe de se seguir nesta fase, o que foi inicialmente previsto pelo Acordo Geral de Paz de Roma de 1992, entre o Governo de Moçambique e a Renamo, foi em larga medida posto de lado, introduzindo figuras novas e criando normas que limitaram e bloquearam a tendência democratizante da descentralização prevista. Por conseguinte, limitou e bloqueou o medo de a Frelimo perder o controlo político do País ao nível local, constituindo, para efeito, um risco político (Bussotti, 2014).

Entre 1998 e 2014, realizaram-se 4 eleições autárquicas, e os municípios foram gradualmente criados até totalizarem 53. Porém, em 2014, depois das eleições em que os resultados denotaram a conquista de quase todas as províncias do Centro e Norte do País pela Renamo, e como não era possível para a Frelimo permitir que a Renamo nomeasse governadores naquelas províncias, o então líder da Renamo, Afonso Dlakama, prometeu dividir o País a partir do Rio Save, protagonizando uma série de conflitos armados.

Ademais, o então líder da Renamo

> *«verificando que a corrida eleitoral para a presidência da República era uma empreitada quase impossível pela maneira como a Frelimo geria os processos eleitorais, então mudou seu repertório, inserindo nos seus intentos as províncias como órgãos descentralizados da mesma forma como os municípios.»* (Baloi, 2022, p. 82)

Mais uma vez, evocou-se a descentralização com tendências federalistas, que constitui um instrumento não para aproximar os cidadãos dos centros de tomada de poder, mas como um instrumento de controlo político e de obtenção de concessões políticas.

A despeito disto, a descentralização que era evocada somente para os municípios neste período, longe de garantir a participação dos cidadãos na resolução dos problemas de interesse local, passou a ser associada à redistribuição do poder local e à diminuição de pulsões de conflito violento – recurso para a paz – entre a Frelimo e a Renamo (Forquilha, 2017).

De 2014 a 2023, realizaram-se duas eleições a nível local e uma eleição a nível provincial para os governadores das províncias. Neste período, também foram criados mais 12 municípios, perfazendo um total de 65.

Ademais, apesar de se terem notado alguns avanços necessários no processo da descentralização neste período, a Frelimo teve de conceder às pretensões da Renamo – que recorreu às armas para obter esta concessão – e, aliado a isto, estabeleceu-se no mesmo ínterim um quadro jurídico-legal novo para as autarquias locais, conforme anteriormente mencionado.

Ainda neste contexto, e por se verificar que este processo não era eficaz para um país que esteve em constantes ameaças de paz, em 2018, através da lei 1/2018 de 12 de Junho, houve uma revisão pontual do texto constitucional de 2004, introduzindo nele um figurino chamado "Descentralização".

Como corolário da revisão pontual da Constituição, em 2018, revogou-se a lei 2/97, de 18 de Fevereiro, para dar lugar à lei 6/2018, de 3 Agosto[3], alterada e republicada pela lei 13/2018, de 17 de Dezembro. É a partir desta lei que se pode falar da implementação parcial e do recuo do processo da descentralização em Moçambique, olhando para os auspícios da primeira lei, a lei 02/97 de 18 de Fevereiro, pois nesta nova lei, os presidentes dos municípios são eleitos via cabeças-de-lista dos partidos políticos e nunca nominalmente como era na lei de 1997. Além disso, esta revisão previa a introdução, no texto constitucional, da eleição dos governadores provinciais, algo que a Renamo reclamava, principalmente nas províncias onde obteve a maioria dos votos e, pela primeira vez na História de Moçambique, foram eleitos governadores em 2019, antes nomeados pelo Governo central sob proposta do Ministério da Administração Estatal e Função Pública.

Esta decisão de eleição dos governadores provinciais foi possível a partir das ameaças de paz que a Renamo propalava, como anteriormente mencionado. Neste sentido, a eleição dos governadores via voto popular foi conotada como uma ponte para a criação do federalismo num Estado eminentemente unitário e centralizado.

O Governo central mostrou-se fechado e, para garantir a manutenção da paz, aceitou a proposta da eleição dos governadores, com apatia e inteligência, mas por via de listas bloqueadas em que só os partidos políticos é que indicariam os candidatos a governadores e não o povo eleitor *per si*. Além disso, tinha como condição o Governo central nomear uma figura nova, chamada Secretário do Estado na província (Baloi, 2020a).

Portanto, se é verdade que com a eleição dos governadores a Renamo teria espaço para aceder ao poder, é menos verdade que com esta abertura conservadora da Frelimo a Renamo ganhou este espaço, posto que, nas eleições dos governadores de 2019, a vitória foi da Frelimo que ganhou em todas as províncias num processo de violência antes, durante e depois das eleições. Portanto, além dos municípios, as províncias também passaram a constituir também objecto da descentralização do poder.

Recentemente, em 2023, criou-se a lei 12/2023, de 25 de Agosto, a lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais e que revoga a lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

Uma das diferenças entre esta nova lei e a anterior é que o presidente do município, no caso de impedimento permanente, pode ser substituído por qualquer membro da lista, aprovado e

[3] Lei que altera a Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, e estabelece o quadro jurídico-legal novo para a implantação das autarquias locais.

escolhido pelo partido, e não como previa a lei anterior, em que a substituição deveria ser pelo membro suplente imediatamente a seguir na respectiva lista bloqueada.

Em suma, deve notar-se que a actual configuração do poder ao nível local, proposta pela nova legislação, principalmente pela eleição dos governadores provinciais, além de constituir uma solução aos problemas de interesse local (Jamal, 2014), criou ainda mais problemas relativos, por um lado, ao relacionamento entre estes poderes no local, e por outro, ao espaço de tutela governativa de cada órgão que, muitas vezes, pela coincidência geográfica entre o município e o distrito há açambarcamento de competências (Baloi, 2022).

Depois de se apresentarem os elementos cruciais que denotaram os avanços e os recuos do processo da descentralização em Moçambique, em seguida faz-se uma análise crítica sobre os problemas que concorreram para a interdição da realização das eleições distritais de 2024.

## ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A INTERDIÇÃO DA REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES DISTRITAIS EM 2024

Um dos principais debates no contexto da descentralização em Moçambique é a questão das eleições distritais, vistas como um passo crucial para consolidar a descentralização e a democracia, permitindo que os cidadãos elejam directamente os seus representantes a nível distrital. Este sistema é considerado essencial para aumentar a responsabilização dos líderes locais e promover um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo (CIP, s/d).

No entanto, a implementação das eleições distritais enfrenta vários desafios. Entre eles, destacam-se a resistência política por parte de alguns sectores do Governo central, que temem a perda de poder e de controlo sobre as regiões, e a falta de capacidade institucional a nível local para gerir os processos eleitorais de forma eficiente e transparente. Além disso, existem preocupações sobre a fragmentação política e o potencial aumento de conflitos ao nível local (Baloi, 2022; Forquilha, 2020).

Apesar destes desafios, a descentralização e as eleições distritais são vistas como elementos essenciais para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento sustentável em Moçambique. A participação activa dos cidadãos na escolha dos seus líderes locais é essencial para fortalecer a governança local e promover políticas que atendam melhor às necessidades das comunidades.

A despeito disto, quando se fez a revisão pontual da Constituição através da lei 1/2018, de 12 de Junho, a ideia era que houvesse a eleição dos governadores via sufrágio universal, antes indicados pelo Governo central. Contudo, na época, a aceitação da eleição dos governadores provinciais via voto não foi bem vista pelo Governo da Frelimo. Por receio de perderem o controlo da província caso perdessem essas eleições, introduziram a figura do Secretário de Estado (Baloi, 2020b).

Na verdade, «os secretários do Estado nas províncias são olheiros do governo central, com maiores competências e maiores dotações orçamentárias – com função específica de controlar as atividades das entidades descentralizadas» (Baloi, 2022, p. 290).

A introdução da figura de "Secretário do Estado na Província" trouxe mudanças significativas na estrutura administrativa das províncias em Moçambique. Esta figura foi criada na parte final das negociações políticas entre o Governo de Moçambique e a Renamo, e surgiu como uma proposta da delegação governamental, liderada pela Frelimo, durante os debates sobre descentralização e reforma administrativa.

A bem dizer, a principal motivação para a criação desta figura foi a tentativa da Frelimo de manter o controlo nas províncias, principalmente as do Centro e do Norte do País, regiões onde a Renamo tinha uma influência significativa e onde havia o risco de perda de controlo governamental. Embora institucionalmente a criação do cargo de Secretário do Estado na Província não tenha uma base sólida e seja considerada uma figura atípica, foi aprovada e implementada *de facto* e *de juri*. O Secretário do Estado é indicado directamente pelo Presidente da República e possui poderes superiores aos dos governadores provinciais, que são eleitos. Isso criou uma dinâmica de poder em que o governador eleito – em teoria o representante escolhido pela população local – tem menos poder efectivo do que o Secretário do Estado, que é nomeado (Forquilha, 2020).

A primeira aplicação desta nova estrutura administrativa foi observada nas eleições provinciais de 2019, em que todas as províncias foram ganhas pela Frelimo. Após essas eleições, ficou claro que o verdadeiro poder nas províncias passou a ser exercido pelo Secretário do Estado, enquanto o papel do governador eleito foi significativamente diminuído.

Esta situação gerou críticas e questionamentos sobre a real eficácia e legitimidade do processo de descentralização em Moçambique, visto que a concentração de poder nas mãos de uma figura nomeada pode ser vista como um mecanismo para limitar a autonomia provincial e garantir o controlo centralizado por parte do Governo central, liderado pela Frelimo (Baloi, 2022; Zaqueu, 2023).

Nesse contexto, visando apaziguar os conflitos violentos, além dos municípios, as províncias também foram designadas como entidades descentralizadas. No entanto, em 2019, como mencionado anteriormente, ocorreram as primeiras eleições dos governadores provinciais, com a expectativa de que, num processo gradual, as eleições distritais ocorressem em 2024

A questão que se coloca é: *Por que houve a interdição da realização das eleições distritais?* Para responder a esta questão, basta perceber a retórica explicativa segundo a qual a eleição dos administradores distritais acarretaria um peso económico superior ao próprio Estado, apesar desta decisão ser um retrocesso para um processo da descentralização que se quer democrático. Com efeito, a interdição da realização das eleições distritais em Moçambique constitui um tema complexo, posto que envolve várias perspectivas, como a política, a económica e a institucional.

## I) FACTORES POLÍTICOS

Nos últimos anos, Moçambique, principalmente no Norte do País, tem sido palco de conflitos armados e insurgências, que poderiam, no discurso oficial do Governo, em suma, complicar a logística, a segurança e a estabilidade, para a realização de eleições distritais, que se querem livres, transparentes e justas.

Apesar disso, o que causou a interdição foi o facto de que as eleições distritais trariam, por si só, uma maior descentralização do poder. Esta maior descentralização, pelo menos para a Frelimo, pode ser vista como uma ameaça ao controlo centralizado (Forquilha, 2020) que detém. Portanto, evitar estas eleições garante uma maior manutenção do controlo sobre as decisões e políticas locais.

## II) FACTORES ECONÓMICOS

O discurso político do Governo foi trazer um repertório explicativo de que as eleições distritais envolveriam um custo significativo e económico para os cofres do Estado. Em outras palavras, a justificativa foi de que realizar eleições distritais em todos os distritos do País, incluindo áreas remotas e de difícil acesso, é insustentável e pode representar um enorme desafio financeiro, num país com recursos limitados (CIP, s/d). Além disso, ao invés de realizar eleições distritais, o País pode priorizar outras áreas de investimento como educação e saúde.

## III) FACTORES INSTITUCIONAIS

Para o Governo, realizar eleições a nível distrital requer uma boa preparação, uma melhor capacidade institucional, e acima de tudo, uma infraestrutura administrativa robusta e bem preparada. Destarte, o discurso oficial foi de que as instituições eleitorais moçambicanas ainda não estão suficientemente preparadas para conduzir eleições nesse nível de maneira eficiente e transparente (CIP, s/d).

Portanto, a interdição da realização das eleições distritais, além de ser um retrocesso, revela a tácita violação do Acordo de Paz assinado entre o Governo de Moçambique e a Renamo, em 2019, que preconizava dar fim à violência armada e avançar efectivamente com o processo de Desarmamento, Desmilitarização e Reintegração (DDR) dos antigos guerrilheiros da Renamo. Com efeito, o Governo deveria ter coragem de assumir que a eleição dos administradores distritais deve ser vista como um facto irreversível que garanta uma governação inclusiva e responsiva.

No geral e olhando para os factores acima destacados, pode dizer-se que a única explicação que foi dada pelo Governo é que as eleições distritais acontecerão assim que houver condições para o efeito, violando o que foi acordado previamente. Destarte, os estudos de CIP (2023) revelam que dentre outros argumentos avançados pelo Governo que ditaram a interdição das eleições distritais e que se articulam com os acima mencionados podem ser:

> *«o processo de descentralização deve ser gradual, seguro e viável, devendo trazer uma mais-valia ao funcionamento das instituições; as eleições distritais não vão consolidar as instituições democráticas; as eleições implicarão elevados custos para as finanças públicas uma vez que será necessário constituir novos órgãos: o novo administrador distrital, o representante do Estado e a assembleia distrital; a realização destas eleições complicaria a gestão e causaria uma tremenda confusão entre os cidadãos porque colocariam em causa o papel do governador provincial. Cada distrito teria um administrador que não prestaria contas ao governador provincial.»*
> (CIP, 2023, p. 3)

Em decorrência destas justificativas, percebe-se que o Estado moçambicano ainda quer continuar a controlar a máquina administrativa, centralizando o poder, ao conceber um ente desconcentrado do poder, indicado pelo Presidente da República, que deve coabitar com os entes descentralizados de poder no local.

Esta situação concorre para se falar em Moçambique da existência de uma descentralização desconcentrada que trouxe no passado e ainda trará no futuro tensões político-ideológicas relativas ao relacionamento das instituições do Estado, que tendem a favorecer de certa forma a Frelimo, em detrimento da oposição. Além do mais, as tensões são «mais acentuadas nos municípios sob gestão dos partidos da oposição» (Weimer & Carrilho, 2017, p. 69).

Para efeito,

> *«se por um lado há certezas de que as primeiras eleições distritais não poderão mais ser realizadas em Outubro de 2024, perante a promu lgação da lei que revê pontualmente o n.º 3 do artigo 311 da CRM, por outro lado abriu-se um campo de incerteza sobre a possibilidade destas eleições poderem ser um dia realizadas. A redacção proposta e aprovada pelos deputados da Frelimo não foi para além de determinar que as eleições distritais serão realizadas quando as condições para a sua realização estiverem efectivamente criadas.»* (CIP, 2023, p. 5)

É fácil perceber que o adiamento das eleições distritais foi forçado pela Frelimo, confirmando-se o bloqueio avançado da descentralização, posto que este modelo, além de ser importado, não se coaduna com as práticas costumeiras de Moçambique – de centralismo político e democrático herdado da colónia, reforçado na disciplina militar e assumido aquando da opção pelo socialismo – que para não ficar alheio ao que acontecia com os países da região, procurou «mudar tudo para que nada mude» (Otayek, 2007, p. 133).

Ademais e em boa verdade, procurou conceber-se a política da descentralização em Moçambique para não pôr em causa o condicionante da ajuda externa (Faria & Chichava, 1999; Baloi, 2022), uma vez que Moçambique – conforme anteriormente mencionado – tem uma forte dependência de outros países em relação aos recursos financeiros.

Esta dependência externa impacta negativamente na sua independência política e económica, fazendo com que os doadores imponham condições para fornecer qualquer tipo de assistência. Porém, os auspícios de um Estado eminentemente centralizado e autoritário prevalecem no *modus operandi* do Governo da Frelimo.

Devido à intensa dependência de Moçambique em relação aos recursos financeiros, muitas vezes o seu orçamento é mantido através da assistência externa. Essa dependência impacta o sistema tributário do País, resultando numa condicionante para a sua independência em relação a outros países.

Para efeito, o actual modelo da descentralização – eleição dos governadores provinciais e dos administradores dos distritos – pouco interessa ao Governo da Frelimo, posto que constitui uma ameaça para a sua hegemonia como partido libertador (Matsimbe, 2017; Weimer & Carrilho, 2017), e pode abrir fendas no processo político que apontam no sentido de alguma diversificação de actores nas esferas de poder local.

Portanto, o Governo da Frelimo adiou as eleições distritais por temer, por um lado, perder o controlo dos distritos, que até então são da sua gestão e por outro lado, como estratégia para monitorar e combater os seus opositores. A despeito disto, «esta situação é mais devida ao processo da própria construção do Estado moçambicano, em que a ação dos atores é influenciada pelos eventos acontecidos no passado, *path dependence*» (Baloi, 2022, p. 92).

Por conseguinte, o que está em jogo neste debate é que, até hoje, o problema de articulação e coordenação entre os entes descentralizados ao nível local ainda constitui um paradoxo, um problema não resolvido, e que constitui um entrave ao exercício da descentralização que se pretende democrática ao nível local.

Com efeito, olhando o xadrez político moçambicano, a descentralização e a desconcentração constituem ainda um desafio e um dilema na sua implementação (Baloi, 2022). Com vista a alcançar a necessária relação entre estes poderes, é preciso uma articulação e coordenação por forma a alcançar o ideal democrático da participação política dos cidadãos na resolução dos seus problemas em nível local.

Em suma, assumir a eleição dos administradores distritais como um facto irreversível não só reforça os princípios democráticos e de governança inclusiva, mas também contribui para a estabilidade política e desenvolvimento sustentável de Moçambique. O Governo deveria, de maneira transparente e corajosa, promover e implementar essas eleições, garantindo um ambiente propício para uma governança local mais eficaz e representativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou analisar o modelo da descentralização em curso no País e a questão das eleições distritais. O artigo ressaltou que o modelo de descentralização actualmente em vigor em Moçambique, desenvolvido desde o início dos anos 1990 com as primeiras reformas, não está totalmente estabelecido e consolidado.

Isso é evidenciado pela trajectória desde a concepção da Constituição de 1990, a criação da lei 3/94, de 13 de Setembro (considerada a primeira lei de descentralização), a promulgação da lei 2/97, de 18 de Fevereiro (posteriormente revogada pela lei 6/2018, de 3 de Agosto) e, finalmente, a actual lei 12/2023 de 25 de Agosto, que estabelece as novas bases para a criação, organização e funcionamento das autarquias locais.

No entanto, o processo enfrenta desafios significativos e não se adapta à realidade actual devido a várias imperfeições que resultaram em poucos avanços e muitos recuos, destacando a importância contínua de aprimoramento para o País.

O que se denotou durante este período foi uma pretensão de a Frelimo conduzir todo o processo, que se manchou pela intolerância política, pelo autoritarismo competitivo (Levitsky & Way, 2002), e pelo centralismo político do Estado (Cistac, 2012). Estes elementos concorreram para a concepção da descentralização como um desafio para a construção da democracia, constituindo um entrave para a edificação deste processo.

Ademais, a institucionalização e a existência do pluralismo administrativo principalmente nos lugares onde há coincidência geográfica entre o município e o distrito cria um risco político (Bussotti, 2014) para o exercício da soberania e do poder em nível local.

Este artigo mostrou ainda que as estruturas locais criadas no âmbito do processo da descentralização em Moçambique, em conformidade com a análise da conjuntura actual, levam a crer que a descentralização terá um futuro incerto, a analisar pela maneira como actualmente está a ser conduzido o processo – a forma como são eleitos os governadores e, acima de tudo, a interdição da realização das eleições distritais – posto que além de criar estruturas locais autónomas, está mais para dirimir pulsões de conflito violento entre o Governo central e a Renamo (Forquilha, 2017), e garantir a hegemonia da Frelimo.

Em relação à interdição da realização de eleições distritais, revelou-se que houve uma combinação de factores políticos, económicos e institucionais, cuja decisão reflectiu numa complexa teia de considerações que incluem a estabilidade do País, o custo financeiro, a dinâmica de poder entre os partidos políticos e a capacidade institucional para conduzir um processo eleitoral tão abrangente e essencial para Moçambique.

Com este trabalho, tira-se a ilação de que, pelo menos para o caso moçambicano, a descentralização constituiu e ainda constitui um tema sob o monopólio da Frelimo e

da Renamo, a olhar como o processo iniciou e como foi gerido o diálogo que levou até à revisão da Constituição em 2018 (Baloi, 2022), para dar lugar à eleição dos governadores das províncias, estando excluídos, portanto, neste processo e diálogo, os outros partidos políticos e a sociedade civil.

Ademais, a interdição da realização das eleições distritais em Moçambique reflecte um conflito entre a intenção declarada de descentralização e a realidade de um centralismo político arraigado. Os argumentos apresentados pelo Governo, como os elevados custos, a superposição de poderes e a falta de capacidade administrativa revelam desafios significativos, mas também suscitam críticas quanto à vontade política de implementar reformas democratizantes. A manutenção dessa interdição perpetua a centralização do poder, limitando a autonomia local e a participação cidadã, essenciais para a consolidação democrática.

Em suma, encontrar um caminho certo para a descentralização constitui uma tarefa não só para a Frelimo e a Renamo, mas sim para todos os moçambicanos, sendo, neste sentido, um desafio para a sua efectivação. Portanto, enquanto em Moçambique as decisões de tipo político-administrativas dependerem do Governo central, é contraproducente adoptar um modelo de descentralização, que segue à guisa de que a descentralização aproxima a população nos centros de toma de poder.

# REFERÊNCIAS


Abrahamsson, H. & Nilsson, A. (1994). *Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento durante o período 1974-1992*, Padrigu, CEEI-ISRI.

Awepa (2004). "The Cohabitation Between the Local State Bodies and the Local Authorities in Mozambique". *Occasional paper series* #12, Maputo.

Baloi, J. A. (2020a). *Entrevista com Alberto João Ferreira por Jochua Abrão Baloi*. Figshare. Disponível em: https://doi.org/10.6084/m9.figshare.12115896.v1. Consultado em 27 de março de 2024.

Baloi, J. A (2020b). *Entrevista com Eduardo J. Sitoe por Jochua Abrão Baloi*. Figshare. Disponível em: https://doi.org/10.6084/m9.figshare.12214169.v1. Consultado em 25 de março de 2024.

Baloi, J.A. (2022). *Dilemas na Implementação da Descentralização Político-Administrativa em um Contexto Centralizado: O Caso de Moçambique*, Appris, São Paulo.

Boko, S. H. (2002). *Decentralization and Reform in Africa*. New York: Springer Science+Business Media.

Boletim da República (1994). Lei n.º 3/94 de 13 de setembro. Aprova o quadro institucional dos distritos municipais. I Série-Número 37. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (1996). Lei n.º 9/96 de 22 de novembro. Introduz princípios e disposições sobre o Poder Local no texto da Constituição de 1990. I Série-Número 47. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (1997). Lei n.º 02/97 de 18 de fevereiro. Aprova o quadro jurídico para implantação das autarquias locais. I Série. Número 7. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2018). Lei n.º 1/2018 de 12 de junho. Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique. I Série-Número 115. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2018). Lei n.º 13/2018 de 17 de Dezembro. Altera e republica a lei 6/2018 de 3 de agosto que estabelece o Quadro Jurídico-Legal para a Implantação das Autarquias Locais. I Série-Número 245. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2018). Lei n.º 6/2018 de 03 de agosto. Altera a Lei n.º 2/97, de 18 de fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais, I Série-Número 152. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2019). Lei n.º 4/2019 de 31 de maio. Estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial. I Série. Número 105. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2019). Lei n.º 5/2019 de 31 de maio. Estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos da governação descentralizada provincial e das autarquias locais. I Série. Número 105. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2023). Lei n.º 12/2023 de 25 de agosto. Estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e funcionamento da Assembleia Provincial. I Série-Número 105. Imprensa Nacional: Maputo.

Borowczak, W. & Weimer, B. (2012) Andar com Bengala Emprestada Revisitado: O Apoio Internacional à Descentralização em Moçambique, 1995-2011. In: Weimer, B. (org.). *Moçambique: Descentralizar O Centralismo. Economia política, Recursos e Resultados.* Maputo: IESE.

Bussotti, L. (2014). "A gestão do 'risco político' na democracia moçambicana. Análise e perspectivas. *Estudos d*e *Sociologia*, vol. 2, n. 20. In https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio. Consultado em 27 de março de 2024.

Chiziane, E. (2011). *The Trends of Recentralization of the Administrative Power in Mozambique,* Maputo, Universidade Eduardo Mondlane, Imprensa Universitária.

CIP (2023). *Descentralização: entenda como a Frelimo forçou a revisão da Constituição para adiar eleições distritais.* Portal de eleições, 17 de agosto, disponível em https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2023/08/Descentralizacao-entenda-como-a-Frelimo-forcou-a-revisao-da-Constituicao-.pdf. Consultado em 25 de março de 2024.

CIP (s/d), Eleições distritais 2024: (in)viabilidade jurídica, política e económica. Disponível em: https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2022/08/Eleic%CC%A7o%CC%83es-Distritais-2024.pdf. Consultado em 26 de maio de 2024.

Cistac, G. (2012). *Moçambique: Institucionalização, Organização e Problemas do Poder local. Jornadas de direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa.

Falleti, T. G. (2006). Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspetiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.º 16, jul/dez 2006, p. 46-85.

Faria, F. & Chichava, A. (1999). *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*, Documento de Reflexão n.º 12, Maastricht, European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Fernandes, T. M. (2009). *O Poder Local em Moçambique: Descentralização, Pluralismo Jurídico e Legitimação.* Porto: Afrontamento.

Formosinho, J. (2005). Centralização e Desconcentração na Administração da Escola de Interesse Público. In: Formosinho, J.; Fernandes, A. S.; Machado, J.; Ferreira, F. I. (org.). *Administração da Educação. Lógica Burocrática e Lógica da Mediação.* Porto: Edições ASA.

Forquilha, S. C. (2017). "Descentralização e Conflito em Moçambique: O Desafio da Construção do Estado". In L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, S.C. Forquilha, & A. Francisco, A. (eds.), *Desafios para Moçambique*, Maputo, IESE.

Forquilha, S. C. (2020). *Reformas de descentralização em Moçambique: O papel das instituições na definição dos resultados*. WIDER Working Paper 2020/132, Maputo, IESE.

Guambe, J. M. Evolução do Processo de descentralização em Moçambique. In: Cistac, G.; Chiziane, E. (coord.). *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Sinuosos de um Processo Emergente*. Maputo: UEM-NEAD, 2008.

Hanlon, J (2007). *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, n. 35, 1 out.

Hanlon, J. (1995). "Eleições locais adiadas". *Boletim sobre o processo de paz em Moçambique*. Maputo, AWEPA, n.9, pp. 1-17.

Hanlon, J. (1998). *Boletim sobre o processo de paz em Moçambique*, n. 21, 21 jul. 1998.

Huntington, S. (1994). *A Terceira Onda: a Democratização no Final do Século XX*, São Paulo, Ática.

IMD (2019). *Descentralização em Moçambique: Riscos e Desafios de um novo figurino de governação local em Múltiplas doses*, Polcy Brief, no. 1, Maputo.

Jamal, S. (2014). *Descentralização e Democracia Local: Mecanismos de Participação e Prestação Vertical de Contas dos Governos Locais em Moçambique – Os Conselhos Consultivos Locais*. 2014. Dissertação de Mestrado em Roads to Democracies - Democracia e Governação, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra.

Levitsky, S. & Way, L. (2002). "The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 2, pp. 51-65. In https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL_elections.pdf. Consultado em 27 de março de 2024.

Machava, D.A.F. (2013). *Colaboração Intermunicipal em Moçambique: o caso da Província de Inhambane*. 2013. 103f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade do Minho: Braga.

Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank.

Matsimbe, Z. (2017). Partidos Libertadores na África Austral: Reflexão Sobre os Desafios Para Moçambique. *In:* Brito, L. de; Castel-Branco, C. N.; Chichava, S.; Forquilha, S.; Francisco, A. (org.). *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE.

Medauar, O. (2004). *Direito Administrativo Moderno*. 8.ed São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. rev. atual.

Meneses, M. P. (2020). Poderes, direitos e cidadania: O 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 87, 2020. Disponível em: http://journals.openedition.org/rccs/1428. Consultado em 28 de março de 2024.

Morier-Genoud, E. (2009). Mozambique since 1989: Shaping Democracy after Socialism In: Mustapha, A. R. & L. Whitfield, L. (Ed.). *Turning Points in African Democracy*. Suffolk: James Currey.

Nuvunga, A. (2012). Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008. *In:* WEIMER, B. (org.). *Moçambique:* Descentralizar o Centralismo. Economia política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE.

Olowu, D. (2003). Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experience in Africa. *Public Admin.* Dev. 23, 41-52.

Otayek, R. (2007). "A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77|2007. Inhttp://journals.openedition.org/rccs/793. doi:https://doi.org/10.4000/rccs.793.

Soiri, L. (1999). *Moçambique:* Aprender a Caminhar com uma Bengala Emprestada? Ligações entre Descentralização e Alívio à Pobreza. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Souza, C. (1997). *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization.* London: MACMILLAN PRESS.

Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government Rethinking Political Decentralization.* New York: Cambridge University Press.

Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique Dinâmicas, Efeitos, Desafios.* IESE: Maputo.

Weimer, B. (2012). "Para uma Estratégia de Descentralização em Moçambique: 'Mantendo a Falta de clareza?': Conjunturas, Críticas, Caminhos, Resultados". In B. Weimer (ed.), *Moçambique: Descentralizar O Centralismo. Economia política, Recursos e Resultados*, Maputo, IESE. In https://www.iese.ac.mz/iese_descentralizacao/ .

Wunsch, J. & Olowu, D. (1990). *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*, San Francisco & Oxford, Westview Press Inc., Boulder.

Zaqueu, L. C. M. A. (2023). *Crises e perspectivas para os objectivos do Desenvolvimento Sustentável em Moçambique: Descentralização como marco da Agenda 2030 para o Desenvolvimento nas localidades-Distrito de Marracuene.* Ambivalências, 11(21), 105-133.

# URBANO OU RURAL? O DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Brian Norris

## INTRODUÇÃO

Moçambique tem 154 distritos, cada um com um administrador que, desde a independência em 1975, sempre foi nomeado pelo partido no poder, a Frelimo. Moçambique tem igualmente 65 municípios, ou autarquias, que se sobrepõem geograficamente aos distritos. Os presidentes dos municípios, designados presidentes de conselho municipal ou presidentes do conselho autárquico, são eleitos. As primeiras eleições municipais do País foram realizadas em 1998, em 33 municípios, depois o número aumentou gradualmente, até aos actuais 65 municípios, com 12 adicionados entre as eleições de 2018 e 2023. Em 2023, houve uma disputa cerrada nas eleições autárquicas e, nestas, houve inúmeras evidências de fraude em benefício da Frelimo (CIP, 2023a; 2023b; e Domingo, 2023), o que prejudicou o desempenho dos partidos da oposição, que ganharam em apenas cinco dos 65 municípios. O debate sobre a descentralização foi também intenso em 2023, focando-se mais na possibilidade de realização de eleições em todos os 154 distritos, conforme consagrado na Constituição. A Frelimo demonstrava a sua intenção de adiar a realização dessas eleições, o que era amplamente contestado pela oposição, mas acabou vincando a posição da Frelimo e as eleições foram adiadas por tempo indeterminado. No entanto, tendo em conta o domínio da Frelimo a nível nacional e a intensidade dos debates sobre descentralização em 2023, pode conjeturar-se que é na possibilidade de expansão do voto aos distritos, modificando a sua natureza e a dos municípios, que se perspetivam as maiores possibilidades de aprofundamento da jovem democracia moçambicana, pelo menos a médio prazo.

## MODELO E IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Mesmo depois da transição para a democracia multipartidária em 1990, a Frelimo mantém o controle do poder central. De facto, a Frelimo ganhou todas as eleições legislativas e presidenciais do País, sendo 52 % a sua votação mais baixa, obtida em 1994, quando os seus candidatos já chegaram a obter 74 % dos votos (em 2019) (Quadro 1). Destacando o elevado nível de centralização do poder, Bernhard Weimer, um renomado analista do processo de

descentralização em Moçambique, observou que: «Quem ganha, ganha tudo. [E isto] deixa partes significativas do país permanentemente fora do poder» (Weimer & Carrilho, 2017: p. 9).[1]

**QUADRO 1:** O DOMÍNIO ELEITORAL DA FRELIMO NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS E PRESIDENCIAIS.

| | Frelimo | | | Renamo | | | Outros | | | Toda a oposição junta (Parlamento) (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Presidência | Parlamento | | Presidência | Parlamento | | Presidência | Parlamento | | |
| | % | Assentos | % | % | Assentos | % | % | Assentos | % | |
| **1994** | 53 | 129 | 52 | 34 | 112 | 45 | 13 | 9 | 4 | 48 |
| **1999** | 52 | 133 | 53 | 48 | 117 | 47 | 0 | 0 | 0 | 47 |
| **2004** | 64 | 160 | 64 | 32 | 90 | 36 | 5 | 0 | 0 | 36 |
| **2009** | 75 | 191 | 76 | 16 | 51 | 20 | 9 | 8 | 3 | 24 |
| **2014** | 57 | 144 | 58 | 36 | 89 | 36 | 7 | 17 | 7 | 42 |
| **2019** | 74 | 184 | 74 | 22 | 60 | 24 | 5 | 6 | 2 | 26 |

No entanto, na teoria democrática, as instituições políticas descentralizadas «podem actuar como um contrapeso estrutural contra uma reversão para um governo autoritário a nível nacional» (Diamond, 1999: p. 130) e podem incubar partidos da oposição até serem competitivos para eleições nacionais. Por exemplo, em El Salvador, o antigo movimento de guerrilha, *Farabundo Martí National Liberation Front* (FMLN), sobreviveu politicamente ao ganhar eleições a nível local após os acordos de paz de 1992, até, finalmente, ganhar a presidência, em 2009.

Contudo, os analistas notaram a superficialidade do processo de descentralização de Moçambique. Os 65 municípios sobrepõem-se às jurisdições territoriais dos distritos, levando à constatação de que os governos locais de Moçambique são «bicéfalos» (Weimer 2021: p.8), com um executivo eleito e outro nomeado.[2] Nalgumas zonas rurais, a jurisdição dos presidentes de município limita-se ao espaço dos postos administrativos sede, enquanto o administrador nomeado tem responsabilidade por alguns serviços nessas sedes, mas responde por todos os serviços nas zonas rurais do distrito. Por exemplo, o espaço geográfico de "Mandlakazi-Sede", urbano, onde o presidente do município partilha as funções de governação com o administrador do distrito, é uma fracção do território geográfico de todo o distrito de Manjacaze, que está unicamente sob a jurisdição do administrador (Figura 1). Assim, os municípios, com presidentes eleitos, compreendem uma pequena porção do território nacional. Um estudo estimou que as primeiras eleições municipais, realizadas em apenas 33 municípios, alargaram o poder local a apenas dois por cento do território nacional e a cerca de 25 por cento da população (Hankla & Manning, 2016: p. 59).

[1] Linz (1966) também critica o sistema presidencial, destacando que, nele, o «vencedor ganha tudo». Gostaria de agradecer a Berhard Weimer pelos comentários a este manuscrito.

[2] Embora estas queixas sejam razoáveis, os executivos duplos, como o modelo de gestor municipal/presidente da câmara nos EUA ou os executivos nacionais híbridos com presidentes e primeiros-ministros, funcionam bem noutros locais (J.Q. Wilson & J. J. DiIulio, *State and Local*, pp. 29-33 e G.B. Powell, *Comparative Politics*, pp. 90, 203-204).

**FIGURA 1:** MANDLA-CAZE (A.K.A, MANJACAZE) SEDE, O MUNICÍPIO OU AUTARQUIA COMPREENDE APENAS UMA FRACÇÃO DO TERRITÓRIO DO DISTRITO DE MANDLA-CAZE. FONTE: MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E FUNÇÃO PÚBLICA, DIAGNÓSTICO INTEGRADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS BÁSICOS PARA OS MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA DE GAZA, ETAPA III – ANÁLISE DE LEVANTAMENTO DE CAMPO E PROPOSTA PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE MANDLAKAZI, RELATÓRIO REVISÃO 01, LISBOA, 20 DE MAIO DE 2020, P. 13.




Um estudo observou que a descentralização em Moçambique, que confinou as eleições apenas a «cidades, vilas e áreas de concentração urbana», fez com que os processos democráticos não abrangessem as áreas rurais, onde os líderes comunitários (no idioma do artigo "autoridades tradicionais") eram uma força política potente (West & Kloeck-Jensen, 1999: p. 480).[3] Elisabeth Azevedo-Harman chamou às reformas de Moçambique um «modelo de descentralização a meio caminho» (2015: p. 149) e outro analista contrastou a abordagem de "gradualismo" de Moçambique com a descentralização "*big bang*" (Weimer, 2012:p. 77) noutras regiões.

Por exemplo, a Colômbia, em 1986, criou 1009 executivos municipais eleitos directamente em todo o seu território nacional, e a Bolívia fez o mesmo ao criar 314 municípios em 1994. No que concerne à população nas áreas municipais, estes países tinham um executivo local eleito para entre 25000 a 50 000 cidadãos, enquanto Moçambique teria um executivo local eleito para entre 182 000 cidadãos, se as eleições fossem alargadas a todos os 154 distritos, ou para 430 000 cidadãos no actual nível de municipalização (Quadro 2).

[3] "Líderes comunitários" e "autoridades comunitárias" são os termos preferidos, de acordo com o meu guia de língua Nyungwe em Changara.

**QUADRO 2:** A RELATIVA DEFICIÊNCIA EM TERMOS DE REPRESENTANTES SUBNACIONAIS ELEITOS *PER CAPITA* EM MOÇAMBIQUE.

| | Colômbia | Ano | Bolívia | Ano | Moçambique | Ano |
|---|---|---|---|---|---|---|
| População (anterior) | 29m | 1985 | 7,7m | 1994 | | |
| População (actual) | 50m | 2023 | 12m | 2023 | 28m | 2017 |
| Número de Municípios (a) | 1009 | | 314 | | 65 | |
| Número de potenciais municípios (b) | | | | | 154 | |
| Município *vs* pop. *ratio* (a) (anterior) | 1:29 000 | | 1:25 000 | | | |
| Municipio *vs* pop. *ratio* (a) (anterior) | 1:50 000 | | 1:38 000 | | 1:430 000 | |
| Potencias municípios *vs* pop. ratio (b) | | | | | 1:182 000 | |

m=milhões
Fonte: Instituto Nacional de Estatística. IV Recenseamento Geral da População e Habilitação: Resultados Definitivos (Maputo, 2017), p. 16.

Além dos constrangimentos geográficos e demográficos da forma de descentralização de Moçambique, os presidentes dos municípios são institucionalmente limitados. Antes, os presidentes eram eleitos por sufrágio directo, mas um acordo político de 2018, entre a Frelimo e a Renamo, alterou o sistema para a eleição indirecta por lista partidária, presumivelmente para controlar autarcas populares como Manuel de Araújo, de Quelimane, que tinha uma base de apoio independente.[4] Diz-se da Renamo que, embora a sua advocacia tenha sido um importante motor da descentralização em Moçambique, os seus valores políticos não estão totalmente comprometidos com os princípios democráticos da descentralização. Pelo contrário, a Renamo quer uma oportunidade, tal como a Frelimo, de ser o vencedor que leva tudo. A nível provincial, desde 2009, as assembleias nas 11 províncias de Moçambique têm sido eleitas e os governadores passaram a ser eleitos em 2019, embora com a criação de uma figura sombra, o secretário de Estado, nomeado a nível central. A Índia também tem um executivo duplo a nível estatal (tal como a nível provincial em Moçambique), sendo o Secretário do Interior nomeado pela burocracia e o Ministro do Interior eleito.[5]

Qual foi o desempenho eleitoral dos partidos da oposição moçambicanos nos municípios onde concorreram às eleições? Entre 1998 e 2023, os partidos da oposição ganharam uns modestos sete a 17 por cento dos municípios, excluindo em 1998, que a Renamo boicotou (Quadro 3). A oposição não ganhou nenhum cargo de governador em 2019, o primeiro ano em que os governadores foram eleitos.

[4] Entrevista, Quelimane, 7 de Julho de 2023; a "Lei n.º 12/2023 de 25 de agosto, Lei Base da Criação, Organização e Funcionamento das Autarquias Locais" deu ainda mais poder aos administradores distritais em relação aos presidentes de câmara eleitos.

[5] Entrevistas a Hyderabad e Deli, Índia, Julho e Agosto de 2014 e 2016.

**QUADRO 3:** VITÓRIAS DA OPOSIÇÃO NAS ELEIÇÕES SUBNACIONAIS.

| | Ano | # municípios | # distritos | # governadores | Vitória da oposição (#) | | Vitórias da oposição (% de municípios) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 1998 | 33 | 128 | | 0 | | 0 % |
| 2 | 2003 | 33 | 154 | | 5 | | 15 % |
| 3 | 2008 | 43 | 154 | | 3 | * | 7 % |
| 4 | 2013 | 53 | 154 | | 4 | | 8 % |
| 5 | 2018 | 53 | 154 | | 9 | | 17 % |
| | 2019 | | | 10 | 0 | | 0 % |
| 6 | 2023 | 65 | 154 | | 5 | ** | 8 % |

*Inclui a vitória do MDM em Quelimane, em 2011.

**Contestadas, pelo menos durante o período em que escrevo este artigo. Ver CIP Eleições 2023-2024, Número 208 - 31 de Dezembro de 2023.

No entanto, estes números anémicos parecem mais robustos quando se considera que os partidos da oposição ganharam desproporcionalmente nas grandes cidades. O Quadro 4 mostra que os partidos da oposição governaram em Nampula e na Beira, a terceira e quarta maiores cidades de Moçambique, durante um agregado de 36 anos entre 2003 e 2024. Em Quelimane, Nacala, Angoche e Ilha de Moçambique, os partidos da oposição governaram entre 10 e 15 anos cada, durante o mesmo período. Os resultados preliminares das contestadas eleições municipais de 2023 sugerem que a oposição ganhou a Beira e Quelimane por mais cinco anos (CIP, 2023a; CIP, 2023c). O candidato da Renamo em Maputo, em 2023, Venâncio Mondlane, e o seu candidato na Matola mostraram pujança eleitoral.

**QUADRO 4:** ANOS QUE A OPOSIÇÃO GOVERNOU NA PRESIDÊNCIA MUNICIPAL 2003-23 E TAMANHO DA CIDADE.

| Cidade | Classificação do tamanho da cidade | Anos governados | # mandatos | Mandatos (anos) |
|---|---|---|---|---|
| Nampula | 3 | 15 | 3 | 2003-8; 2013-23 |
| Beira | 4 | 20 | 4 | 2003-presente |
| Quelimane | 7 | 12 | 3 | 2011-presente |
| Nacala | ?? | 15 | 3 | 2003-13; 2018-23 |
| Angoche | 15 | 10 | 2 | 2003-08; 2018-23 |
| Ilha Moçambique | 22 | 10 | 2 | 2003-08; 2018-23 |

A tendência é para uma maior contestação política através das urnas e não do cano de uma arma. Em junho de 2023, Ossufo Momade, da Renamo, entregou a última arma de fogo a Filipe Nyusi, marcando o fim da Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), o processo de desmobilização da força de combate da Renamo (Senda & Catueria, 2023; Diário de Moçambique, 2023c; Munguambe, 2023). O jornal *Diário de Moçambique*, da Beira, citou António Sitoi da VOA, dizendo: «Porque estamos próximos das eleições autárquicas, a Renamo terá de ser capaz de definir novas estratégias de actuação  A Renamo precisa de uma liderança que seja capaz de analisar os fenómenos antecipando-os, porque a actual se identifica mais com as armas, com a guerrilha, mas esse tempo já passou» (2023b).

Não é surpreendente, portanto, que, em 2023, tenha havido um intenso debate sobre o modelo e a profundidade da descentralização. Será que a Frelimo iria recuar na sua promessa de alargar as eleições distritais a todos os 154 distritos até 2024? Foi o que aconteceu (Mulungo, 2023: p. 14; Savana, 2023b). Será que as autoridades eleitorais iriam salvaguardar a integridade do processo de votação nos 65 municípios, incluindo 12 novos municípios, em 2023? As evidências sugerem que, em grande medida, não o fizeram devidamente porque foram reportados inúmeros problemas (CIP, 2023a; 2023b; e Domingo, 2023). Até o Presidente Nyusi parecia preocupado com o legado que deixará em matéria de descentralização. Um analista destacou a instituição de governadores eleitos e «o projeto de lei [que] prevê a autonomia administrativa e financeira para os órgãos municipais, provinciais, e distritais…» entre as principais realizações do presidente Nyusi (Vaz, 2023). O público leitor em Moçambique estava altamente empenhado no debate sobre a descentralização em 2023, e perspetiva-se que este debate continue.

A teoria comparativa sugere que, no contexto da melhoria geral das condições sociais e do aumento das exigências políticas, é crucial que o sistema político nacional integre efectivamente as zonas rurais nas instituições políticas nacionais. Esta integração deve evitar os perigos gémeos da alienação urbana das exigências políticas rurais, por um lado, ou permitir que as zonas rurais sejam mobilizadas em movimentos radicais antissistema, por outro (Huntington, 2006 [1968]: pp. 433-63). Por exemplo, Jean Paul Faguet sugere que a descentralização radical da Bolívia pode ter contribuído para a deslocação dos partidos tradicionais a nível nacional pelo partido MAS (Faguet, 2018: pp. 93-94).

Estes perigos gémeos não estão ausentes em Moçambique. A Frelimo, tradicionalmente urbana, teme que, através da descentralização, a Renamo, que é tradicionalmente rural, possa aceder ao poder. Em entrevista, Manuel de Araújo, influente político e autarca moçambicano, disse: «A Frelimo é um partido urbano e a Renamo é um partido rural.»[6] A Frelimo descentralizou-se primeiro para as áreas urbanas porque a Frelimo era relativamente forte nas áreas urbanas e também porque as grandes áreas urbanas, tais como as cidades como Bogotá na Colômbia, são economicamente suficientemente poderosas para exigir a descentralização. Como é que a Frelimo está a gerir a mobilização aparentemente inevitável das zonas rurais? A atenção do Governo da Frelimo aos actuais distúrbios nas zonas rurais de Cabo Delgado e a sua ênfase geral nos meios de comunicação públicos em questões de importância para os distritos rurais sem presidentes eleitos sugere que acredita que as zonas rurais são potencialmente voláteis. Nyusi prometeu «Um distrito [rural], um hospital» (Manjate, 2023), um *slogan* que um alto funcionário da Frelimo na Beira partilhou comigo. Em 2020, 62 % da população moçambicana vivia em zonas rurais e os 5 % mais pobres da população ocupavam 26 % do território nacional

[6] Entrevista a Manuel de Araújo, 7 de Julho de 2023, Quelimane.

(Dadá & Mosca, 2022: p. 4, Quadro 1), o que sugere que as zonas rurais de baixa densidade estavam entre as populações mais carenciadas. Um habitante rural perto de Quelimane queixou-se da falta de serviços básicos e disse: «Já estamos cansados. Estamos fartos com o Governo".[7] A mobilização das zonas rurais é assim um potencial desafio existencial para o sistema de partido único da Frelimo. A Frelimo parece estar a caminhar nesta corda bamba ao fazer julgamentos sobre a forma específica e a profundidade da descentralização.

Mas os perigos da descentralização podem também ser equilibrados por promessas. Hankla e Manning argumentam que «a descentralização, apesar dos impedimentos, deu voz a agendas políticas anteriormente ignoradas… Embora o edifício da política moçambicana pareça semelhante no exterior… o terreno pode estar a mudar sob os seus alicerces» (2016: pp. 72-73). Uma visão geral do debate sobre a descentralização moçambicana, desde as suas origens na década de 1980 e o seu estado actual, complementará a descrição etnográfica das condições em quatro locais rurais em Gaza, Sofala, Tete e Zambézia, com base em quatro meses de trabalho de campo em 2023 e 2018 e cerca de 130 entrevistas não estruturadas.[8]

## O DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

As primeiras discussões substanciais sobre a descentralização em Moçambique começaram na década de 1980, antes da introdução da democracia multipartidária, e foram debates internos na Frelimo. Estes debates partiram da desilusão interna na Frelimo com o nível de desenvolvimento das áreas rurais durante a vigência do Governo marxista-leninista, que era altamente centralizado, durante a Primeira República (1975-1990). Dentro da Frelimo, os "reformadores radicais" queriam a descentralização, enquanto a "velha guarda" não queria (Weimer, 2012: pp. 38-80).

Já em 1988, a Frelimo tinha considerado a possibilidade de realizar eleições em todos os distritos do País (na altura, 128), mas mudou de posição quando se apercebeu do nível de apoio da oposição nas eleições presidenciais de 1994. A discussão sobre descentralização depois das eleições de 1994 cingiu-se aos dois ex-beligerantes, a Renamo e o Governo da Frelimo, culminando com a realização das primeiras eleições autárquicas em 33 municípios, em 1998, boicotadas pela Renamo, que não concordou, entre outros, com a adopção do princípio de gradualismo. Mais tarde, o debate ganhou um novo alento e a Renamo propôs uma maior descentralização, tendo voltado à discussão sobre a possibilidade de realização de eleições em todos os 154 distritos do País até 2024, tendo sido consagrado na Constituição, depois da reforma constitucional de 2018. A promessa de eleições distritais fazia parte de um acordo

[7] Entrevista, Quelimane distrito, 8 de Agosto de 2023.

[8] O prémio Fulbright para académicos globais apoiou o trabalho de campo de 2023 e a Fundação Citadel apoiou o trabalho de campo de 2018.

entre o líder da Renamo, Afonso Dhlakama, e o presidente da Frelimo, Filipe Nyusi, para pôr fim aos confrontos militares no centro do País e conseguir a desmobilização total da Renamo, mas fazia igualmente parte de um acordo com o FMI (Shenga, 2022; Hall & Young, 1997: p. 197; Savana 2023c; Shenga, 2021; Economist, 2018).

Em conformidade com o princípio de gradualismo estatuído, a descentralização tem avançado lentamente e os opositores têm sido eficazes na apresentação de alguns argumentos públicos fáceis de compreender contra ela. Em primeiro lugar, argumentam que a descentralização a nível local é dispendiosa. É preciso pagar as eleições, uma vez que se criará um executivo distrital e um conselho, incluindo as pensões. A descentralização, portanto, é uma "democracia de luxo", de acordo com Domingos do Rosário (2023: p. 8), que não pode ser suportada por um dos países mais pobres de África. Em segundo lugar, há muita confusão a nível provincial, sobretudo com a instituição de governador eleito e do Secretário de Estado nomeado, um cargo recentemente criado em 2019. É necessário consolidar primeiro a descentralização actual antes de proceder a uma maior descentralização. Um governador disse que, estando no campo, as pessoas perguntam-lhe: «Pode dar-me eletricidade?» e o governador não sabe. Será que é com ele? Será que é com o Secretário de Estado? «É muito complicado ter dois executivos [na província]», disse (ver também 2023d).[9] Em terceiro lugar, as condições sociais para a descentralização não estão geralmente presentes no País, especialmente nas zonas rurais. Nyusi sugeriu que os proponentes da descentralização eram precipitados e confusos, e que nem sequer queriam discutir se havia condições para a descentralização (O País, 2023).

A comunicação destes três pontos foi consistente na cobertura publicada pelos jornais locais e em entrevistas de dirigentes políticos (Ver Noticias 2023c; Noticias 2023d). O consultor político americano, James Carville, conselheiro de Gonzalo Sanchez de Lozada na campanha presidencial boliviana em 2002, referiu que as mensagens políticas eficazes deviam primar por "Simplicidade, relevância e repetição". No debate sobre a descentralização em Moçambique em 2023, os que a ela se opunham tinham argumentos públicos simples, relevantes e repetitivos.

À porta fechada, alguns opositores argumentaram ainda que a democracia ao estilo americano era "antagónica" e, portanto, inadequada à cultura política moçambicana, que é na sua essência consensual e colaborativa. A questão relevante é: onde se vai discutir abertamente a questão? O terreno eleitoral combativo, com ataques de retórica e exageros polarizadores, eram a verdadeira manifestação da cultura política moçambicana? No entanto, alguns rejeitaram este argumento de imediato. Um alto funcionário estrangeiro disse que a noção de que a cultura política africana era consensual era absurda; a Frelimo e a Renamo tinham disparado uma contra a outra para resolver disputas políticas![10] Manuel de Araújo, presidente do município de Quelimane, também rejeitou a noção de relativismo cultural. «Não!», exclamou, quando

[9] Entrevista, 13 de Julho de 2023.

[10] Entrevista, Maputo, 27 de Junho de 2023.

lhe foi apresentado este argumento. «Ou você tem a democracia ou não. O sistema de pesos e contra pesos é inerente à democracia. Democracia é universal! Podemos ter alguns "tiques" aqui e ali, para os costumes locais [fazendo uma careta e apertando os dedos para sinalizar a pequenez e o nojo].»

Ao rejeitar a proposta de maior descentralização, um governador foi mais directo nas suas declarações: «Se tiver descentralização a nível local, o que é que a província faria?», disse o governador. Um secretário de Estado sublinhou que o nível provincial tinha acesso aos níveis superiores de Governo de uma forma que os funcionários locais nunca poderiam ter. O «representante do Estado [a nível provincial, ou seja, o secretário de Estado] podia actuar [como intermediário] entre [X localidade] e os ministérios [nacionais]». Descentralizar mais, de acordo com este secretário de Estado, seria um "caos".[11] Naturalmente, tais argumentos de eficiência são semelhantes aos argumentos a favor da continuação do domínio colonial português em Moçambique (alguns autores fazem um ponto semelhante: Reaud, 2012: pp. 14, 21; Ver também, Reaud & Weimer, 2014).

Os defensores da descentralização tinham muitos argumentos convincentes. Foi a Frelimo que escolheu uma forma particularmente complicada de descentralização – uma pílula de veneno – ao nível provincial, e esta decisão, e não as propriedades intrínsecas da descentralização, é que criam a confusão entre governadores e secretários de Estado. «Não concordo com argumentos do Governo da Frelimo sobre adiamento [das eleições distritais de 2024] por conta de questões financeiras e estruturais e pelo horizonte temporal. Eles mesmos é que causaram o fardo económico com os desnecessários governos provinciais, ao criarem a figura do secretário de Estado», escreveu um defensor de maior descentralização (Diário de Moçambique, 2023a). Além disso, não há razão para replicar esta redundância a nível local, nem para tornar as reformas excessivamente dispendiosas. «As eleições não custam muito. Não a duplicação [ao nível local], com Secretários de Estado e Governadores. [Só se elege o administrador distrital, sem acrescentar uma Presidente de um município ao administrador já existente. Todo o pessoal permanece o mesmo.] A única diferença está nos salários e subsídios para os membros da assembleia distrital. Mas torna-se isso voluntário. Paga-se [os membros da Assembleia] pelo dia de trabalho. Se não quiserem trabalhar, que não trabalhem. [Pelo contrário], eles querem dar benefícios e pensões [aos membros da Assembleia] mas, não faça isso!», disse Araújo. «Podíamos apresentar estes mesmos argumentos [sobre os custos das eleições] a qualquer nível do governo.»[12]

Entretanto, houve oportunidades perdidas para os proponentes da descentralização. Estes não comunicaram os seus argumentos de forma eficaz porque, por vezes, a linguagem técnica sobre a descentralização é impenetrável, jargónica e prolixa: «seria necessário haver… uma

[11] Entrevista, 28 de Julho de 2023.
[12] 7 de Julho de 2023.

compreensão mais clara das funções exclusivas e cooperativas/competitivas da REP e dos OGDP» (Paráfrase: Seria necessário ter uma divisão de funções mais clara entre o Secretário de Estado e o Governador) (Weimer, 2021: p. 10). Em contrapartida, Richard Neustadt salientou que alguns dos presidentes mais eficazes dos EUA tinham o "poder de persuadir", ou seja, um dom retórico de explicar questões complexas de política pública a um público de massas de uma forma exacta, inteligível e convincente (1990, p. 9). O Presidente mexicano Felipe Calderon demonstrou essa eficácia retórica nos seus argumentos a favor de uma reforma complexa da justiça penal nacional nesse país de 120 milhões de pessoas (Norris, 2018: p. 17). Não há nenhum Calderon moçambicano a falar em nome da descentralização.

Algumas receitas para a descentralização têm sido ignoradas porque os seus proponentes são percebidos como "estrangeiros". Os alemães, talvez devido ao pesadelo do seu país com um governo excessivamente centralizado, têm sido fortes proponentes da descentralização tanto em Moçambique como na Colômbia. José Óscar Monteiro é realmente o "avô" da descentralização em Moçambique, e estudou os governos locais descentralizados da Baviera (Weimer, 2012: p. 82).[13] No entanto, apesar do acesso a altos níveis do Governo moçambicano que alguns estrangeiros têm, eles ou os seus representantes moçambicanos são vistos como estranhos e, portanto, são descartados.

Finalmente, a classe intelectual de Moçambique carece de alguma compreensão de como a descentralização se desenrolou noutras regiões situadas de forma semelhante. Jean Paul Faguet, analista de longa data da descentralização nos países em desenvolvimento, argumentou que, inicialmente, a descentralização para o nível local na Bolívia aumentou a corrupção e os governos locais ficaram sobrecarregados com novas responsabilidades. Estes governos locais recém-empossados tendiam a concentrar-se em obras públicas simbólicas e de grande visibilidade que não respondiam às necessidades de prestação de serviços públicos básicos. No entanto, ao longo das décadas seguintes, a capacidade do governo local aumentou, a corrupção diminuiu (devido, em parte, aos incentivos enfatizados pelos teóricos da teoria do agente-principal), e os governos locais eram mais propensos a gastar os seus recursos em "capital humano" e a distribuir os recursos de forma mais equitativa no espaço do que os níveis mais elevados de Governo (Faguet, 2012: pp. 23-34).[14] Os intelectuais moçambicanos simplesmente não estão familiarizados com este tipo de análise.

Estes são os argumentos a favor e contra a descentralização. Quem os apresenta? Um analista da descentralização em Moçambique[15] identificou quatro grupos de proponentes da descentralização e quatro opositores:

[13] Na Colômbia, a GTZ apoiou fortemente a descentralização na década de 1980. Entrevistas com o autor, Bogotá, Colômbia, Agosto de 2022.

[14] As evidências dos meus dois locais de campo de 11 anos na Bolívia rural sugerem que esta análise é exacta.

[15] B. Weimer. Conversa telefónica e correspondência por correio electrónico, 23 de Junho de 2023.

Os proponentes incluem, em primeiro lugar, elites políticas, empresariais e intelectuais locais e nacionais, incluindo presidentes dos conselhos municipais, líderes comunitários locais, sociedade civil e grupos de jovens. Por exemplo, um legislador provincial argumentou que se pode descentralizar «algumas funções, mas não todas. Alguns coisas tem de ser centralizadas». Mais, apoiou as eleições distritais. O funcionário tinha uma teoria elaborada sobre a circulação de recursos e influência a nível local entre os aspirantes a funcionários eleitos, os seus amigos e a sua família, que o funcionário acreditava serem salutares e que foram desenhados para mim num guardanapo de restaurante.[16] Em segundo lugar, os proponentes incluem o Centro e o Norte de Moçambique, que há muito questionam o domínio do regime do Sul. Um funcionário do Centro de Moçambique, ressentido, queixou-se de que teve no Brasil uma formação semelhante à de dois sulistas, mas foram os sulistas que conseguiram os cargos políticos a nível nacional, não o meu entrevistado.[17] Em terceiro lugar, uma percentagem desconhecida de técnicos do governo central no Ministério de Economia e Finanças e no Ministério da Administração e Função Pública, juntamente com alguns membros do parlamento nacional, apoiam a descentralização. Finalmente, os antigos ministros e directores nacionais, especialmente durante o Governo de Chissano, têm, por vezes, apoiado a descentralização.

Os opositores incluem, em primeiro lugar, os ministérios sectoriais, incluindo a saúde, obras públicas, educação (parcialmente), e empresas de prestação de serviços, como o FIPAG, na água, e a Eletricidade de Moçambique. Estive num restaurante da Eletricidade de Moçambique em Mocuba, com bons recursos, e as instalações do FIPAG nas áreas urbanas não deixam de impressionar, enquanto a meros quilómetros fora dos limites da cidade, as áreas rurais não têm água. Enquanto a Frelimo desmantelou a Universidade Pedagógica (UP) nacional devido a ciúmes da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), numa espécie de acção *antitrust* (ou de quebra de confiança)[18], o Governo não conseguiu quebrar o controlo sobre os recursos de outros ministérios. Isto acontece porque as instituições de água e eletricidade não têm um grande concorrente, como a UEM tinha para a UP nacional. Em segundo lugar, os líderes com antecedentes militares tendem a apoiar estruturas administrativas centralizadas por razões óbvias. O seu poder parece estar a diminuir à medida que o seu número no Governo diminui por atrito. Em terceiro lugar, as elites políticas da Frelimo baseadas em Maputo, especialmente nas administrações de Nyusi e Guebuza, têm apoiado a centralização. Isto inclui a Comissão Política da Frelimo, o ex-*bureau* político. Finalmente, os opositores da descentralização incluem milhares de burocratas de nível médio e baixo que trabalham no Governo há décadas e que não conseguem imaginar outro sistema.

[16] Entrevista, Chimoio, 8 de Junho de 2023.
[17] Entrevista, Tete, Junho de 2023.
[18] Entrevista, Marracuene, 31 de julho de 2023.

As perspectivas de ganhos imediatos na descentralização parecem ter-se desvanecido em 2023. Nyusi solicitou ao parlamento que efectuasse as alterações necessárias para adiar indefinidamente as eleições distritais previstas para 2024 (Noticias 2023b; Nhaule 2023). Em Junho de 2023, por uma votação de 178 contra 72, o parlamento nacional removeu a data prevista na Constituição para as eleições distritais em 2024. Disse um oficial da Frelimo, «As eleições distritais têm lugar logo que sejam criadas as condições para a sua realização» (Domingo, 2023). É importante notar que esta alteração constitucional manteve o objectivo de realizar eleições distritais a nível nacional, removendo apenas o ano específico. Quais são as condições do governo local nos 65 municípios, maioritariamente rurais, em que os administradores ainda são nomeados?

## SITUAÇÃO SOCIOECÓNOMICA NAS ZONAS RURAIS DE QUATRO DISTRITOS DE MOÇAMBIQUE

Changara, Chemba, e as partes rurais dos distritos de Quelimane e Manjacaze são zonas que se encontram a diferentes distâncias físicas e psicológicas do centro urbano mais próximo. O Instituto Nacional de Estatística (INE) de Moçambique estima a distância dos postos administrativos rurais à capital provincial mais próxima. A capital de Changara, por exemplo, fica a 94 quilómetros de Tete por estrada (2022: p. 12). Em 2018, viajei 30 horas de autocarro da Beira para Nampula. Na viagem, partilhava o assento com um pescador, que regressava a casa, e foram necessárias 12 horas de estrada – e uma noite num hotel numa paragem de camiões em Caia – num veículo privado para ir da Beira a Chemba, em 2023, pela temida N-1.[19] No entanto, a distância psicológica entre as áreas urbanas e rurais pode ser enganosamente grande, mesmo quando a distância física é curta. Manjacaze está ligada a Maputo por uma das melhores estradas do País, mas nalguns aspectos, ainda permanece isolada. Manjacaze fica a apenas 55 quilómetros da capital provincial de Xai-Xai, numa estrada verdadeiramente boa. No entanto, uma viagem até Maputo – que não deveria demorar mais de quatro horas em transportes públicos – demora seis a oito, em parte porque nenhum operador privado ou público consegue organizar um serviço expresso. De acordo com um funcionário distrital de Manjacaze, só um funcionário público ou um emigrante que regressa das minas de ouro sul-africanas (o rácio de masculinidade de Manjacaze, com 84 %, é o mais baixo entre os quatro casos) é suficientemente abastado para possuir um veículo privado. No entanto, o funcionário distrital não ia a Maputo há mais de um ano devido ao número excessivo de postos de controlo, ao pagamento de subornos e a outros aborrecimentos de uma viagem à capital.

[19] Ver Savana 2023a, pp. 1, 5-6, para uma crítica contundente da incapacidade do Governo para melhorar a N-1.

## CHANGARA, PROVÍNCIA DE TETE

Changara situa-se na estrada principal que liga Tete a Manica, no cruzamento do ramal dessa estrada que liga Moçambique ao Zimbabué. De acordo com Yussuf Adam, esta autoestrada foi construída no início da década de 1970, pouco antes da saída dos portugueses de Moçambique. As pessoas de Changara ressentiam-se do aldeamento imposto tanto pelos portugueses como pelo Governo da Frelimo, e Capimbi foi a primeira aldeia a ser criada desta forma. Em 1996, quando Adam efectuou o seu trabalho de campo, 71 % dos homens casados em Changara tinham uma mulher e 28 % viviam em regime de casamento múltiplo, com mais de uma mulher (Adam, 1996: pp. 157-65).[20]

Ainda pude ver os vestígios da sociedade que Adam observou em Changara 27 anos antes da minha chegada. As autoridades de Capimbi falaram-me das suas "machambas", que ficavam longe do centro da cidade onde me encontraram. O pai do meu guia tinha seis mulheres e 56 filhos, muitos dos quais facilitaram as nossas entrevistas em Changara.

Embora a estrada seja uma das melhores de Moçambique e a distância física de Tete não seja grande, Changara parece muito rural. Um funcionário do Instituto Nacional de Estatística, baseado em Tete, aparentemente de classe média, mas que não ganha o suficiente para ter um carro, faz a viagem até Changara apenas cerca de uma vez por ano para visitar a família. Em locais como Campimbi, que fica apenas a 10 quilómetros da estrada principal, os veículos privados raramente saem, são caros e têm dificuldade em viajar na estação das chuvas. Nyungwe, Sena e Shona são as línguas locais encontradas.

A rua principal da capital do distrito de Changara, virada para a autoestrada, é um conjunto heterogéneo de bares, paragens de camiões e postos de venda improvisados. A sede do partido Frelimo fica um pouco fora da rua principal e está afastada da autoestrada num complexo pouco acolhedor. Uma igreja da Assembleia de Deus fica incrustada num emaranhado de casas ao longo da estrada principal e, numa igreja cheia de gente ao domingo, os jovens representaram uma encenação em que os bêbados, os fumadores e os sexualmente soltos são todos aceites de volta ao rebanho e gozam de uma vida melhor por o terem feito. A presença de uma personagem – o homem do *lixo* – sugeria que os habitantes de Changara não estavam indiferentes aos montes de *lixo* a céu aberto que manchavam a paisagem da cidade. Um comerciante de Chemba perguntou-me se havia um "produto químico" que pudesse ser colocado numa lixeira privada para dissolver os resíduos. A *paróquia* de Maria Auxiliadora de Changara era uma presença proeminente ao longo da estrada principal. Uma manhã, uma festa de casamento foi acolhida no recinto. O padre era um habitante local que substituiu um espanhol que serviu durante décadas, e o primeiro estava aborrecido com o facto de as comunidades esperarem que ele lhes levasse presentes como o espanhol o fazia. «As pessoas

[20] Gostaria de agradecer a Yussuf Adam pelo acesso aos materiais da sua biblioteca privada e por outros apoios à investigação.

rezam para receber coisas, não [simplesmente] por rezar. Se a pessoa [como padre] chegasse sem uma coisa [como recursos], as pessoas não vinham. As pessoas são materialistas. Não são religiosas», queixou-se. O meu informador e intérprete tinha uma afinidade especial com a paróquia porque tinha sido criado nela durante vários anos da sua juventude. Havia uma mesquita ao longo da estrada principal, e a sua música de chamada para o culto, emitida por um altifalante, pontuava o ar várias vezes ao dia. «Há mais muçulmanos em Changara hoje [do que quando ele cresceu lá]», disse o meu informador. Perto do centro da cidade, ao longo da estrada principal, situam-se uns "elefantes brancos" – um centro comercial construído, segundo várias fontes locais, por "um investidor chinês".

Não muito longe da estrada principal, o caos causado pela construção da estrada dissolve-se em casas agradáveis e caminhos de pedestres. Alguns embondeiros verdadeiramente majestosos ancoram os bairros de Changara. Chegando ao extremo leste da cidade, a bacia do rio Luenha corta sinistramente a paisagem e as casas – incluindo a antiga residência abandonada do administrador do distrito – estão expostas a uma erosão crescente. Penetrando nos bairros do lado ocidental da cidade, longe da autoestrada principal, passa-se por um mercado vibrante que confina com uma pista de aterragem, outrora utilizada pelo Presidente Nyusi, segundo explicam. Neste lado da cidade, passa-se pelo recinto da Escola Secundária Emília Daússe e descobre-se que um edifício solitário, do outro lado de um campo e longe da concentração principal de edifícios, foi aí colocado por funcionários da escola para reivindicar a fronteira da propriedade escolar.

O edifício-sede do Governo do Distrito de Changara fica a quatro quarteirões da estrada principal. É um edifício modesto, mas digno, que alberga um conjunto dos principais órgãos do Estado: sede da polícia, hospital, Instituto de Comunicação Social [Delegação de Tete], a Rádio Comunitária de Changara (cujos funcionários se recusaram a falar sem autorização da província), o edifício da Associação dos Combatentes de Luta de Libertação Nacional (ACLLN) e o Gabinete de Atendimento à Mulher e Criança Vítima de Violência Doméstica. Na estrada principal, há uma placa onde se lê "Circuncisão" com uma seta a apontar para o hospital. Entrevistas com funcionários do posto de saúde em Luena e na fronteira com o Zimbabué, em Dzunga, sugerem que em Changara já não se fazem circuncisões tradicionais, como as descritas por Victor Turner na vizinha Zâmbia (Turner, 1967: Cap. 2; Premawardhana, 2018: pp. 77-79).[21]

## CHEMBA, PROVÍNCIA DE SOFALA

Chemba fica junto ao Rio Zambeze, e os habitantes locais advertem para não se aproximarem demasiado da água por causa dos "crocodilos". Chemba está numa classe muito própria em

[21] Entrevista, hospital de Mwinilunga, 2017; Premawardhana observa que a circuncisão ritual diminuiu no seu local de trabalho no Niassa. Ele atribui este declínio às políticas da Igreja Católica, mas os imperativos de saúde pública também devem ser tidos em consideração.

termos de distância da capital provincial da Beira. Demora "cerca de 24 horas" em transportes públicos, de acordo com um funcionário do distrito, e a viagem é difícil na época das chuvas. Quando a visitei, o administrador do distrito estava na Beira e a secretária permanente recebeu-me. No centro de Chemba, destaca-se a sede da Frelimo, que é igual em tamanho à sede do distrito ao lado. Um mercado, um banco BCI e caixas multibanco, e um mural com as palavras "Muro da Paz" e as imagens de Machel, Chissano, Guebuza e Nyusi ocupam lugares de destaque no centro da cidade.

Sena e Ndau são as línguas locais faladas em Chemba. Em português, na rádio comunitária, os locutores falam do Dia de Criança. Houve um massacre na África do Sul, em 1964, e não nos podemos esquecer que "somos africanos". Beyoncé não é africana. É americana. Ouvir estas histórias na rádio é uma espécie do que os comparativistas chamam de "socialização política" (Powell, *et al.*, 2018: pp. 46-51). Num outro dia, a rádio anunciou que a canoa de alguém tinha sido roubada. Alguns programas estavam em línguas locais.

A secretária permanente, numa delegação da Assembleia Municipal, e eu visitámos o posto de Molima, que ficava a 20 quilómetros da cidade. Os habitantes locais expuseram os seus produtos agrícolas – não muito diferente do festival de "raízes e tubérculos" a que assisti em Chidenguele – para a secretária permanente, o chefe de posto e o comandante da polícia. Reunimo-nos com o chefe de posto (cargo descrito abaixo), "um representante da sociedade civil" e o chefe da polícia para discutir questões preocupantes em Molima. Há muitas "doenças diarreicas, e cólera" no hospital e, quando chove, têm de "fechar a rua. Para as pessoas, não passarem", disse o chefe de posto.[22] Houve outra reunião com cerca de trinta funcionários da escola, e eu não tive permissão para participar desta reunião.

Depois da viagem a Molima, a secretária permanente assistiu a uma inauguração de um orfanato gerido pela igreja e depois reuniu-se comigo, às nove da noite, no final de um longo dia, para a nossa entrevista. Ela tinha tido uma carreira no sector da educação na Beira antes de ser recrutada para uma carreira como administradora local pela Frelimo.

Existe uma escola secundária católica privada (7.ª a 12.ª classes) nos arredores de Chemba, e as suas instalações são muito melhores do que as das escolas públicas do distrito. Tem um laboratório de informática, frequentado pelos alunos no dia da minha visita, e o padre estava presente. Os alunos vivem entre 3-4 quilómetros e 15 quilómetros de distância, e a escola tem um internato (dormitório para crianças que vivem longe). A escola tem "água canalizada", enquanto a Escola Primária Lambani, do outro lado da cidade, tem apenas água de poço.

Um aspecto imprevisto nas entrevistas com cerca de 15 funcionários públicos e líderes cívicos locais em Chemba foi a menção espontânea de interacções entre animais e seres humanos. Há crocodilos no rio e as jovens aterrorizadas têm de ir lá buscar água. Três pessoas foram

[22] Isto é característica de nível de desenvolvimento do "acesso" de serviços públicos, não a nível mais alto de "qualidade". Veja Grindle.

arrastadas no ano passado. Os elefantes vagueiam para fora de uma reserva próxima e pisam os campos agrícolas («pisam as machambas»). Não se pode matar os elefantes porque estão legalmente protegidos.

## QUELIMANE, PROVÍNCIA DA ZAMBÉZIA

As zonas rurais fora de Quelimane situam-se entre a cidade e o oceano. Embora estas áreas rurais estejam a apenas 25 a 37 km da cidade, ligadas por uma estrada pavimentada, poucas têm eletricidade, água corrente adequada e acesso aceitável a escolas e hospitais. Os jovens de Mortani vão de bicicleta para Quelimane através de estradas secundárias, ou por vias alternativas, para ganharem 50 a 100 meticais por dia, actuando como taxistas. Viajando para Mayuma e Salimhame, o nosso 4X4 ficou preso nas estradas de areia da praia, muito secas. O líder comunitário de Mayuma descreveu-me sem rodeios o desempenho do Governo na resposta aos efeitos do recente ciclone Freddy. Não é de surpreender que não tenha havido qualquer esforço de socorro do Governo para ajudar os residentes. Surpreendentemente, apesar da utilização comum da rádio rural, o Governo não avisou os residentes da catástrofe iminente. «O vento começou a soprar. E foi ficando mais forte. E depois a minha casa foi pelos ares», disse.

Estas terras são as da antiga empresa portuguesa, Madal, mas agora só se vêem vestígios. Esqueletos de edifícios antigos – uma serração, casas de supervisores – cobrem os campos de palmeiras perto das praias. Um posto de saúde mal localizado está agora num beco sem saída, longe da população. No tempo colonial, a população aglomerava-se em torno do posto de saúde, mas actualmente, nem os residentes do distrito de Quelimane nem os profissionais de saúde da cidade que se deslocam para o posto querem ir para o local obviamente inconveniente para todos. Na estrada que sai de Quelimane (e que dista 17 km de Mortani), passa-se pelo hospital principal e por um impressionante edifício residencial que os meus guias me informaram ser para os médicos cubanos em visita. Encontrámos médicos cubanos e funcionários de saúde da USAID em restaurantes agradáveis em Quelimane, mas nenhum deles parece ter muito a esclarecer aos residentes de Mortani sobre o problema da localização do posto de saúde no distrito de Quelimane. No entanto, num sistema político descentralizado como o da Bolívia rural, o Governo local poderia simplesmente mudar o posto para um local mais lógico.

Em Sareva, debaixo de uma copa de palmeiras, um líder comunitário mostrou-me orgulhosamente os mapas que delimitavam as parcelas individuais de terra e os seus proprietários. O projecto tinha sido levado a cabo por uma ONG em conjunto com o Governo. Alguns investigadores receiam que tais programas possam minar as funções dos líderes comunitários de determinar a posse da terra através de tradições orais.[23] De facto, em

[23] Reunião anual da Associação de Estudos Africanos/ *African Studies Association annual meeting*, São Francisco, 29 de Novembro a 1 de Dezembro de 2023.

Capimbi e Dzunga, Changara, a meu pedido, estas autoridades listaram entre os seus deveres a tarefa de «identificar espaços desocupados».[24] Os projectos governamentais de titulação de terras baseiam-se, evidentemente, no princípio de que os direitos formais de propriedade da terra podem criar incentivos positivos para investimentos de pequena escala e podem ser um instrumento de redução da pobreza. Uma das expressões mais enfáticas deste pensamento vem da direita peruana, que articulou o argumento com um elevado nível de pormenor durante a insurreição do Sendero Luminoso na década de 1980 (Soto, 1989), uma insurreição de base rural cujas acções tornaram indigna a pobreza de longa data na sociedade peruana. Enquanto os residentes rurais perto de Quelimane se queixavam da falta de água, educação, eletricidade, cuidados de saúde e, ocasionalmente, da recolha de lixo e dos contactos homem-animal, bem como da resposta do Governo ao Ciclone Freddy, nenhum deles se queixou dos sistemas concorrentes de gestão dos direitos de propriedade.

## MANJACAZE, PROVÍNCIA DE GAZA

Manjacaze é o local de nascimento de Eduardo Mondlane, e este local era visivelmente mais afluente do que os outros três locais neste estudo. As estradas para e em Manjacaze estavam anos-luz à frente de estradas comparáveis em Changara, Chemba, e Quelimane rural. A sede do governo distrital é um edifício convencional branco que fica do outro lado da rua da opulenta residência do administrador distrital – para os padrões rurais – fornecida pelo Governo. A sede do Conselho Municipal de Mandlakaze fica do outro lado da rua da sede do governo distrital e é uma estrutura mais pequena e menos saliente, mas ainda assim digna.

O grupo étnico Makonde do Norte é importante (Newitt, 1995: p. 541), e o administrador distrital é desta região. Ele passou muitos anos da sua carreira em Maputo e tem um diploma avançado em sistemas de informação no Brasil. Apesar de não falar a língua local, que inclui o Chopi, este administrador não teve problemas em interagir com os habitantes rurais de Manjacaze. No festival "Raízes e Tubérculos", em Chidenguele, que ficava a cerca de 35 quilómetros da capital do distrito de Manjacaze e junto à costa de Gaza e ao Lago Inhampavala, com as suas casas e hotéis para pessoas abastadas, o administrador lidou habilmente com um bêbado bem conhecido na zona, que era um intruso num concurso de canto e dança. Ninguém parecia importar-se com o facto de o chefe de posto falar numa língua local enquanto o administrador falava em português.

«Há um sentimento errado de que tudo é mau e que há corrupção», disse-me o administrador na nossa entrevista, mas saiba que as coisas estão a melhorar muito. Já não se fala de fome. Comida existe… O número de escolas construídas aumentou. [Tem] técnicos superiores. [Tem] muitos médicos.» Esclareceu que o distrito não pode ficar com os impostos que cobra

[24] Entrevista, Capimbi, 14 de Junho de 2023.

às populações locais, enquanto a presidente do conselho municipal o pode fazer. Os impostos do distrito devem ser transferidos para o governo provincial, que devolve apenas uma parte dos impostos cobrados ao governo distrital. «Às vezes, não volta [os impostos]»! exclamou. Haveria mais incentivos para cobrar impostos se o distrito pudesse ficar com mais? «Penso que sim», disse ele.[25]

No centro de Manjacaze encontra-se uma filial da mega-igreja brasileira Igreja Universal do Reino de Deus (IURD). Talvez simbolicamente, a IURD ocupa um edifício convertido, com ferragens em forma de copos de *cocktail* e saxofones, o negativo fotográfico das igrejas católicas em Havana convertidas em museus seculares. O pregador disse que a IURD reuniu «cinquenta toneladas de alimento, farinha, plástico [para] dar a cada cassa. [Issos são] recursos próprios da igreja. Cada pessoa [da igreja] tem de doar sangue». Ele lamentou a juventude que «não tem emprego e fica em casa» e as meninas então «casam cedo», até aos 12 anos. Outros tem "curandeiros bruxos" e "vão ao hospital depois". Mas vê mudanças na juventude, que «não queria trabalhar e queria tudo dado».[26] Edward Banfield contrastou o "familismo amoral" do seu campo no Sul de Itália com as vibrantes e numerosas associações cívicas do Utah (1965), mas as acções cívicas da IURD de Manjacaze não apoiaram sem reservas esta generalização de "familismo amoral". Parece mais a dinâmica de muito capital social das associações cívicas do Utah. O chefe de posto tinha uma casa bem equipada com vista para o Lago Inhampavala. O complexo serviu de área de recepção VIP depois do festival "Raízes e tubérculos", mas no dia seguinte à minha visita, tudo estava calmo, num dia de sol na instalação no topo da colina, com vista para o lago, de um lado, e para as bananeiras do outro.

Quando visitámos a zona rural de Chibondzane, que fica entre Manjacaze e Chidenguele, parámos num posto de saúde relativamente novo e bem equipado, que tinha sido construído há sete anos. Perguntei pelo tanque de água, que era parte integrante do complexo, mas o tanque não funcionava há vários anos e ninguém conseguia explicar porquê ou como o arranjar. Noutro local, havia uma torre de telemóveis da Movitel. O chefe de posto actuava como intermediário entre a empresa e os grupos locais, que não tinham sido compensados pela colocação da torre de telemóveis no recinto da sua escola.

Um representante provincial de Chibondzane falou sobre os desafios colocados pela baixa densidade populacional. «[Há uma] população dispersa. [Imaginem], uma escola para só cinco pessoas. [O Governo tem de ir] cinco quilómetros de distância para uma só família. A eletricidade [também é difícil]. No Norte de Gaza [especialmente], a população é muito dispersa. É necessário [andar] muitos quilómetros para chegar á uma escola".[27]

[25] Entrevista, 5 de Agosto de 2023.
[26] Entrevista, 6 de Agosto de 2023.
[27] Entrevista, Manjacaze, 30 de Julho de 2023.

Numa escola rural em Chibondzane, existe um grupo focal constituído por dois professores, dois pais e o representante local da Frelimo. Num segmento da entrevista em que faço perguntas abertas sobre o que pode ser melhorado na sua comunidade, um dos pais, depois de consultar os seus camaradas na língua local, disse que gostariam de «passar a pertencer» à «localidade» de Chidenguele, e não a Banze, a sua actual localidade. Como surgem muitas queixas sobre a distância a que as escolas ou os hospitais se encontram dos centros populacionais, perguntei-lhe se estava a querer ficar mais perto de um posto administrativo em termos de distância física. A isto respondeu que «Não é distância. [É] administração». Ele e os seus camaradas queriam estar sob a administração do chefe da localidade de Chidenguele, que era mais eficaz do que o deles.

## ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NAS ZONAS RURAIS

A estrutura do governo local é uniforme, com excepção de Manjacaze, que tem um administrador distrital nomeado, e um presidente do conselho eleito. Tanto o presidente do conselho como o administrador do distrito tem forças policiais teoricamente sob o seu comando, a Polícia Municipal e a Polícia da República, respectivamente. Nas ruas de Manjacaze, ambas as forças policiais são vistas com frequência, e Manjacaze tem uma presença policial que, para as zonas rurais de Moçambique de uma forma geral, é excepcional.

O administrador distrital é o funcionário de topo que serve como representante do Estado a nível local e representa a unidade territorial perante entidades externas. Dois dos quatro administradores nos locais de trabalho de campo não estavam presentes durante as minhas visitas e, em Quelimane, tanto o administrador como o secretário permanente, o segundo em comando, têm o seu gabinete na cidade e não nas áreas rurais que servem. O secretário permanente está mais envolvido na gestão quotidiana. Um entrevistado disse: «O administrador é mais para questões externas, e o secretário [permanente] é mais interno.»

A quem é que os administradores prestam contas? Ficou claro que o secretário de Estado a nível provincial é o indicado para o efeito, não o governador eleito. Um secretário permanente disse que a sua comunicação é com o Secretário de Estado, e que o Secretário de Estado determina quem é o homólogo indicado, se ele ou o governador. Outros afirmaram que havia uma divisão de trabalho entre o Secretário de Estado e o governador, embora poucos conseguissem detalhar como é feita essa divisão de trabalho. Um Secretário de Estado disse que o seu gabinete trata de grandes projectos, que necessitavam de interface com o Governo nacional, enquanto os governadores tratam de projectos locais mais pequenos.

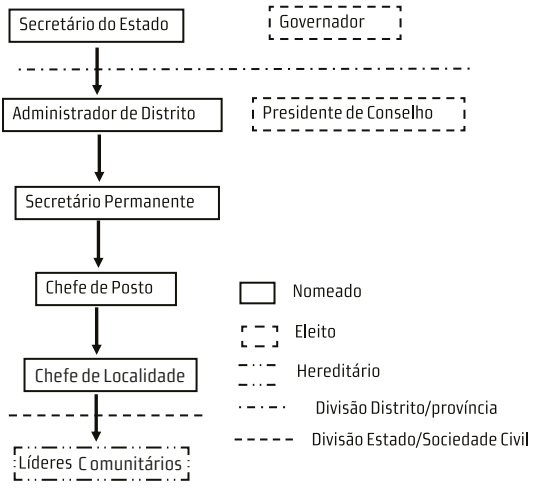
Tanto o administrador como o secretário permanente são cargos de âmbito distrital e, abaixo deles, encontra-se o chefe de posto. Existem entre dois e quatro chefes de posto, e a sua

jurisdição corresponde a uma das várias unidades territoriais discretas dentro dos distritos. Os chefes de posto residem frequentemente no centro do distrito, mas isto varia.

Abaixo do chefe de posto encontra-se o chefe de localidade. Existem numerosos chefes de localidade, cada um em unidades territoriais contíguas que abrangem todo o distrito. Em teoria, os chefes de localidade vivem nas localidades que lhes são atribuídas, mas na prática, a maioria gravita em torno do centro administrativo, onde se situa a sua residência principal, e mantém uma segunda casa na localidade rural. O chefe de localidade é o cargo mais baixo que responde oficialmente perante o Estado.

Os líderes comunitários ou autoridades comunitárias estão abaixo do chefe de localidade. Os líderes comunitários são verdadeiramente locais e vivem nas comunidades, sendo muito mais provável que falem línguas locais, como o Sena ou o Ndau. Alguns são líderes hereditários e outros referiram que são "eleitos" pela comunidade. Estes líderes locais «não são parte do Estado [e] são legitimados pelas comunidades», de acordo com um administrador distrital.[28] As suas funções variavam e incluem "fazer orações" para o início de obras e ajudar a escolher os locais das novas construções.[29] Alguns líderes comunitários usam uniformes, o que mostra que são uma extensão do Estado, enquanto outros não. As comunidades que *os líderes comunitários* representam são arquétipos de sociedades tradicionais que, por exemplo, estão ligadas por normas de reciprocidade e obrigações de trabalho colectivo (Malinowski, 1966: pp. 23, 46; Diamond, 2012; Burdette, 1988: p. 55-56; Mannheim, 1991: p. 23). Este sistema de governo está representado na Figura 2. A linha tracejada representa a linha divisória entre o Governo e a sociedade civil.

**FIGURA 2:** ESTRUTURA DO GOVERNO LOCAL.




[28] Entrevista, 5 de Agosto de 2023.
[29] Chemba, 13 e 14 de Junho de 2023.

Além da hierarquia acima apresentada, há três outras grandes instituições governamentais com alguma presença física nas zonas rurais: as escolas, o sistema de saúde e a polícia. As escolas, especialmente até ao sexto ano, são omnipresentes nas zonas rurais, embora as escolas secundárias estejam frequentemente distantes. As autoridades locais pensam que tem poder sobre a polícia, mas não parece verdade. Um funcionário, secretário permanente, tentou facilitar o meu contacto com o comandante local da polícia nacional, mas o comandante recusou ser entrevistado. O comandante precisaria de uma ordem "da província" para poder falar comigo. Parece que uma coisa é mandar a polícia aparecer num evento público, mas outra é pedir à polícia para falar com alguém que parece ser um jornalista. Em Chemba, o comandante da polícia exprimiu o desejo de ter um orfanato ou um local para acolher as crianças afastadas dos pais que ficam ao cuidado da polícia.

## RECRUTAMENTO POLÍTICO A NÍVEL LOCAL

O recrutamento político é uma função básica de todos os sistemas políticos. No Irão, as instituições religiosas fornecem aos níveis superiores do Governo funcionários capazes e politicamente correctos (Keshavarzian, 2018: pp. 488-92, 495). No México, durante grande parte do final do século XIX e início do século XX, os militares forneceram funcionários de alto nível até que a sua função foi substituída por uma burocracia civil, grande parte da qual foi criada como resultado directo da Revolução Mexicana (Camp, 1992).

Previsivelmente, nos locais da pesquisa, havia alguns militares veteranos entre os funcionários locais. Quando perguntei o que tinham feito antes de ocuparem os seus cargos actuais, um chefe de posto respondeu-me categoricamente: «Fui combatente.» Outro chefe de localidade foi-me apresentado como um "herói de guerra". «Conheci bem, muito bem, esse Renamo. Muito bem», disse ele. Este último tinha uma casa grande e um hotel enorme na periferia da cidade. O secretário permanente desta cidade era de origem civil e queria saber mais sobre o "governo eletrónico" do que eu lhe podia oferecer. Está longe de ser claro que o secretário permanente tenha apreciado a presença do veterano militar na sua equipa.

Contudo, uma das maiores surpresas deste trabalho de campo foi o número de funcionários locais recrutados do sector de educação. Cinquenta por cento dos 12 funcionários do governo distrital tinham originalmente carreiras como professores (Quadro 5). Isto faz sentido do ponto de vista do partido-estado da Frelimo. Os professores são oradores públicos naturais que interiorizam a história de Moçambique oficialmente promulgada, ensinando conteúdos dos manuais escolares produzidos pelo governo central. Aos professores promissores podem ser dadas funções administrativas gradualmente, à medida que a redução da carga lectiva permite tempo extra. Podem ser observados por décadas antes da promoção, se acontecer, para uma

posição a tempo inteiro no governo local. A quantidade de tempo no sector educacional antes de passar para o trabalho no governo local variou de 10 a 30 anos.

**QUADRO 5:** RECRUTAMENTO POLÍTICO PARA O GOVERNO DISTRITAL RURAL.

| | | | Sector da Educação |
|---|---|---|---|
| | **Posição actual** | **Posição anterior** | **Recrutamento** |
| 1 | Administrador | Técnico no Governo, Maputo | |
| 2 | Administrador | Exército | |
| 3 | Secretária Permanente | Professor | 1 |
| 4 | Secretário Permanente | Professor | 1 |
| 5 | Secretário Permanente | Técnico Agrícola | |
| 6 | Chefe de Posto | Director de Escola | 1 |
| 7 | Chefe de Posto | Professor | 1 |
| 8 | Chefe de Localidade | Director de Escola | 1 |
| 9 | Chefe de Localidade | Nenhuma Profissão Formal | |
| 10 | Chefe de Localidade | Ex Combatente | |
| 11 | Chefe de Localidade | Ex Combatente | |
| 12 | Director de Planificação | Professor | 1 |
| | | | |
| | | Total | 6 |
| | | | |
| | | **Percentagem do sector da Educação** | **50 %** |

Do ponto de vista da teoria democrática, no entanto, esse recrutamento não é desejável, em parte porque o partido da oposição não tem igualmente acesso a essa valiosa reserva de recrutamento e, em parte, porque a autonomia da burocracia é posta em causa.

## CONCLUSÃO

A prestação de serviços públicos nas zonas rurais pode ser melhorada através da descentralização. De facto, não é claro se existem outras reformas em vista, além da descentralização, que forneçam serviços públicos na escala massiva que as áreas rurais de Moçambique parecem necessitar. No entanto, a descentralização na perspectiva da Frelimo corre o risco de desencadear forças que podem levar a mudanças significativas no sistema político nacional, que a Frelimo actualmente domina. O imperativo político da Frelimo é, portanto, fazer avançar lentamente as reformas de descentralização sem ser vista como obstrucionista. Os reformadores, tanto dentro como fora da Frelimo, podem, portanto, pressionar de forma agressiva, infatigável e de forma aberta pela descentralização, enquanto se comprometem cuidadosamente com a Frelimo para proteger alguns dos seus interesses a nível nacional, se esses reformadores quiserem atingir os seus objectivos. Os reformadores podem aliar-se aos líderes comunitários, que possuem uma base

de apoio relativamente forte nas comunidades e têm maior sensibilidade aos problemas locais, incluindo os que têm que ver com a fraca prestação de serviços básicos nas zonas rurais.[30] Finalmente, é provável que a Frelimo continue a opor-se à descentralização eleitoral para os distritos. «Sabemos que algo é importante quando alguém tenta tirar-nos isso», disse uma representante da Liga das Mulheres Eleitoras nos EUA.

[30] R.H. Maschietto faz uma observação relacionada, mas ligeiramente diferente, sobre as autoridades tradicionais.

# REFERÊNCIAS


Adam, Y. (1996). *Trick or Treat: The Relationship Between Destabilization, Aid and Government Development Policies in Mozambique, 1975-1990*. Universidade de Roskilde.

Azevedo-Harman, E. (2015). Patching Things Up in Mozambique. *Journal of Democracy, 26*(2).

Banfield, E. (1965). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, Free Press.

Burdette, M. M. (1988). *Zambia: Between Two Worlds*. Boulder, Westview Press.

Camp, R. A. (1992). *Generals in the Palacio*. Nova Iorque, Oxford.

Cassimo, A., & Gimo, R. (2023). Degradação acentuada de estradas provoca insatisfação da população. *Diário de Moçambique*, 17 de Junho, 1-2.

CIP. (2023a). CC confirma fraude generalizada mas valida os resultados eleitorais aprovados pela CNE. *Eleições de Moçambique*, 185-24. Novembro.

CIP. (2023b). CNE afastou a Renamo em 5 cidades roubando 180.000 votos e adicionando eleitores fantasmas. *Número 172*, 2 de Novembro.

CIP. (2023c). Eleições 2023-2024 Moçambique Boletim do Processo Político. *Número 170*, 31 de Outubro.

Dadá, Y. A., & Mosca, J. (2022). Demografia E Implicações Para A Economia E O Meio Rural. *OMR Moz*.

Diamond, L. com Tsalik, S. (1999). Size and Democracy: The Case for Decentralization. In L. Diamond (Ed.), *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Diamond, J. (2012). *O mundo até ontem: What Can We Learn from Traditional Societies [O que podemos aprender com as sociedades tradicionais]*. Nova Iorque, Penguin Books.

Diário de Moçambique. (2023a). Possibilidade de adiamento das eleições distritais divide opiniões. *Diário de Moçambique*, 26 de Julho, 4.

Diário de Moçambique. (2023b). Primeira experiência eleitoral da Renamo sem braço armado. *Diário de Moçambique*, 1 de Julho, 3.

Diário de Moçambique. (2023c). Regresso à vida civil de 347 oficiais marca fim de duas etapas do DDR. *Diário de Moçambique*, 16 de Junho, 3.

Domingo. (2023). Promulgada lei de revisão constitucional. *Domingo*, 6 de agosto, 6.

Economist. (2018). Mozambique is back, says its president. Donors are less sure. *The Economist*, 5 de Maio.

Faguet, J. P. (2012). *Dencentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

Faguet, J. P. (2018). Latin America's Shifting Politics: Lessons from Bolivia. *Journal of Democracy, 29*(4).

Grindle, M. (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, Princeton University Press.

Hall, M., & Young, T. (1997). *Confronting Leviathon: Moçambique desde a Independência*. Athens, OH, Ohio University Press.

Hankla, C. R., & Manning, C. (2016). How Local Elections Can Transform National Politics: Evidence from Mozambique. *Plubius: The Journal of Federalism, 47*(1).

Huntington, S. P. (2006 [1968]). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.

INE. (2022). *Anuário Estatístico Província de Tete 2022*. Instituto Nacional de Estatística Delegação Provincial de Tete.

Keshavarzian, A. (2018). Politics in Iran. In G. B. Powell *et al.* (Eds.), *Comparative Politics Today: A World View* (12th ed.). Nova Iorque, Pearson.

Linz, J. (1996). The Perils of Presidentialism. In L. Diamond & M. Plattner (Eds.), *The Global Resurgence of Democracy* (2nd ed., pp. 124–42). Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Malinowski, B. (1966). *Crime and Custom in Savage Society*. Littlefield: Adams and Co.

Manjate, F. (2023). PR exalta ganhos da independência. *Noticias*, 26 de Junho, 1.

Mannheim, B. (1991). *The Language of the Inka since the European Invasion*. Austin, University of Texas Press.

Mulungo, A. (2023). Eleições distritais ficam para "quando as condições estiverem criadas". *Canal de Moçambique*, 9 de Agosto, 14.

Munguambe, M. (2023). Fim Exitoso do DDR. *Publico*, 19 de Junho, 1-2.

Maschietto, R. H. (2023). Decentralisation and Local Governance in Mozambique: the Challenges of Promoting Bottom-Up Dynamics from the Top Down. *Conflict, Security, and Development, 16*(2).

Neustadt, R. E. (2018). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Nova Iorque, The Free Press.

Newitt, M. (1995). *A History of Mozambique*. Bloomington, IN, Indiana University Press.

Nhaule, D. (2023). Razões da revisão da constituição. *Domingo*, 30 de Julho, 2.

Norris, B. (2018). *Prison Bureaucracies in the United States, Mexico, India, and Honduras*. Lanham, MD: Lexington Books.

Noticias. (2023a). Frelimo exige comunicação eficiente com os municípios. *Noticias*, 1 de Agosto.

Noticias. (2023b). Governação Descentralizada: Comissão vai refletir sobre modelo adequado. *Noticias*, 24 de Junho, 1.

Noticias. (2023c). Governação Descentralizada: Contribuições fundamentais para sustentar o debate na AR. *Noticias*, 5 de Julho, 9.

Noticias. (2023d). Necessário consolidar descentralização no país. *Noticias*, 11 de Agosto, 9.

O Pais. (2023). É "ridículo" haver quem não queira refletir sobre eleições distritais, diz Nyusi. *O País*, 24 de Janeiro.

Powell, G. B. *et al.* (Eds.). (2018). *Comparative Politics Today: A World View* (12th ed.). Nova Iorque, Pearson.

Premawardhana, D. (2018). *Fé em Fluxo: Pentecostalismo e Mobilidade em Moçambique Rural.* Filadélfia, University of Pennsylvania Press.

Reaud, B. A. (2012). *The Political Economy of Local Democracy: Decentralization and Performance in Mozambique since 1998.* Dissertação de Doutoramento, School of International Service, American University.

Reaud, B. A., & Weimer, B. (2014). Mozambique-Decentralization in a Centralist Setting. In J. T. Dickovick & J. Wunsch (Eds.), *Descentralização em África: The Paradox of State Strength.* Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Savana. (2023a). Como de deixo um país circular num buraco nacional? *Savana*, 21 de Julho, 1, 5-6.

Savana. (2023b). Eleições distritais: O golpe de misericórdia. *Savana*, 30 de Junho, 18.

Savana. (2023c). Os benefícios de uma descentralização democrática. *Savana*, 19 de Maio, 18.

Senda, R., & Catueria, A. (2023). Ossufo Momade entrega a última arma. *Savana*, 16 de Junho, 2-3.

Shenga, C. (2021). Presidential Leadership Style and Democratization through Decentralization in Mozambique. Tese de doutoramento, África do Sul.

Shenga, C. (2022). O efeito das emendas constitucionais sobre descentralização em Moçambique. In L. L. Ribeiro (Ed.), *O Guardião: Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Baltazar dos Santos Alves.* Maputo, Conselho Constitucional.

Soto, H. D. (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World.* Nova Iorque, Harper & Row.

Turner, V. (1967). *The Forest of Symbols: Aspects of Ndembu Ritual.* Ithaca, Cornell University Press.

Vaz, E. (2023). Presidente Filipe Nyusi, o PRIMEIRO. *Publico*, 24 de Julho, 5.

Weimer, B., & Carrilho, C. J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios.* Maputo, IESE.

Weimer, B. (2012). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo-Economia Política, Recursos e Resultados.* Maputo, IESE.

Weimer, B. (2021). O "Novo Paradigma" da Descentralização em Moçambique: Atualização da Análise de Economia Política Documento de Orientação Política. Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros, Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação SDC.

West, H. G., & Kloeck-Jenson, S. (1999). Betwixt and Between: "Traditional Authority" and Democratic Decentralization in Post-War Mozambique. *African Affairs, 98*.

Wilson, J. Q., & DiIulio, J. J. (2026). *State and Local Government*. Boston, Houghton Mifflin Company.

# CABO DELGADO: A GUERRA CONTRA O JORNALISMO

Armando Nhantumbo

## INTRODUÇÃO

Desde 2017 que a província de Cabo Delgado, no Norte de Moçambique, debate-se com uma insurgência *jihadista* (Morier-Genoud, 2020), uma guerra protagonizada por um grupo localmente conhecido por "*al-shabaab*" que se traduz como "juventude", na língua árabe, um termo utilizado em analogia ao grupo extremista "*al-shabaab*" que opera na Somália e no Quénia (Habibe, Forquilha & Pereira, 2019).

Embora com epicentro na província de Cabo Delgado, onde a guerra iniciou no dia 5 de Outubro, com um ataque à vila sede do distrito de Mocímboa da Praia, os ataques expandiram-se, em 2021, para a província de Niassa (Chichava, 2022) e, em 2022, para a província de Nampula (Observatório de Conflitos, 2022a), todas no Norte de Moçambique.

Cinco anos depois, as consequências desta guerra são bastante elevadas. Até à semana de 5 de Outubro de 2022, quando passavam 5 anos desde o início dos ataques, 4322 pessoas haviam sido mortas na sequência de um total de 1461 ocorrências de violência (Observatório de Conflitos, 2022b), enquanto perto de um milhão tinham sido forçadas a abandonar as suas zonas de origem por causa dos ataques (UNHCR, 2022).

Além das mortes, a guerra no Norte de Moçambique, resultou num incalculável número de danos contra bens e infra-estruturas públicas e privadas. Não seria exagerado falar de um grave ataque ao tecido sócio-económico e ao desenvolvimento de Cabo Delgado e de Moçambique, em geral.

Mas se é verdade que um grupo armado de inspiração islâmica lançou uma guerra contra o Estado, também é verdade que o Governo moçambicano lançou uma guerra contra o jornalismo que escrutinou o curso e as dinâmicas deste conflito. Profissão dedicada à selecção, apuração, colecta e publicação de acontecimentos actuais e de interesse público por meio impresso, radiofónico, televisivo ou online (Coelho *et al*., 2015), o jornalismo pode ser definido, conforme Hearst (*apud* Esteves, 2016), como a publicação do que ninguém não quer que se publique, porquanto todo o resto é publicidade.[1]

[1] Célebre nos estudos de jornalismo, a frase "jornalismo [ora notícia] é publicar aquilo que alguém não quer que se publique. Todo o resto é publicidade" é, erradamente, atribuída a George Orwell por ter aparecido na boca de um dos personagens de um dos seus livros. Mas, de facto, a frase é de William Randolph Hearst (Esteves, 2016).

Mas de que forma as entidades públicas, particularmente os dirigentes, encararam o jornalismo que se colocou na linha da frente do conflito de Cabo Delgado? Este texto argumenta que o Governo moçambicano nunca tolerou qualquer cobertura jornalística que lhe fosse crítica sobre a guerra no Norte de Moçambique.

Originalmente apresentado na VI Conferência Internacional do IESE 2022, que decorreu em Maputo de 19 a 21 de Setembro, sob o lema "Conflito Violência e Desenvolvimento", este capítulo é parte de uma pesquisa mais alargada que o autor vem desenvolvendo sobre a forma como o Governo moçambicano se relaciona com o jornalismo que se dedica à cobertura da guerra, em Cabo Delgado.

Além da revisão da literatura sobre jornalismo e conflitos, o texto também resulta de pesquisa bibliográfica e observação participante à volta da cobertura jornalística da guerra em Cabo Delgado pelos principais meios de comunicação, em Moçambique, e sobre o fechamento do espaço cívico e participação política no País.

## JORNALISMO: ALVO A ABATER?

Desde o início da guerra, em Outubro de 2017, o Governo moçambicano nunca permitiu a cobertura independente sobre o desenrolar dos acontecimentos em Cabo Delgado. Pelo contrário, através das Forças de Defesa e Segurança (FDS), o Governo tomou medidas que vão contra a comunicação social com abordagens críticas[2] sobre o conflito, principalmente órgãos de informação moçambicanos de natureza privada e estrangeiros.

As medidas do Governo traduziram-se em ameaças, perseguições e até detenções arbitrárias contra jornalistas (MISA, 2019; MISA, 2021). Só entre 2017 e 2020, pelo menos sete jornalistas (além de um pesquisador e dois assistentes de pesquisa) foram detidos por militares. Vários outros jornalistas e pesquisadores foram proibidos de trabalhar em Cabo Delgado.

Os casos mais mediáticos são os de Amade Abubacar, Germano Adriano e Ibrahimo Mbaruco. Amade Abubacar, repórter da *Rádio Comunitária de Macomia*, foi detido a 5 de Janeiro de 2019, quando recolhia depoimentos de populares que tinham fugido das suas casas (Amnistia Internacional, 2019). Tal como ele, o seu colega na *Rádio Comunitária de Macomia*, Adriano Germano, também foi detido, a 15 de Fevereiro de 2019, por fazer cobertura da guerra (Nhampossa, 2019).

[2] Por abordagens críticas, referimo-nos a matérias jornalísticas que serviram de contra narrativa à propaganda governamental sobre o conflito do Norte de Moçambique, expondo as mais variadas fragilidades do Estado, entre elas: as derrotas de agentes das FDS perante os "al-shabaab"; a perda de territórios para um inimigo que passou a controlar várias aldeias e até vilas distritais (Mocímboa da Praia foi o caso mais emblemático, ao ser ocupada pelos insurgentes por aproximadamente um ano, de Agosto de 2020 a Agosto de 2021, sem nunca o Governo o ter reconhecido); a violação de direitos humanos por militares, incluindo execuções sumárias e agressões; a extorsão da população e apoderamento dos seus produtos e bens por militares; contratação secreta, pelo Governo moçambicano, de mercenários russos (Wagner) e sul-africanos (Dyck Advisory Group – DAG); o drama humano e as destruições causadas pela guerra, entre outras. Para mais detalhes sobre estes casos, ver, apenas a título ilustrativo, Amnistia Internacional (2019; 2020; 2020b; 2021), WLSA Moçambique (2021), CDD (2022), Lusa (2021; 2023), Carta de Moçambique (2023) e Love (2023).

Diferentemente dos dois, quem não mais reapareceu, pelo menos passados mais de três anos após o seu desaparecimento, é Ibraimo Mbaruco, o repórter da *Rádio Comunitária de Palma*, que desapareceu a 7 de Abril de 2020. No seu último contacto, através de mensagem SMS, Mbaruco terá informado um dos seus colegas que estava cercado por militares (MISA, 2021).
Em Dezembro de 2018, o repórter Estácio Valoi, do portal *Moz24h* e em colaboração com vários órgãos de comunicação social internacionais, o investigador David Matsinhe, da Amnistia Internacional, e respectivo assistente, também foram detidos e libertados 48 horas depois de estarem sob custódia policial. De acordo com Valoi (em entrevista ao autor, 2022), dois jornalistas da Reuters também foram retidos num quartel, na aldeia Quelimane, em Mocímboa da Praia, às 13h00, tendo sido liberados só às 18h00.
Em Fevereiro de 2021, foi a vez da expulsão do jornalista britânico Tom Browker, editor da *Zitamar News*, um portal dedicado à informação sobre Moçambique, e uma das principais fontes alternativas de informação sobre a guerra em Cabo Delgado.

**TABELA 1:** PRINCIPAIS ATAQUES CONTRA JORNALISTAS ENVOLVIDOS NA COBERTURA DA GUERRA DE CABO DELGADO.

| Ano | Caso |
|---|---|
| 2018 | Detenção de Estácio Valoi, em Mocímboa da Praia |
| 2019 | Detenção de Amade Abubacar, em Macomia |
| 2019 | Detenção de Germano Adriano, em Macomia |
| 2020 | Desaparecimento de Ibrahimo Mbaruco, em Palma |
| 2021 | Expulsão de Tom Browker, de Moçambique |

Diversos relatórios e pesquisas nacionais e internacionais, assim como trabalhos jornalísticos, reflectem a resposta militarizada contra o jornalismo e a consequente restrição à liberdade de imprensa, em Cabo Delgado. Em 2019, por exemplo, o capítulo moçambicano do Instituto de Comunicação Social de África (MISA, 2019), uma das principais organizações de advocacia e defesa pela liberdade de imprensa e de expressão no País, denunciou, no seu relatório anual sobre o estado das liberdades de imprensa e de expressão, um «Apagão de Informação e as Perseguições contra a Imprensa, em Cabo Delgado» (MISA, 2019).
No mesmo ano, a Repórter Sem Fronteiras (RSF) reportou «um preocupante declínio da liberdade de imprensa, em Moçambique», destacando que, «acessar o norte do país», por exemplo, «local de uma insurreição islâmica desde 2017, agora é praticamente impossível sem correr o risco de ser preso» (RSF, 2019).
Em Setembro de 2019, Habibe, Forquilha & Pereira (2019) referiam ser cada vez mais difícil, por parte de jornalistas (e pesquisadores), o acesso aos locais assolados pelos ataques, destacando que, desde o início da guerra, haviam sido detidos pelo menos seis jornalistas: três estrangeiros e um moçambicano, em 2018, e dois moçambicanos, em 2019.
No seu relatório 2019-2020, o MISA (2021) voltou a enfatizar que o exercício destes dois direitos estava a ser hostil e turbulento, apontando o conflito, no Norte do País, como parte do

contexto global sob o qual as liberdades de imprensa e de expressão têm vindo a ser objecto de sevícias, em Moçambique.

Segundo a organização, com a intensificação do conflito armado, em Cabo Delgado, tornou-se perigoso o exercício do jornalismo, visto por militares como uma actividade inimiga, havendo, desde 2017, detenção e confiscação de equipamentos de trabalho de jornalistas, que também foram obrigados a fornecer os seus *e-mails* e as respectivas senhas, em flagrante violação da sua privacidade (MISA, 2021).

Para consubstanciar o que chama de "apagão de informações", em Moçambique, e que também afecta os *media* internacionais, que encontram cada vez mais dificuldade em obter permissão para cobrir a insurreição, em Cabo Delgado, a RSF (2022) refere que um jornalista britânico radicado em Moçambique há anos e que fundou um importante portal de notícias foi expulso por motivos espúrios e proibido de retornar por 10 anos, uma clara referência a Tom Browker, fundador e editor da *Zitamar News* e um jornalista destacado na cobertura do lado negado sobre a guerra do Norte de Moçambique.

Ao longo de todos os anos de conflito, não há registo de um único jornalista da chamada imprensa pública (RM e TVM, incluindo o Jornal Notícias, que também é controlado pelo Governo, uma vez que é detido pelo Estado, através do Instituto de Gestão das Participações do Estado – IGEPE), que tenha sido vítima da guerra do Estado contra o jornalismo, em Cabo Delgado.

Aliás, tal como nas mais diversas áreas, os *media* do sector público nunca tiveram uma atitude de confronto ao Governo, limitando-se, antes pelo contrário, a reproduzir os discursos oficiais sobre o curso do conflito, num claro exercício de propaganda pró-governamental.

## A DETENÇÃO DE ABUBACAR E GERMANO E O DESAPARECIMENTO DE MBARUCO

Os casos "Abubacar, Germano e Mbaruco", repórteres que trabalhavam para rádios de base comunitária, pertencentes ao Instituto de Comunicação Social (ICS), são exemplos paradigmáticos da guerra contra o jornalismo, em Cabo Delgado. O primeiro a ser detido foi Amade Abubacar. Após a sua detenção, a 5 de Janeiro de 2019, Abubacar foi levado de Macomia para Mueda, onde foi mantido num quartel militar.

Ilegalmente detido e incomunicável por 13 dias, foi, durante este período, coagido, sob ameaças ou torturas, a confessar crimes que, eventualmente, nunca cometera, e a entregar as senhas dos seus *e-mails* a militares (MISA, 2019). Depois, foi transferido para o estabelecimento penitenciário de Mieze, arredores da cidade de Pemba, a capital provincial de Cabo Delgado, onde foi mantido durante cerca de três meses.

Em contacto com o autor, a 07 de Junho de 2022, Amade Abubacar fez saber que, além das agressões que sofreu, também lhe foi confiscado material de trabalho, incluindo o telemóvel e

documentos pessoais. Antes da sua detenção, disse, tinha sido, também, roubado, em sua casa, todo o *kit* digital de trabalho – computador, disco duro e *flashes*, que continham o arquivo dos principais acontecimentos de Macomia.

Por sua vez, antes da sua detenção a 15 de Fevereiro do mesmo ano, Germano Adriano foi informado pelos seus superiores hierárquicos do Instituto de Comunicação Social, que o seu pedido de transferência havia sido aprovado, pelo que deveria ir buscar a respectiva guia às instalações do ICS, em Macomia. Mas na verdade, entende o MISA Moçambique, no lugar desta ser uma informação verdadeira, tratava-se de uma armadilha: não havia guia nenhuma de transferência. Ou seja, em colaboração com as autoridades policiais, conclui o MISA, a direcção do ICS, em Macomia, engendrou um esquema que facilitou a detenção de Germano (MISA, 2019). Ambos foram acusados, sem evidências, de sete crimes: a) instigação pública a um crime com uso de meios informáticos a favor de terroristas, b) instigação, c) injúria contra agentes da força pública, d) associação para delinquir, e) crime contra organização do Estado, f) instigação ou provocação à desobediência colectiva e, g) crime contra a ordem e tranquilidade públicas (MISA, 2021).

No caso de Amade Abubacar, o Ministério Público apontou, na sua acusação, como um dos "indícios fortes" contra o repórter, o facto de ter sido encontrado com uma «lista nominal dos jovens que operam com os ditos *al-shabaab*» (MISA, 2021:7). Sobre esta acusação do Ministério Público contra Amade Abubacar, a quem indiciou de não ter sido capaz de explicar, com clareza os motivos pelos quais portava a tal lista, o MISA Moçambique contra-argumentou ser normal da actividade jornalística.

> *«Qualquer jornalista que esteja a investigar determinado assunto possui um arquivo de informação confidencial, onde guarda todos os dados que recolhe. A alegada lista que continha nomes de supostos jovens de "Al-shabaab" em sua posse pode fazer parte dos arquivos do jornalista, resultantes de meses de recolha de informação sobre os nomes dos insurgentes, o seu perfil e as suas origens.»* (MISA, 2019:7)

Mais tarde, passou a constar no processo que os dois jornalistas eram acusados de difundir mensagens desabonatórias contra os membros das Forças Armadas de Defesa de Moçambique. Com 108 e 67 dias de reclusão, respectivamente, Amade Abubacar e Germano Adriano foram provisoriamente libertados, no dia 23 de Abril de 2019, sob Termo de Identidade e Residência (RSF, 2019).

Por seu turno, antes do seu desaparecimento, a sete de Abril de 2020, Mbaruco, detido em plena vila de Palma, enviou uma mensagem a um colega, na qual dizia: "Estou cercado de militares" (MISA, 2021:5). Todas as diligências feitas junto de diferentes entidades estatais, nomeadamente a Polícia da República de Moçambique (PRM), o Serviço Nacional de

Investigação Criminal (SERNIC) e Ministério Público (MP), não conseguiram esclarecer o caso do repórter que continua desaparecido (MISA, 2021:5).

Na sequência do sucedido, o MISA foi à Vila de Palma para apurar os contornos do desaparecimento de Ibraimo Mbaruco, e constatou, entre vários contornos, que:

→ Os militares e os agentes da Polícia levaram o jornalista e a sua motorizada.

→ Os colegas do jornalista comunicaram, imediatamente, o sucedido a toda a estrutura administrativa do distrito de Palma, nomeadamente o administrador, o secretário permanente e o comandante Distrital da PRM. Ou seja, toda a estrutura administrativa teve conhecimento imediato do sucedido.

→ A esposa do jornalista, a chorar desesperada, disse que não sabia se o seu marido ainda estaria vivo, dada a agressividade conhecida dos militares. Segundo ela, os militares são bastante agressivos e fazem de tudo que querem, sem serem punidos, «são donos de Palma».

→ Um agente da Polícia, afecto ao Comando Distrital da PRM, em Palma, confidenciou ao MISA Moçambique, em anonimato, que «foram, de facto, as Forças Armadas de Defesa de Moçambique que levaram o Jornalista» e acrescentou ter «conhecimento que ele foi tirado de Palma para Mueda, onde as Forças Armadas têm a sala de interrogatórios».

→ A mesma fonte disse que colegas do Ibraimo Abu Mbaruco «vieram denunciar o sucedido, mas a nível do Comando de Palma, nada se fez».

→ Até 9 de Abril, dois dias após a sua suposta detenção, os telefones do jornalista chamavam, mas ninguém os atendia. Depois de 9 de Abril, deixaram de ser contactáveis.

→ Daniel Paulo Kazimoto, então delegado do Instituto de Comunicação Social, entidade proprietária da Rádio, disse que tomou conhecimento do desaparecimento do colega jornalista, afecto em Palma, mas que não conhecia ainda o seu paradeiro.

→ O irmão do jornalista, Juma Abu Mbaruco, apresentou uma queixa junto à Procuradoria Provincial.

Em Setembro de 2023, o autor entrevistou Juma Mbaruco, o irmão mais velho de Ibraimo Mbaruco. Passados três anos após o desaparecimento, o seu irmão fez saber que a família Mbaruco já tinha perdido a esperança de que o repórter ainda esteja vivo. «Nós suspeitamos que ele tenha sido morto», disse Juma Mbaruco.

## *MEDIA* E CONFLITOS ARMADOS

Perante perseguições, detenções, ameaças e até discursos de ódio difundidos por agentes ligados ao Governo, incluindo de alto nível, contra jornalistas com abordagens críticas sobre os acontecimentos em Cabo Delgado, poder-se-ia questionar o motivo de esses profissionais não se calarem, ao invés de persistirem na difusão de informações "politicamente incorrectas" (entenda-se contrárias à narrativa oficial) sobre a guerra, em oposição ao Governo e todas as suas forças repressivas e de propaganda.

A resposta é que, à luz da literatura sobre produção noticiosa, os conflitos armados, onde quer que ocorram, são perfeitos acontecimentos noticiosos, o que justifica o interesse do jornalismo pela cobertura dos ataques em Cabo Delgado. Nas ciências da comunicação e, em particular, no jornalismo como campo académico, existe uma longa tradição de pesquisas que procuram entender o que são as notícias, ou seja, porque é que apenas alguns, numa imensidão de acontecimentos que ocorrem todos os dias, se tornam elegíveis para serem notícias.

Aliás, para Traquina, a questão central do campo jornalístico é precisamente esta: «o que é notícia? Ou seja, quais os critérios e os factores que determinam a noticiabilidade dos acontecimentos» (Traquina, 2007:106). Teorias como *gatekeeper* (selector de notícias, nas palavras de Silva, 2005), que explica as notícias como resultado de escolhas pessoais de jornalistas; e organizacional, que as entende como resultado de determinantes das organizações jornalísticas, surgem justamente para responder a essa inquietação.

No entanto, mais do que resultados de escolhas subjectivas, pessoais, influenciadas por fontes de informação, ou escolhas organizacionais, as notícias são, sobretudo, resultado de um conjunto de normas que orientam o trabalho dos seus profissionais. São os chamados critérios de noticiabilidade ou valores-notícias que, segundo Traquina (2007), se tornaram num elemento central da cultura jornalística.

Podemos definir o conceito de "noticiabilidade" como o conjunto de critérios e operações que fornecem a aptidão de merecer um tratamento jornalístico, isto é, de possuir valor como notícia (Traquina, 2007). Assim, os critérios de noticiabilidade são o conjunto de valores-notícia que determinam se um acontecimento, ou um assunto, é susceptível de se tornar notícia, isto é, ser julgado como transformável em matéria noticiável, por isso, possuindo "valor-notícia" (*idem*).

A primeira tentativa de sistematizar os factores que influenciam o fluxo das notícias foi feita por Galtung & Ruge (1999). Para responder à pergunta "como se tornam notícia os acontecimentos", os dois autores enumeraram um conjunto de 12 valores-notícia que concorrem para que um acontecimento se torne notícia. Além de Galtung & Ruge (1999), os trabalhos de Schlesinger (1999), Hall *et al.* (1999), Katz (1999), Traquina (1999; 2007), Santos (1992), Gradim (2000) e Sousa (2001) também são significativos para explicar porque é que as notícias são o que são.

Com efeito, existe, actualmente, uma extensa lista de critérios de noticiabilidade, entre eles a Relevância (acontecimentos com significado para a vida das pessoas), a Amplitude (acontecimentos de maior magnitude), o Conflito (acontecimentos com violência física ou simbólica), a Infracção (das leis, dos direitos humanos, a má gestão, o desvio e o crime, o mau comportamento por parte de um funcionário ou qualquer autoridade responsável), o Inesperado (acontecimentos "fora do comum") ou a Negatividade (que pressupõe que acontecimentos mais negativos tendem a se sobrepor aos positivos.

Além dos valores-notícia, a literatura sobre *media* e conflitos reconhece actos violentos, tais como o terrorismo, como fenómenos mediáticos (Faria, 2007) por excelência. De facto, o

trabalho dos repórteres para divulgar factos ocorridos durante conflitos armados, sejam eles terroristas ou não, não é de hoje. Desde a guerra da Crimeia (1854-1856), na qual estiveram, de um lado, a França, a Inglaterra e o Império Otomano, e de outro, a Rússia tzarista, temos o registo jornalístico realizado ao tempo do confronto (Rissoni, 2004).

Entretanto, um dos grandes dilemas que se coloca na relação jornalismo-terrorismo é, justamente, a necessidade de, enquanto não se transformam em espaço de propaganda terrorista, que os *media* cumpram o seu dever de manter o público informado sobre os actos terroristas, sem censura ou quaisquer restrições impostas por governos ou outras entidades.

Para Kosner, «se o público começa a acreditar que a Imprensa suprime notícias ou que as manipula em detrimento do interesse público, o resultado será a paranóia colectiva» (Resendes, 2007:5). Para Small, é sempre melhor transmitir do que não transmitir porque a pior coisa que poderia acontecer – muito pior do que qualquer acto terrorista – seria a perda da credibilidade dos noticiários televisivos e dos jornais (Resendes, 2007).

Para Faria (2007), se a luta contra o terrorismo incluir medidas que destruam a credibilidade dos *media*, os terroristas terão ganho uma importante batalha: a de minar os sistemas democráticos, porque um dos pilares das democracias é, precisamente, o da liberdade de imprensa.

> *«(…) o terrorismo é um assunto que ninguém – e muito menos os* media *– pode ignorar. E não é por ele não ser noticiado que vai desaparecer. Não dar a notícia do rebentamento de uma bomba, por exemplo, não evita que outras situações semelhantes aconteçam. Pode até ter o efeito contrário: pode fazer com que a bomba seguinte seja ainda mais potente para captar a atenção (…). Não tenho dúvidas que a responsabilidade principal de uma imprensa livre é informar o público dos acontecimentos, de modo a que os cidadãos possam tomar decisões e formar a sua opinião com base numa informação credível. Assim sendo, considero impensável sugerir que não se divulguem notícias sobre terrorismo»* (Faria, 2007:160-164).

Como também observa Resendes (2007), apesar das incógnitas em saber se se deve ou não "informar o terrorismo", esse é um dever dos *media* que resulta de um consenso largamente maioritário. Tal como argumenta Faria (2007), qualquer estratégia, por parte do poder político, destinada a acabar com a ameaça do terrorismo, deve, pois, promover o respeito pela liberdade de expressão e pela liberdade dos *media*, em vez de impor restrições a estes direitos fundamentais.

> *«(…) noticiar as acções terroristas faz parte da obrigação dos media em servir a opinião pública. É que o papel do Jornalismo não é dizer às pessoas o que pensar. É fornecer informação às pessoas para a usarem para pensar. Noticiar o terrorismo é necessário e é um dever dos profissionais da comunicação social. E há que fazer uma clara distinção: uma coisa é noticiar as suas consequências*

*(e origens também); a outra é fazer a defesa do terrorismo. Não dar a notícia de um acto terrorista afecta a credibilidade dos media (o público pode questionar que outro tipo de informações a comunicação social pode esconder), deixa espaço para a especulação e rumores e põe em causa os princípios básicos de um Estado democrático.* (Faria, 2007:175).

É, portanto, natural que a opinião pública procure respostas, informação e diferentes leituras sobre o terrorismo, e os *media*, como fonte privilegiada de informação da actualidade, apresentam-se como o melhor recurso (Faustino, 2018). De acordo com White (CPI & Clube Português de Imprensa, 2017), mesmo com o desafio que se põe aos jornalistas no sentido de controlarem a retórica política que possa criar medo e incitar mais ódio, é essencial que os *media* mantenham a liberdade de fazer reportagem sem a ameaça da censura, incluindo por via de legislação antiterrorista. Para a fonte, actos de autocensura atentam contra o direito das pessoas a serem informadas sobre as circunstâncias do terrorismo (*idem*).

## GUERRA EM CABO DELGADO: ACONTECIMENTO NOTICIOSO POR EXCELÊNCIA

Chegados aqui, podemos afirmar, de maneira segura, que os ataques de Cabo Delgado são, à luz dos critérios de noticiabilidade e da literatura sobre *media* e conflitos, incluindo terrorismo, acontecimentos noticiosos por excelência. Em nenhuma democracia que se preze, o jornalismo contornaria uma tragédia tal como a que está em curso em Cabo Delgado – é ignorar a amplitude e a intensidade como critérios de noticiabilidade, conforme demonstrado na revisão da literatura.

Quando há uma guerra com mais de 4 mil mortos, cerca de mil deslocados, e um elevado grau de destruição, esse é o valor notícia magnitude na sua máxima expressão. Quando há uma guerra a desestruturar famílias e sociedades, tal como ocorre em Cabo Delgado, em jornalismo, esse é um evento com profundo significado na vida das pessoas.

Ter um jornalismo que se cala perante uma guerra como a de Cabo Delgado, com as consequências trágicas que lhe estão associadas, é ter jornalistas a negarem o critério da negatividade na sua expressão mais brutal. Pode concordar-se com os não-membros da comunidade jornalística que olham para o universo jornalístico como mundo de notícias vindas do "inferno", mas mortes e massacres, como os ocorridos em Cabo Delgado, são notícia em qualquer parte do Mundo, excepto nos regimes autoritários.

Tal como os ataques terroristas de vários países, como Quénia, Somália e República Democrática do Congo, frequentemente reportados na imprensa dos seus respectivos países e de todo o mundo, não é razoável esperar que acontecimentos trágicos sejam ignorados apenas porque acontecem em Cabo Delgado.

Não são os jornalistas que criam os ataques, muito menos são eles que os protagonizam. Pelo contrário, a visão negativa sobre a guerra de Cabo Delgado, presente na imprensa, radica nos valores-notícia que os jornalistas utilizam na selecção dos acontecimentos do mundo real e na construção das estórias que contam sobre a realidade.

Quando grupos armados devastam diversas aldeias, ao ponto de ocuparem vilas distritais por aproximadamente um ano, como sucedeu em Mocímboa da Praia, não há jornalismo digno desse nome que se mantenha em silêncio – isso chama-se inesperado ou inversão como critérios de noticiabilidade.

Quando Forças de Defesa e Segurança são desalojadas de aldeias e vilas distritais e obrigadas a abandonar seus postos e fugir em debandada, e quando isso se torna tão recorrente quanto os próprios ataques, não pode haver melhor demonstração do que menos se espera de um Estado.

Quando há relatos recorrentes de agentes do Estado, no caso militares das FDS, a violarem direitos humanos das comunidades atingidas pela guerra, aqueles que eles deviam proteger, estamos perante o critério da infracção, que reconhece ao jornalismo a função de "policiamento informativo" da sociedade, com particular atenção ao Governo, contra o desvio, o crime, a corrupção, a violação de direitos humanos, entre outras infracções.

Em suma, as guerras, como a de Cabo Delgado, a calamidade e a morte, como mais de 4 mil mortos e 1000 deslocados, a magnitude, como os mega-ataques dos insurgentes, a infracção, quando militares do Estado violam direitos humanos que era suposto protegerem, ou quando extorquem população deslocada, estão entre as "qualidades duradouras" de uma notícia.

## COMO O JORNALISMO REAGIU?

Perante a reposta militarizada do Estado, formaram-se duas tendências na cobertura jornalística dos ataques de Cabo Delgado. Por um lado, houve órgãos de comunicação social, particularmente do sector público, que pautaram por uma postura silenciosa perante o conflito, respondendo positivamente à intenção do Governo em ocultar a guerra.[3] Quando muito, órgãos como a Televisão de Moçambique (TVM), a Rádio Moçambique (RM) e o Jornal Notícias, limitaram-se a reproduzir discursos oficiais, não fosse forte o controlo político que era exercido pela Frelimo, o partido que dirige o País desde a independência de 1975.

Desde finais de 2017, quando iniciou a guerra em Cabo Delgado, até meados de 2021, quando chegaram ao País forças militares estrangeiras para ajudar Moçambique a combater

[3] Só com a reconquista de territórios anteriormente tomados pelo inimigo, casos dos distritos de Mocímboa da Praia e de Palma, o que só foi possível com a chegada de tropas estrangeiras, particularmente o Ruanda, é que o Governo abriu as portas para Cabo Delgado. Mesmo assim, não para todos os órgãos de comunicação, muito menos para se fazer jornalismo imparcial, mas para órgãos de preferência governamental, com destaque para a TVM, com missão de mostrar a vitória das tropas moçambicanas e ruandesas, em claras abordagens tendenciosas e propagandísticas.

a insurgência, este grupo de órgãos de comunicação social pró-governamental só fazia referências esporádicas ao curso do conflito, geralmente quando altos dirigentes do Estado e das FDS, incluindo o próprio Presidente da República, visitavam os locais do conflito ou se pronunciavam sobre o mesmo.

Tratava-se de notícias que amplificavam a propaganda governamental sobre a guerra, que reivindicava supostas vitórias no terreno e fragilização dos "*al-shabaab*", alegadamente em debandada, justamente quando os órgãos independentes do Governo reportavam o agravamento da situação da insurgência, em Cabo Delgado. Quando muito, esses órgãos de comunicação social, a chamada "imprensa pública", limitavam-se a reproduzir, acriticamente, os depoimentos governamentais, apresentando apenas o lado oficial do conflito.

Por sua vez, nos *media* independentes do Governo, assistiu-se uma tendência oposta, com alguns órgãos de comunicação social a destacarem-se na cobertura sistemática do conflito. Os jornais *MediaFAX* e *Carta de Moçambique*, e os portais de notícias *Zitamar News* e *Pinnacle News*, estão entre os órgãos de comunicação que mais se destacaram e continuam a destacar-se a contar a evolução da guerra além da propaganda governamental.

Estes e outros órgãos encontraram formas alternativas, tais como a investigação jornalística e outras para fazer face ao bloqueio do governo à imprensa, ainda mais nesta era das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), em que os jornalistas não estão mais reféns da informação oficial para estar a par dos acontecimentos do dia-a-dia.

Aliás, além de razões de fundo por detrás da proibição da guerra para jornalistas, como o encobrimento das fragilidades das FDS, também vítimas de desinvestimentos e esquemas de corrupção que escangalharam até sectores nevrálgicos do Estado, como a defesa e segurança, o Governo pode, também, ter minimizado o facto de que, a despeito de todas as querelas sobre o papel de "jornalista-cidadão"[4], nesta era de *media* digitais, qualquer um pode partilhar informações e alimentar um público-alvo diversificado, incluindo os próprios jornalistas profissionais e *media mainstream*.

[4] Termo conceptualmente controverso, o jornalista-cidadão pode ser definido como cidadão que, mesmo não sendo jornalista profissional, participa na produção e partilha de informação, por ser testemunha de factos importantes, sendo a *internet* uma grande aliada na divulgação da informação (Foschini & Taddei, 2006). O lema do mundo do jornalismo–cidadão é de que «qualquer um pode fazer notícia», ou «faça [jornalismo] você [cidadão] mesmo», advogando, no fundo, o fim do papel de *gatekeeper* (filtro noticioso) que o jornalismo se atribuiu, no século XIX, porquanto, nesta era das redes sociais da *internet*, qualquer cidadão pode participar dessa transformação na forma de produzir e divulgar notícias (Foschini & Taddei, 2006). De acordo com Moretzsohn (2006), o jornalismo-cidadão, também conhecido como jornalismo participativo, assenta na ideia de que, com as facilidades proporcionadas pelas novas tecnologias de comunicação, qualquer um, desde que munido de um telemóvel com câmera, operando um blogue, pode transformar-se em repórter, o que provoca, entre muitas outras leituras, a profecia do fim do jornalismo tal como o conhecemos. Mas esta profecia não é consensual no Jornalismo, sobretudo na área de estudos conhecida como Jornalismo e *Media* Digitais. Não é, pois, pelo facto de qualquer cidadão ter acesso a um *smartphone* e partilhar informações que ele passa a ser jornalista. Mais do que fazer registos e publicações pontuais de eventos, o Jornalismo é uma profissão que se orienta por técnicas e normas próprias, e com responsabilidades éticas e deontológicas que ultrapassam qualquer amadorismo à sua semelhança, ainda que imbuído de boas intenções. Tal como observa Strecker, «não é o facto de todo mundo ter acesso a ferramentas de publicação, num ambiente internacional como a *Internet*, que vai transformar todo ser humano em jornalista» (Correia, 2007:23).

O MediaFAX, a Zitamar News e a ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project[5]), por exemplo, estabeleceram, em Maio de 2020, um projecto denominado "Cabo Ligado" que, a partir de pontos focais nas áreas de conflito e outras fontes classificadas, monitora o dia-a-dia da guerra, tendo-se tornado num dos principais repositórios de informação sobre a guerra de Cabo Delgado. Além de outros meios de comunicação e organizações não governamentais, foi também a partir deste projecto que vieram a público muitas das notícias contraditórias à propaganda governamental sobre a guerra de Cabo Delgado, o que tornou estes órgãos uma espécie de "inimigos" aos olhos do governo, com toda a ostracização daí decorrente, incluindo a expulsão do editor da *Zitamar*, Tom Browker.

Quando o Governo se apercebeu de que as detenções não paravam as informações sobre a guerra, abriu uma outra frente. Trata-se de uma campanha de ameaças e descredibilização de jornalistas que expõem o lado oculto do conflito, actos protagonizados por dirigentes e comentadores ao serviço do Governo.

Em Fevereiro de 2020, por exemplo, o presidente do Conselho de Administração da Empresa Nacional de Parques de Ciência e Tecnologia, Julião João Cumbane, chegou a aconselhar, na sua conta pessoal do Facebook, ao Estado Maior General das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), ao Comando Geral da Polícia da República de Moçambique (PRM) e ao Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE) para que conjugassem «inteligência e acções enérgicas – mesmo as extra-legais! – contra as "notícias" miserabilistas que desmoralizam as Forças de Defesa e Segurança (FDS), que combatem os ataques por procuração nas regiões Norte e Centro de Moçambique» (Tinga, 2020).

Em Novembro do mesmo ano, foi o próprio presidente da República, Filipe Nyusi, que falou de uma «saga de distorção da realidade na divulgação de irrealidades», incluindo o que chamou de «alguns órgãos de informação, que ao invés de pautarem pelo profissionalismo, acabam, deliberadamente ou inocentemente, agindo em vantagem dos inimigos ou dos terroristas». Foi na mesma ocasião que Nyusi alertou o exército para estar vigilante e pronto para agir, por forma a «não ser denegrido, deliberadamente e, passivamente, estarem a assistir sem responsabilizar esse tipo de compatriotas» (Mapote, 2020).

É o que o MISA (2021) designou por radicalização do discurso político contra a imprensa que reporta sobre a guerra que, segundo a organização, se assistiu à medida que se intensificavam os ataques à liberdade de imprensa, em Cabo Delgado, através de ameaças, detenções, agressões, raptos e encerramento de rádios comunitárias.

Carneiro (2021) designa como a "cassete de Maputo", que consiste numa «campanha de desinformação sobre o que se passa, em Cabo Delgado», movida para «silenciar as vozes da população, das organizações da sociedade civil, de investigadores e jornalistas».

[5] Organização não-governamental (ONG) norte-americana que se dedica à análise de conflitos militares em várias partes do globo.

# CONCLUSÃO

Como ficou demonstrado ao longo deste artigo, o Governo moçambicano nunca tolerou qualquer cobertura jornalística que lhe fosse crítica sobre a guerra de Cabo Delgado. Pelo contrário, sempre quis controlar a narrativa sobre os ataques no Norte de Moçambique, o que passou pela adopção, desde o início, de uma postura hostil ao jornalismo, que se manifestou em ameaças e até detenções de jornalistas simplesmente por exporem o lado da guerra que o Governo quis ocultar.

As detenções dos repórteres Amade Abubacar e Germano Adriano, e o desaparecimento do repórter Ibrahimo Mbaruco estão entre os casos mais célebres do cerco contra a imprensa em Cabo Delgado.

Enquanto a comunicação social do sector público adoptava um pacto de silêncio sobre a guerra, os *media* independentes do Governo encontraram formas alternativas de continuar a desempenhar o vital papel da imprensa em democracias, fornecendo informação como alimento para a participação política dos cidadãos. Por isso, este texto conclui que o maior desafio ao Governo continua a ser a salvaguarda da liberdade de imprensa, dentro das mais variadas tendências e linhas editoriais dos órgãos de comunicação social.

Tal como observou o Instituto Internacional de Imprensa (IPI), no seu Relatório de 1985, os políticos que apelam para a redução das notícias sobre incidentes terroristas e tumultos deveriam procurar soluções que conduzam às verdadeiras raízes dos problemas, em vez de matarem o mensageiro que traz as más novas, ainda mais porque a experiência tem demonstrado que o silêncio fomenta o mistério e é o terreno mais propício para a acção violenta (Resendes, 2007).

As ameaças, perseguições, detenções, e até o desaparecimento de jornalistas encontrados na linha de cobertura da guerra de Cabo Delgado não podiam deixar de ser um grande atentado contra a democracia, se assumirmos que uma imprensa livre é um dos mais fundamentais pilares de uma democracia. A comunidade não-jornalística pode não entender ou até não concordar com os princípios técnico-profissionais que os jornalistas usam para valorar os conflitos como acontecimentos noticiosos, mas exortar a tomada de acções extra-legais contra pessoas que nada mais fazem senão exercer uma actividade que não é criminal, é por demais crítico numa democracia.

Se se pode ignorar ataques feitos pelos agentes de propaganda do Governo, já está fora de todos os limites quando é o dirigente máximo de um País que faz apelos para medidas contra o jornalismo livre. Mas essa é a trágica situação em que Moçambique se encontra, de uma continuada degradação do espaço cívico, das liberdades fundamentais e da participação política dos cidadãos.

De acordo com Anderson (2021), Moçambique está, pois, entre países que oferecem excelentes exemplos da tendência global observada na última década em direcção ao aumento

do autoritarismo e ao fechamento do espaço cívico no Mundo. Os autores destacam que, em Moçambique, descrito como um país com forte regime de partido único, as vozes pró-Frelimo tornaram-se cada vez mais activas nos últimos anos, com um número crescente de ataques *online* e ameaças contra líderes da sociedade civil, jornalistas e activistas da oposição.

Por sua vez, o *International Media Support* (IMS, 2023) indica, no seu Relatório de avaliação dos *media,* que o fechamento do espaço cívico em Moçambique limita a capacidade dos cidadãos de contribuir e participar dos esforços para enfrentar os desafios em torno da segurança e da recessão económica, que precisam de mais plataformas de diálogo e menos restrições à forma como a sociedade se organiza, partilha e recebe informação.

De facto, a resposta militarizada do Governo contra o jornalismo não é um simples ataque contra a comunicação social. Longe de ser um caso isolado, trata-se, pelo contrário, de apenas um exemplo sobre como o espaço cívico tem estado a ficar cada vez mais fechado, em Moçambique, onde o autoritarismo do Estado (Brito, 2019; Conrado, 2021) não podia estar mais evidenciado.

Em 2021, o Índice de Democracia do *The Economist Intelligence Unit* classificou Moçambique, pelo quarto ano consecutivo, como um regime autoritário (EIU, 2021). No Índice da Liberdade de Imprensa 2021, dos RSF, que avalia 180 países, Moçambique ocupa a posição 108, superando países como Angola (103) e Guiné-Bissau (95) – no *ranking* 2022, o País situa-se no lugar 116 (RSF, 2019; RSF, 2022b).

Tal como escrevemos em outro texto, com todos os problemas metodológicos que se lhes podem apontar, estes resultados mostram, simplesmente, que o regime político, em Moçambique, longe de ser democrático, é mais uma "democradura", na medida em que as práticas e os mecanismos autoritários são o que o caracteriza, concretamente, mas ao mesmo tempo, nos aspectos formais, são as regras democráticas que parecem vigorar, começando com a lei constitucional (Nhantumbo, 2022).

Esta é, pois, a nossa realidade: 48 anos depois da proclamação da independência e 31 anos de liberalização políticas, o regime político, em Moçambique, sob controlo da Frelimo, o partido que governa o País desde 1975, nunca se abriu, genuinamente, para a democracia, fazendo desta última um mero instrumento ao serviço dos seus interesses diante dos parceiros internacionais.

Cabo Delgado é, simplesmente, um caso emblemático de como o cerceamento das liberdades e da democracia está no ponto mais alto da história de Moçambique pós-1990. Gilles Cistac, assassinado a tiro, em plena capital Maputo, e à luz do dia; Anastácio Matavel, também ele crivado de balas por agentes de elite da Polícia da República de Moçambique, em plena cidade Xai-Xai, e à luz do dia; José Macuane e Ericino de Salema, raptados e seviciados, na cidade de Maputo, o antigo bispo de Pemba, Dom Lisboa, atacado publicamente por sectores ligados ao Governo, todos com o denominador comum de terem sido críticos à governação da Frelimo, encerram esse quadro sombrio no exercício das liberdades civis, em Moçambique.

Para citar mais um exemplo, é penoso que, há cerca de 8 anos, em Moçambique, só sejam permitidas manifestações para saudar a dita "sábia liderança" do presidente da Frelimo e da República, Filipe Nyusi. Qualquer outra manifestação de repúdio à governação da Frelimo é recebida com Polícias altamente armados, carros blindados, gás lacrimogéneo e cães prontos a atacar. No próprio domínio da comunicação social, as propostas de Lei de Comunicação Social e de Radiodifusão parecem, citando Fernando Lima, ter sido feitas numa esquadra da Polícia, representando um grave retrocesso nas conquistas alcançadas na luta pela liberdade de imprensa em Moçambique.

Mais recentemente, a Proposta de Lei sobre o Regime Jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Acções Conexas, que foi ao extremo de, praticamente, criminalizar o jornalismo, e a Proposta de Lei das Organizações Sem Fins Lucrativos, fecham o quadro cataclítico em que as liberdades democráticas se encontram, em Moçambique.

# REFERÊNCIAS


Amnesty International (2020a). *Mozambique: Torture by security forces in gruesome videos must be investigated*. 2020. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/mozambique-torture-by-security-forces-in-gruesome-videos-must-be-investigated-2/ (consultado a 23 de junho de 2023).

Amnesty International (2020b). *Mozambique: Video showing killing of naked woman further proof of human rights violations by state armed forces*. 2020. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/09/mozambique-video-showing-killing-of-naked-woman-further-proof-of-human-rights-violations-by-state-armed-forces/ (consultado a 23 de junho de 2023).

Amnesty International (2021). *Mozambique: "What I saw is death": War crimes in Mozambiqué s forgotten cape*. 2021. Disponível em: https://www.amnesty.org/es/documents/afr41/3545/2021/en/ (consultado a 23 de junho de 2023).

Amnistia Internacional (2019). *Jornalista detido acusado formalmente*. 2019. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/AFR4102352019PORTUGUESE.pdf (consultado a 20 de junho de 2019).

Anderson, C.R. (2021). *Navigatiting Civic Space in a Time of Covid: Synthesis Report*. Brighton: Instititute of Development Studies.

Brito, L. de (2019). *A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983*. Maputo: IESE.

Carneiro, M. (2021). Cabo Delgado: Santos Silva engoliu a cassete de Maputo. *Jornal Savana*. Edição Nº 1439, p.19.

Carta de Moçambique (2023). *Populares de Salaué em Ancuabe queixam.se de violação dos direitos humanos protagonizados por elementos das FADM*. 2023. Disponível em: https://www.cartamz.com/~cartamzc/index.php/sociedade/item/13802-populares-de-salaue-em-ancuabe-queixam-se-de-violacao-dos-direitos-humanos-protagonizados-por-elementos-das-fadm (consultado a 22 de junho de 2023).

CDD (2022). *Cabo Delgado: cinco anos de abusos e violação de direitos humanos*. 2022. Disponível em: https://macua.blogs.com/files/cdd-cabo-delgado-cinco-anos-de-abusos-e-violacao-de-direitos-humanos.pdf (consultado a 22 de junho de 2023).

Chichava, S. (2022). *Maulana Ali Cassimo: Insurgência no Norte de Moçambique vista do Niassa*. Boletim Ideias 147P. Maputo: IESE. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/03/ideias-147P-SC-1.pdf.

Coelho, C. *et. al.* (2015). *Jornalismo e contemporaneidade: um olhar crítico*. São Paulo: Pleiade. Disponível em: https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/livro4-online.pdf.

Conrado, R. (2021). As aporias de uma paz minada: Lições teóricas e empíricas dos processos políticos pós-1990 em Moçambique. In: *Aporias do Moçambique Pós-Colonial – Estado, sociedade e capital*. Québec: Daraja Press. pp. 2–27.

Esteves, A. (2016). Jornalistas e jornaleiros. In Rtp. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/opiniao/antonio-esteves/jornalistas-e-jornaleiros_931418 (consultado a 02 de Julho de 2023).

Correia, F. (2007). *Jornalismo do Cidadão – Quem És Tu?* 2007. Disponível em: http://www.bocc.ubi.pt/pag/correia-frederico-jornalismo-do-cidadao.pdf (consultado a 15 de outubro de 2016).

CPI & Clube Português de Imprensa (2017). *A reportagem sobre o Terrorismo e os Dilemas da Liberdade de Expressão*. 2017. Disponível em: https://clubedeimprensa.pt/aconteceu/connosco/a-reportagem-sobre-terrorismo-e-os-dilemas-da-liberdade-de-expressao/ (consultado a 22 de junho de 2023).

Faria, F. (2007). O Papel dos *Media* na Luta Contra o Terrorismo: que Cobertura Mediática aos Actos Terroristas?". In: *Nação e Defesa*. 3ª Série. pp. 155–177.

Faustino, A. (2018). *O Papel dos* Media *no quadro do Terrorismo como Acção Estratégica*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Foschini, A. & Taddei, R. (2006). *Jornalismo Cidadão. Você faz a notícia*. 2006. Disponível em: https://amigosdejanuaria.files.wordpress.com/2011/09/conquiste_a_rede_jornalismo_cidadao.pdf (consultado a 20 de dezembro de 2022).

Galtung, J. & Ruge, M. (1999). A estrutura do noticiário estrangeiro. A apresentação das crises do Congo, Cuba e Chipre em quatro jornais estrangeiros. In: N. Traquina (ed.). *Jornalismo: Questões, Teorias e Estórias*. Lisboa: Vega. pp. 61–73.

Gradim, A. (2000). *Manual de Jornalismo*. 2000. Disponível em: http://www.livroslabcom.ubi.pt/pdfs/gradim_anabela_manual_jornalismo.pdf (consultado a 25 de julho de 2011).

Habibe, S., Forquilha, S. & Pereira, J. C. (2019). *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o Caso de Mocímboa da Praia*. Cadernos IESE 17. Maputo: IESE.

Hall, S. *et al.* (1999). A produção social das notícias: o *mugging* nos *media*. In: N. Traquina (ed.). *Jornalismo: Questões, Teorias e Estórias*. Lisboa: Vega. pp. 224–248.

IMS (2023). *Reimagining the role of media in Mozambique in the era of terrorism and natural disasters*. 2023. Disponível em: https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2023/03/Reimagining-the-role-of-media-in-Mozambique.pdf (consultado a 28 de junho de 2023).

Katz, E. (1999). Os acontecimentos mediáticos: o sentido de ocasião. In: N. Traquina (ed.). *Jornalismo: Questões, Teorias e Estórias."* Lisboa: Vega. pp. 52–60.

Love, J. (2023). *When Private Military Operations Fail: the Case of Mozambique*. 2023. Oxford Political Review. Disponível em: https://oxfordpoliticalreview.com/2023/03/06/when-private-military-operations-fail-the-case-of-mozambique/ (consultado a 28 de junho de 2023).

Lusa (2021). *Cabo Delgado: novo relatório da AI descreve violações de direitos humanos em Cabo Delgado*. 2021. Carta de Moçambique. Disponível em: https://www.cartamz.com/~cartamzc/index.php/crime/item/7366-terrorismo-em-cabo-delgado-novo-relatorio-da-ai-descreve-violacoes-de-direitos-humanos-em-cabo-delgado (consultado a 22 de junho de 2023).

Lusa (2023). *Violação de direitos humanos em Moçambique aumentou com conflito no norte*. 2023. observador. Disponível em: https://observador.pt/2023/03/28/violacao-de-direitos-humanos-em-mocambique-aumentou-com-conflito-no-norte/ (consultado a 22 de Junho de 2023).

Mapote, W. (2020). *Filipe Nyusi acusa parte da imprensa de manipular informações sobre a guerra em Cabo Delgado*. 2020. Voz de América. Disponível em: https://www.voaportugues.com/a/filipe-nyusi-acusa-parte-da-imprensa-de-manipular-informa%C3%A7%C3%B5es-sobre-a-guerra-em-cabo-delgado/5676048.html (consultado a 26 de novembro de 2020).

MISA (2019). *Estágio da liberdade de imprensa em moçambique - 2019 apagão de informação e as perseguições contra a imprensa em Cabo Delgado*. 2019. Disponível em: https://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/relatorios/relatorio-2008/98-estagio-da-liberdade-de-imprensa-em-mocambique-2019-apagao-de-informacao-e-as-perseguicoes-contra-a-imprensa-em-cabo-delgado/file (consultado a 7 de junho de 2022).

MISA (2021). *Relatório sobre o estado das liberdades de imprensa e de expressão em 2019 e 2020: Perseguições, raptos, incêndios e processos judiciais contra jornalistas em Moçambique*. 2021. Disponível em: https://www.caicc.org.mz/diario/wp-content/uploads/2021/05/relatorio-sobre-o-estado-das-liberdades-de-imprensa-e-de-expressao-em-2019-2020.pdf (consultado a 7 de junho de 2022).

Moretzsohn, S. (2006). O mito libertário do "jornalismo cidadão". *Comunicação e Sociedade*. 9–10 pp.63–81.

Morier-Genoud, E. (2020). *The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning*. 2020. Journal of Eastern African Studies. Disponível em: https://doi.org/10.1080/17531055.2020.1789271 (consultado a 20 de agosto de 2022).

Nhampossa, A. (2019). *Jornalistas moçambicanos que cobriam conflito em Cabo Delgado concedidos liberdade condicional após meses na prisão*. 2019. Global Voices. Disponível em: https://pt.globalvoices.org/2019/04/26/jornalistas-mocambicanos-que-cobriam-conflito-em-cabo-delgado-concedidos-liberdade-condicional-apos-meses-na-prisao/ (consultado a 30 de dezembro de 2019).

Nhantumbo, A. (2022). *O Jornalismo numa democradura*. 2022. Disponível em: https://cartamz.com/index.php/opiniao/carta-de-opiniao/item/10801-o-jornalismo-numa-democradura.

Observatório de Conflitos (2022a). *Cabo Ligado Mensal: Setembro de 2022*. 2022. Cabo Ligado. Disponível em: https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2022/10/Cabo-Ligado-Portuguese-Monthly-September-2022.pdf (consultado a 29 de outubro de 2022).

Observatório de Conflitos (2022b). *Cabo Ligado weekely: 3-9 October 2022*. 2022. Disponível em: https://www.caboligado.com/reports/cabo-ligado-weekly-3-9-october-2022 (consultado a 13 de outubro de 2022).

Repórter Sem Fronteiras (2022a). *Africa. Mozambique*. 2022. Disponível em: https://rsf.org/en/country/mozambique (consultado a 7 de junho de 2022).

Repórter Sem Fronteiras (2022b). *Moçambique*. 2022. Disponível em: https://rsf.org/pt-br/ranking?year=2022 (consultado a 2 de janeiro de 2023).

Repórter Sem Fronteiras (2019). *Two Mozambican journalists freed after being held for months*. 2019. Disponível em: https://rsf.org/en/two-mozambican-journalists-freed-after-being-held-months (consultado a 28 de junho de 2023).

Resendes, M. B. (2007). *Os* media *e o terrorismo*. 2007. Disponível em: https://www.e-cultura.pt/ieei/wp-content/uploads/docs/SR5/PT_ADN_IEEI_005_0033_Os%20media%20e%20o%20terrorismo%20M.%20Bettencourt%20Resendes.pdf (consultado a 1 de janeiro de 2023).

Rissoni, G. P. S. (2004). *Cobertura de Guerra – mediação e realidade*. 2004. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/23592> (consultado a 14 de abril de 2015).

Santos, J. dos (1992). *O que é Comunicação*. Lisboa: Sociedade Editorial e Livreira.

Schlesinger, P. (1999). Os jornalistas e a sua máquina do tempo. In: N. Traquina (ed.). *Jornalismo: Questões, Teorias e "Estórias."* Lisboa: Vega. pp. 177–190.

Silva, G. (2005). Para pensar os critérios de noticiabilidade. In: *Estudos de Jornalismo e Mídia. Vol.II*. pp. 95–107. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/2091-Texto%20do%20Artigo-6215-1-10-20080611.pdf.

Sousa, J. (2001). *Elementos do Jornalismo Impresso*. Porto: Universidade Fernando Pessoa. Disponível em: http://www.bocc.ubi.pt/pag/sousa-jorge-pedro-elementos-de-jornalismo-impresso.pdf.

The Economist Intelligence Unit (2021). *Democracy Index 2021. The China Challenge*. 2021. Disponível em: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm_source=economist&utm_medium=daily_chart&utm_campaign=democracy-index-2021#mktoForm_anchor (consultado a 2 de janeiro de 2023).

Tinga, J. (2020). *CDD condena ameaças de silenciamento de jornalistas que reportam ataques armados em Cabo Delgado*. 2020. CDD Eleições. Disponível em: https://cddmoz.org/wp content/uploads/2020/02/CDD_condena_ameacas_de_silenciamento_de_jornalistas_que_reportam_sobre_os_ataques_armados_em_cabo_delgado.pdf (consultado a 20 de março de 2020).

Traquina, N. (1999). As notícias. In: N. Traquina (ed.). *Questões, Teorias e "Estórias."* Lisboa: Vega. pp. 167–176.

Traquina, N. (2007). *O Que é Jornalismo?* Lisboa: Quimera Editores.

UNHCR (2022). *Nearly 1 million people have fled five years of northern Mozambique violence*. 2022. Disponível em: https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/10/633be4474/nearly-1-million-people-fled-five-years-northern-mozambique-violence.html (consultado a 5 de outubro de 2022).

WLSA Moçambique (2021). *Carta Aberta sobre a situação dramática em Cabo Delgado*. 2021. Disponível em: https://www.wlsa.org.mz/carta-aberta-sobre-a-situacao-dramatica-em-cabo-delgado/ (consultado a 22 de junho de 2023).

# PARTE II
# ECONOMIA

# REINVESTIMENTO, "CORRIDAS" AOS RECURSOS E A INALIENABILIDADE DO LUGAR: AS ESTRATIFICAÇÕES ACTIVAS DA TERRA EM MOÇAMBIQUE

Alicia Hayashi Lazzarini

> *Xinavane era um régulo (líder tradicional). Mas não é onde a empresa está agora. É (noutro local) o lugar onde estava o Régulo Xinavane. Mas quando a empresa foi transferida…. continuaram a chamar-lhe (empresa) Xinavane. Portanto, quando eu nasci, a vila já era Xinavane, Xinavane, Xinavane, embora Xinavane não estivesse cá. Aqui é Chibanza. Xinavane estava ali…*
> Entrevista com o Senhor Andréas (31 de Janeiro de 2014)[1]

Durante a pesquisa de campo, em 2013 e 2014, os residentes da vila produtora de açúcar de Xinavane insistiram que Xinavane não era Xinavane. Na verdade, o nome referia-se a uma área vizinha, que o régulo Xinavane tinha administrado. Entendi que o local conhecido por Xinavane, em homenagem à Açucareira de Xinavane, tinha sido transferido da sua localização original para a actual. Ainda assim, fiquei intrigada com o facto de os residentes de Xinavane me terem repetido isto. Foi apenas através de um conhecimento mais profundo de Xinavane como um lugar que compreendi o significado desta repetição: apesar das tentativas coloniais europeias e capitalistas recentes de apresentar Xinavane como um local de sucesso de investimento agro-industrial, Xinavane não é esta ficção capitalista. É, de facto, um lugar africano pós-colonial diversificado.[2]

Começo precisamente por esta epígrafe porque tenho acompanhado com interesse, e também com preocupação, a proliferação de literatura sobre a apropriação de terras e de recursos (Borras, Fig & Suaréz, 2011; White *et al*., 2012; Scoones *et al*., 2013; Wolford *et al*., 2013; Hall *et al*., 2015). Esta rápida proliferação da literatura permitiu um exame necessário das desigualdades socioeconómicas em grande escala e em expansão entre o Norte e o Sul Globais, em grande parte através de reivindicações de recursos neste último (Hall, 2013). Esta literatura exige uma reflexão valiosa sobre os actores, os processos, as condições físicas e as instituições

[1] Todos os nomes foram alterados. A autora efectuou todas as entrevistas e traduções em português.

[2] Xinavane ou Moçambique não podem representar a heterogeneidade do continente. No entanto, baseio-me na linguagem dos interlocutores moçambicanos para realçar as distinções entre as abordagens europeias (e brancas) e moçambicanas da terra e do lugar Xinavane.

que se unem para tornar a terra reconhecível como passível de investimento – e fazer com que a terra se torne realmente disponível para investimento (Li, 2014).

Todavia, defendo que a literatura mais alargada sobre a corrida aos recursos não tem em conta aspectos importantes para tornar a terra passível de investimento. Este aspecto é particularmente significativo em contextos africanos, onde a terra foi profundamente produzida através da resistência e do domínio coloniais. Em primeiro lugar, embora grande parte dos estudos sobre a corrida aos recursos se refira a projectos de investimento maciço e aos seus efeitos espectaculares, pouco analisa a fragmentação e o fracasso inerente de muitos destes projectos. Isto deixa intactas as ficções do sucesso capitalista que são necessárias para que o investimento continue. Em segundo lugar, a literatura não tem em conta as dinâmicas históricas e coloniais específicas do investimento, desinvestimento e reinvestimento na transformação da terra em recurso de investimento: a forma como o investimento contemporâneo depende de processos históricos profundos de investimento e expropriação, particularmente em África. Por último, poucos estudiosos centram as especificidades do lugar no meio dos fluxos económicos e socioculturais globais. Defendo que em vez de actuar como um antecedente passivo para o contributo financeiro, as estratificações regionais e geo-histórias específicas do investimento relacionado com a terra num determinado lugar moldam fundamentalmente a actividade capitalista actual.

Por outras palavras, enquanto esta literatura sustenta que as corridas aos recursos não são novas, há menos estudos que analisam profundamente a historicidade do investimento contemporâneo e a sua integridade em relação aos esforços capitalistas coloniais.

Este artigo procura compreender melhor a corrida contemporânea aos recursos naturais, bem como as suas implicações para os povos que sofreram repetidamente a expropriação relacionada com o investimento. Não conceptualizo as comunidades expropriadas como sendo afectadas pelos caprichos do capital transnacional ou vencidas pela violência social espacial e marginalidade repetidas. Em vez disso, sigo as pistas de uma comunidade em particular, colocando em primeiro plano as afirmações dos residentes de que Xinavane é mais do que um lugar de sucesso capitalista. Ao fazê-lo, permite-me centrar a inalienabilidade da terra e, especificamente, do lugar em contextos africanos e de corrida à terra. Isto também alarga os estudos geográficos, particularmente os que se centram na história e na produção da terra, da natureza, do desenvolvimento desigual e do espaço. Identifico os envolvimentos coloniais de Xinavane para enfatizar como, em contraste com as narrativas dominantes de sucesso, Xinavane, enquanto terra e lugar, não pode ser alienada dos seus tecidos sociais e histórias para se tornar uma mercadoria abstracta. Demonstro, porém, como a terra, e a terra num determinado lugar, é contínua e tenuemente trabalhada e retrabalhada na tentativa de a moldar à imagem do desejo capitalista. Ao fazê-lo, centro-me na forma como Xinavane, enquanto lugar, se liga a escalas e temporalidades mais amplas de investimento, expropriação e fluxo financeiro global. Este trabalho visa desenvolver uma análise que é urgente e necessária

para compreender as violências relacionadas com a terra e a expropriação, não só no passado, mas também actualmente. Isto é especialmente importante para a análise pós-colonial em África, a chamada última fronteira de investimento (Sizemore, 2012).

Em primeiro lugar, apresento esta abordagem histórica baseada no lugar e a forma como se estende, as literaturas geográficas e sobre a corrida à terra, e em seguida rastreio as tentativas de produzir Xinavane como um espaço capitalista através de três vagas de investimento e expropriação por intermédio de três empresas açucareiras: a British Incomati Estates, a Portuguese Incomati Agricultural Society e, presentemente, a South African Xinavane Sugar Mill – Tongaat Hullet. Tal como se estivesse a seguir o rasto de uma produção de mercadorias através do espaço, reúno investigação etnográfica, cadastral e arquivística, a fim de explorar as transformações em estratificações ao longo do tempo.

Este artigo baseia-se no trabalho de campo etnográfico realizado em Xinavane de Outubro de 2013 a Maio de 2014 e em Junho de 2018, e que inclui mais de noventa entrevistas individuais e em grupo com residentes, trabalhadores e gestores da fábrica. Inclui igualmente entrevistas realizadas desde 2009 com representantes da indústria nacional e do Governo, organizadores de sindicatos, académicos independentes e afiliados a universidades e organizações da sociedade civil. Coloquei este trabalho etnográfico a par da pesquisa no cadastro nacional de terras (DNTF 1910-2006) da Direcção Nacional de Terras e Florestas em Maputo, a capital, de Maio a Agosto de 2013, durante o qual analisei mais de 40 ficheiros cadastrais associados à presença centenária da Açucareira de Xinavane (ver o catálogo da autora no Apêndice). [3]Realizei ainda pesquisa arquivística no Arquivo Nacional de Moçambique, a partir de 2009, no Arquivo Histórico Ultramarino, assim como na Sociedade Geográfica de Lisboa em 2013 e no Arquivo Nacional Britânico, em Londres, em 2014. Produzi os mapas deste artigo em 2016-2017 e 2018 com a ajuda dos laboratórios do SIG da Universidade de Minnesota e da Universidade de Bucknell.

## TERRA, CORRIDAS E A PRODUÇÃO HISTÓRICA DO LUGAR

Neste ponto, envolvo a literatura geográfica e de estudos agrários críticos. Começo por abordar os pensamentos históricos e geográficos Marxistas, e em seguida os estudos sobre a corrida aos recursos de um modo geral, e em Moçambique em particular.

## GEOGRAFIAS HISTÓRICAS, TERRA E ESPAÇO CAPITALISTA

A história do território e o estudo da paisagem continuam a ser o cerne disciplinar da geografia. Sauer ([1925] 1963) é um dos académicos mais conhecidos no que respeita às relações

[3] Tombo Nacional de Terras da Direcção Nacional de Terras e Florestas.

histórico-geográficas, em particular o seu trabalho sobre a morfologia da paisagem. O trabalho de Darby (2002) foi também fundamental para a "reconstrução de geografias passadas" (13), em especial num contexto europeu, descrevendo temas verticais das paisagens. Na viragem cultural da geografia dos anos 90, Cosgrove (1984) defendeu a paisagem como uma "forma de ver" numa perspectiva histórica, produzindo uma "geografia simbólica da paisagem cultural" (Morrissey *et al.*, 2014:9). Duncan (1990) e Duncan & Duncan (1988) enfatizaram os domínios discursivos para ler as paisagens como texto, explorando o poder na formação dos significados da paisagem. A maior parte da geografia histórica também se centrou na terra, no imperialismo e no discurso colonial na definição do presente colonial (ver Lester, 2000; Blunt & McEwan, 2002; Gregory, 2004; Heffernan, 2009). Morrissey *et al.* (2014) argumentaram que o ponto forte da geografia histórica é «a capacidade de situar a pesquisa localizada em contextos mais amplos e comparativos» (3).[4]

Entre os geógrafos marxistas, Mitchell (1996) explorou a luta laboral e a violência capitalista na produção histórica da Califórnia. Envolveu a economia política com uma perspectiva de geografia cultural para pesquisar a paisagem como um terreno físico e simbólico de poder. Mitchell afirma que é necessário muito trabalho para fazer com que a paisagem pareça natural, o que se coaduna com a descrição de um fetiche da mercadoria: «a paisagem é tanto um trabalho como um apagar do trabalho», um «projecto ideológico que procura apagar os próprios factos da sua produção (bastante social!)» (Mitchell, 1996:6). À semelhança do fetichismo da mercadoria, em que a produção capitalista esconde o trabalho necessário para produzir um objecto, os actores capitalistas usam a violência e a alienação para controlar e apagar a transformação da terra pelo trabalho, a fim de fabricar um recurso produtivo e uma imagem poderosa. Ao acompanhar as lutas agro-industriais da Califórnia ao longo de um período de 30 anos, Mitchell analisou a sua paisagem como uma ficção estetizada e que exclui o trabalho. A análise de Smith ([1984] 1990) sobre a produção da natureza tem eco em Mitchell através de uma abordagem mais explícita da economia política. Smith ([1984] 1990) analisou a forma como o espaço se torna mercantilizado, «em que "pedaços específicos de matéria" são produzidos "de acordo com… a sociedade capitalista"» (62). Este processo cria duas naturezas: uma equivalente ao valor de uso, e outra abstracta e equivalente ao valor de troca. No quadro das relações capitalistas, «o espaço pode ser transformado em mercado ria» (Smith, ([1984] 1990:80-81); para tal, é necessário que um "pedaço de matéria específico" seja identificável como o seu próprio objecto. No caso da terra, isto é conseguido através da confiscação: «na transição para o capitalismo, as confiscações criaram «espaço absoluto… o mundo inteiro foi

[4] Ver Cosgrove & Daniels (1988) sobre iconografia da paisagem. Os estudos geográficos sobre história e paisagem são vastos; uma análise pormenorizada não se insere no âmbito deste artigo. Para visões gerais e novas direcções, ver Ogborn (1999), Matless (2003), Heffernan (2009), Wylie (2011) e Morrissey et al. (2014). A geografia histórica mais recente da África Austral inclui o Journal of Southern African Studies e edições especiais sobre lugar e identidade Lester (2003) e ambientalismo e turismo (McGregor, 2005).

dividido em parcelas legalmente distintas, divididas por grandes confiscações/cercados brancos, reais ou imaginários» (85).[5] O capitalismo produz espaços absolutos (por exemplo, parcelas de terra) que podem ser utilizados para obter lucro. No entanto, argumentou Smith, o espaço puramente abstracto não pode ser realmente alcançado. A plena mercantilização da natureza «é apenas uma tendência, prometida continuamente pelo impulso para a universalidade. O capitalismo… não pode, por si só, cumprir a promessa» (Smith, ([1984] 1990:63). Nas relações capitalistas, imagina-se que a natureza se torna apenas valor de troca. No entanto, tal como a terra, o espaço «funciona como muito mais» (Smith, ([1984] 1990:87). A terra é necessária para criar produtos agrícolas, mas conserva outros objectivos e significados não associados à troca no mercado. A tendência do capital é «um impulso inerente para a falta de espaço, (…) uma equalização das condições e níveis de produção» (Smith, ([1984] 1990:93-94). No entanto, enquanto a natureza da terra pode ser confiscada, o capitalismo exige irregularidades e não pode mercantilizar totalmente a natureza. Por conseguinte, esta visão de ausência de espaço não pode ser totalmente bem-sucedida; fracassa.

Mitchell (1996) descreveu a produção agrícola da Califórnia ao longo de várias décadas; Smith ([1984] 1990) descreveu em pormenor o desenvolvimento do capitalismo global no espaço, sem prestar muita atenção ao tempo. Pretendo levar estas literaturas mais longe, pensando na terra, no lugar e no tempo de forma diferente. Deste modo, abordo a forma como um determinado lugar e a sua terra são criados e transformados através de relações multidimensionais (verticais e horizontais) e historicamente estratificadas. Esta abordagem contribui para novas viragens na geografia histórica que se baseiam nas geografias negras e nos estudos pós-coloniais. Van Sant *et al.* (2020) argumentaram que «a análise histórica não é apenas sobre o passado; é também crucial para os esforços dos geógrafos humanos críticos compreender e intervir no presente» (169). Com base no trabalho de McKittrick (2011) sobre os sentidos históricos e negros do lugar, e no trabalho de Pulido, Barraclough & Cheng (2015) sobre como as histórias raciais de Los Angeles produziram e espacializaram a violência racial hoje, Van Sant *et al.* (2020) «defenderam um rejuvenescimento e extensão de abordagens para os estudos histórico-geográficos que são *inspirados pelo envolvimento directo nos problemas do presente*» (169, itálico adicionado). Assim, perguntaram «como a investigação histórico-geográfica crítica pode reunir arquivos relevantes para os problemas do presente» (Van Sant *et al.*, 2020:171). No âmbito deste colectivo, Van Sant *et al.* (2020) utilizaram a «história especial do presente da plantação para explorar diferentes conceptualizações da temporalidade, argumentando que, em última análise, o passado não recua nem se acumula simplesmente» (170). Em Van Sant *et al.* (2020), Mollet desenvolveu a ideia de Stoler (2016) de história como recurso para abordar a forma como a história «se dobra sobre si própria». Do

[5] O espaço impede uma visão geral dos ricos estudos sobre as confiscações e os bens comuns. Ver Thompson (1993), Jeffrey, McFarlane & Vasudevan (2012), Sevilla-Buitrago (2015), Amin & Howell (2016) e McDonagh & Griffin (2016).

mesmo modo, no âmbito da geografia crítica do desenvolvimento, Werner (2016) envolveu-se nesta dobragem do espaço e da história através do conceito de estratificação geo-histórica de Massey ([1984] 1995) (ver discussão mais adiante), juntamente com as teorizações dos estudos subalternos latino-americanos sobre a colonialidade do poder (Quijano, 2008; Mignolo, 2001). Werner (2016) esclareceu como o desenvolvimento espacial desigual une e vincula núcleos e periferias globais, estruturando fundamentalmente o investimento globalizado na produção têxtil das Caraíbas. Ela analisou «como as trajectórias regionais de acumulação capitalista moldam e são moldadas por histórias agrárias e rondas de investimento e reestruturação» (47). Ao examinar as estratificações multivalentes e as articulações e desarticulações do capital global existentes, Werner (2016) criticou «as narrativas de desenvolvimento dominantes que têm procurado reduzir processos espácio-temporais complexos» (48). O envolvimento das estratificações e (des)articulações do investimento demonstra como as histórias espacializadas produzem estruturas e dinâmicas contemporâneas de inclusão e exclusão socioeconómica que, por sua vez, produzem centralmente um lugar.

À semelhança dos estudos subalternos da América Latina, o teórico pós-colonial e cultural africano Mbembe (2001) enfatizou a ideia de emaranhados pós-coloniais, as ligações entre eventos e contextos coloniais e contemporâneos. Do mesmo modo, Stoler (2016) adoptou a noção de articulações ortogonais de Foucault para descrever como, em estratificações espaciais ao longo do tempo, os processos históricos ou coloniais e contemporâneos se ligam – ou desarticulam – de formas inesperadas[6]. Isto conceptualiza o tempo e o espaço de forma multidimensional, evitando os dilemas da historiografia linear, por exemplo, quando se comparam épocas coloniais e contemporâneas (Spivak, 1998). Tal como a pesquisa de Werner nas Caraíbas e de Van Sant *et al.* (2020), a minha pesquisa contribui para «uma atenção renovada às geografias históricas do e para o presente» (Van Sant *et al.*, 2020:169). Reúno estas abordagens e métodos variados para pesquisar a forma como os esforços actuais para produzir terra como mercadoria sem lugar se articulam com os do passado capitalista colonial. Faço-o recorrendo a uma pesquisa etnográfica, cadastral e arquivística igualmente profunda, para perguntar de que forma as ideologias e práticas do passado colonial, impregnadas de lugar, se articulam activamente com as violências contemporâneas relacionadas com a terra; faço-o também em diálogo com as recentes literaturas sobre a apropriação de recursos.

## ESTRATIFICAÇÃO, CORRIDAS E USURPAÇÕES

Ao apresentar uma edição especial sobre as confiscações de terras contemporâneas, White *et al.* (2012) perguntaram quais as ferramentas analíticas que os críticos da "corrida global à terra" precisam para compreender «as relações entre… circuitos maiores de

[6] Mollet envolveu-se na história de Stoler "como recurso", como ela "se dobra sobre si mesma" (Van Sant et al., 2020).

capital global (agro-negócio) e as mudanças que ocorrem ao nível das comunidades locais» (621). Segundo o apelo de Scoones *et al.* (2013) a «métodos específicos, fundamentados e transparentes» (469), alargo as questões colocadas por Li (2014) sobre como a terra passa a ser entendida como um bem passível de investimento. Pergunto como é que a terra se torna uma unidade de investimento, pensando também como é que isto funciona através da afirmação das populações de Xinavane de que Xinavane não é Xinavane. Ao fazê-lo, demonstro como o investimento capitalista não é inevitável, nem pode ser totalmente bem-sucedido na alienação da terra como mercadoria[7].

Hall (2013) identificou três vagas de estudos agrários críticos sobre a expropriação de recursos: estudos Marxistas das décadas de 1970 e 1980, que exploram a acumulação e a expropriação, trabalhos das décadas de 1980 e 1990 sobre a deslocação induzida pelo desenvolvimento e literaturas contemporâneas sobre a apropriação de terras a partir de meados da década de 2000, muitas vezes com fundamentos de acumulação por expropriação. Nos estudos recentes, Li (2014) tem sido bem vista no seu trabalho sobre investimento e mercantilização da terra (Goldstein & Yates, 2017). Li explorou a natureza *ad hoc* das corridas contemporâneas aos recursos, questionando a conjuntura de vários actores e processos para tornar a terra susceptível de investimento. Li desconstruiu as ontologias capitalistas da capacidade de investimento da terra, realçando a heterogeneidade final da terra face às forças capitalistas universalizantes. Para a sua análise, Li utilizou a ideia de conjunto de investimentos, ou uma agregação instável de vários actores, legislação, administração, mudanças materiais e terrenos e significados heterogéneos[8]. Esta abordagem é útil, mas desafio esta literatura a envolver-se em processos mais prolongados de montagem de terras que actuam na coerência, fracasso e remontagem do investimento. Para o fazer, alargo o trabalho de Massey sobre as estratificações espaciais do investimento de modo a envolver a produção histórica do lugar.

Os primeiros trabalhos de Massey procuraram criar um diálogo entre as geografias Marxista, feminista e cultural. Em *Spatial Divisions of Labor*, Massey ([1984] 1995) concebeu o lugar como um conjunto de diversas formas e estruturas socioeconómicas, «um produto da combinação de estratificações da imposição sucessiva… de rondas de investimento, de novas formas de actividade… em que cada uma delas é sobreposta e combinada com os efeitos das estruturas espaciais que a precederam» (114). As novas actividades de investimento fundem-se com formas mais antigas, em que "cada nova combinação de estratificações sucessivas [produz]

[7] As literaturas sobre a corrida aos recursos e a usurpação de terras constituem uma área de estudo enorme e em mutação, que não pode ser totalmente sintetizada neste artigo. Faço referência a artigos de enquadramento no Journal of Peasant Studies e no Third World Quarterly e aos debates que suscitaram desde a década de 2000. Para uma panorâmica histórica das confiscações de terras em África, ver Baglioni & GIbbon (2013) e Wily (2012).

[8] Uma discussão sobre a teoria da montagem (assemblage) ultrapassa o âmbito do presente artigo, mas Li parece não diferenciar entre o agencement de Deleuze – ou montagem, a coesão de partes heterogéneas – e o dispositif de Foucault – ou aparelho, que enfatiza a governação, a indução de determinados comportamentos (Legg, 2011). Em vez disso, Li parecia descrever ambos os aspectos das conjunturas ad hoc – agregações contingentes e contraditórias de factores, processos e actores – e a forma como produzem sistemas de práticas directivas.

uma nova forma e uma distribuição de igualdade, que por sua vez, constitui a base geográfica para a ronda de investimento seguinte" (119). O investimento historicamente dependente e as estruturas socio-espaciais produzem o lugar de forma desigual, criando possibilidades e limites para o investimento, bem como para a desigualdade. No entanto, em vez de as vagas de investimento produzirem topografias distintas, o lugar é moldado através de relações activas e interdependentes entre as diferentes estratificações temporais do lugar: «crucialmente – elas interagem» (321). Estas formas socio-espaciais em interacção, as desigualdades e as suas inscrições no lugar são fundamentais para a produção de terra para a produção capitalista. Esta ideia é semelhante à de Smith ([1984] 1990) de espaço profundo em que «diferentes estratificações de vida e paisagem social são sedimentadas umas nas outras» (161). Este espaço profundo estratificado, num lugar específico, é «quintessencialmente espaço social; … a "produção do espaço" de Lefebvre no seu sentido mais rico» (161). A "Concepção de Estratificações Geo-históricas" de Massey ([1984] 1995) «[capta] a inter-relação histórica do espaço» (197) e as suas interacções cruciais na construção do lugar[9].

A conceptualização da terra através de estratificações históricas permite uma melhor compreensão dos investimentos contemporâneos e das corridas à terra. Respondendo à pergunta de White *et al.* ( 2012) sobre as análises necessárias para compreender a confiscação, Edelman, Oya & Borras (2013) «apelam a uma fundamentação mais rigorosa das afirmações sobre os impactos, ao escrutínio dos projectos falhados e ao reexame da *longue durée*», bem como ao papel dos desníveis sociais e da resistência na «definição dos resultados agrários» (1517). No continente africano, em particular, este aspecto é significativo devido à volatilidade da especulação financeira de alto risco e à grande escala dos negócios de terras propostos. Peluso & Lund (2011) argumentaram que «os novos mecanismos de controlo da terra, as suas justificações e alianças para retomar a terra, bem como o contexto político-económico do neoliberalismo» (672), tornam estes processos únicos nos dias de hoje. É certo que, para Xinavane, as novas estratégias de controlo da terra e do trabalho; as conjunturas orientadas para o desenvolvimento do Estado, dos actores locais e do capital privado; e as formas neoliberais de governação e produção são importantes para compreender o investimento.

Ainda assim, Peluso & Lund (2011) juntaram-se a outros ao sublinharem a necessidade de «uma compreensão aprofundada das trajectórias históricas» (669) e das formas específicas de confiscação. Embora a história seja um pano de fundo passivo em grande parte destes estudos, outros como Edelman & León (2013), Edelman, Oya & Borras (2013) e Moore (2005) sobre a terra e o lugar do Zimbabwe como um emaranhado histórico e em estratificações, demonstram a necessidade de uma melhor análise histórica. Fazendo eco de Massey ([1984] 1995), Edelman & León (2013) examinaram a forma como a apropriação de terras

[9] Embora Massey se tenha concentrado na Grã-Bretanha e em locais industrializados.

depende de vagas de investimento mais antigas: cada «novo ciclo teve de levar em conta (e é profundamente moldado por) formações sociais pré-existentes e particularidades locais e regionais» (1697). «Com efeito, as chamadas terras vazias são tipicamente produzidas – geográfica e discursivamente – através de processos anteriores de conflito ou resistência que deslocaram ou excluíram grupos específicos» (1698). Levar a sério os processos passados permite identificar investimentos mais longos, narrativas de vazio para a produtividade e deslocações através da terra.

O "momento presente", entendido historicamente, pode ser visto «como um resultado epifenomenal de processos sociais e materiais anteriores e restaura a actuação das classes sociais em conflito, em vez de entender as suas acções como inteiramente sobredeterminadas… contextos particulares são caracterizados por reportórios históricos profundamente arraigados de contenção de classe e género e repressão estatal que moldam os conflitos de terra e facilitam ou impedem acordos em larga escala» (1698). Estas conjunturas históricas, que «se traduzem em consequências políticas, económicas… mais tarde» (Edelman & León, 2013:1698), são densas e imprevisíveis. A atenção às estratificações da terra é também «essencial para restaurar um sentido de… actuação (1521) para os membros e residentes da comunidade. Como tal, as possibilidades de investimento actuais têm tanto que ver com a "resistência e repressão" históricas e contemporâneas (1715), como com mudanças no capital financeiro. O foco nas «histórias vividas de expropriação e nas memórias dos ciclos de apropriação de terras» (1716) permite compreensões e acções que associam processos passados ao presente e ao futuro. Moore (2005) explorou de forma semelhante os emaranhados históricos da terra de «alinhamentos mutáveis e constelações condicionantes de poder» (7). Explorando as geografias da violência no Zimbabwe, Moore realçou estas histórias como «*sedimentadas* em paisagens de expropriação racializada (xi, em itálico no original). Ao mesmo tempo, Moore evocou a terra como estratificada e mutável: «Embora faça parte da paisagem, o solo sedimentado também pode ser desenterrado e transformado através do trabalho árduo para produzir novos alinhamentos» (331). A luta situada e as forças políticas e económicas produzem «uma paisagem emaranhada na qual se combinam múltiplas espacialidades, temporalidades e relações de poder» (4, itálico no original)[10]. Para melhor compreender as implicações da usurpação de terras, os estudos sobre a corrida aos recursos têm de se debruçar sobre as histórias específicas e activas do investimento. Para tal, a compreensão da terra como um conjunto de estratificações históricas multidimensionais permite aos académicos interrogar os papéis coloniais e contemporâneos do investimento na formação do lugar. Tal como se traçam as ligações de uma mercadoria através do espaço, a interrogação das estratificações históricas do lugar funciona para o desconstruir como fetiche. Esta abordagem permite aos estudiosos identificar as tentativas de separar a terra dos seus tecidos sociais e

[10] Estudos agrários críticos recentes e estudos de economia política agrária identificam a espacialidade, a história e a marginalização como áreas focais importantes (Fairbairn et al., 2014; Edelman & Wolford, 2017).

histórias enraizados para a produzir numa imagem capitalista. A desconstrução deste fetiche permite reafirmar o tecido social do lugar, ou o que faz do lugar, lugar.

Nos estudos que exploram as corridas moçambicanas, Myers (1994) demonstrou como os actores historicamente enraizados fizeram reivindicações de terra ao longo do tempo, particularmente no que diz respeito à posse de terra colonial e tradicional. Enfatizando a inserção histórica que enquadra as lutas pela terra em Moçambique, Myers explorou a forma como diferentes actores durante a era da independência colonial e os períodos de liberalização «contribuem para um quadro complexo de direitos sobrepostos sobre a terra e reivindicações competitivas» (619). Investigando as múltiplas esferas domésticas nacionais na tomada de decisões sobre o arrendamento de terras, Fairbairn (2013) elucidou como, através do controlo social e estatal colonial, os actores de elite continuaram a influenciar criticamente os direitos e as lutas pela terra em Moçambique. Traçando a era da independência colonial e a reforma e privatização, Veldwisch (2015) argumentou que «a transformação rural não acontece num vazio histórico. … (no Chókwè) cada fase deixou a sua marca no sistema de produção irrigada, algumas marcas sob a forma de padrões sociais, outras inscritas na… paisagem» (1005). Deste modo, os estudiosos da corrida aos recursos em Moçambique argumentaram sobre a importância de avançar com uma análise histórica específica para situar as actuais reivindicações e expropriações de terra. Levo esta literatura mais longe, pensando em como a mercantilização da terra contemporânea ocorre através de interligações históricas.

As expropriações de hoje não são apenas um fenómeno capitalista contemporâneo. Pelo contrário, histórias longas e há muito contestadas de expropriação e violência permitem a actual aquisição e expansão de terras. Numa altura em que o fronteirismo do investimento se baseia centralmente na alienação de recursos coloniais, é imperativo investigar as repetições e desconexões dinâmicas das terras. Em Moçambique e nos contextos africanos, uma tal abordagem permite que se veja como aspectos específicos de investimentos anteriores constituem activamente o presente. Em Moçambique, isto inclui recapitalizações de investimentos mais antigos. Nas secções seguintes, analiso as estratificações de investimento de Xinavane para demonstrar como, apesar das tentativas de alienar a terra e tornar Xinavane sem lugar, estes esforços acabam por falhar.

## XINAVANE, MOÇAMBIQUE

Os imigrantes portugueses começaram a estabelecer-se no que é hoje Moçambique, no sudeste do continente africano, no final do século XIV. No final do século XIX, Portugal iniciou esforços militares e económicos formais com o objectivo de ocupar o território. O controlo colonial era fraco, o que levou a práticas especialmente brutais, incluindo o *chibalo*, ou trabalho forçado, o que Allina (2012) descreveu como «escravatura com outro nome». Em 1975, Moçambique

conquistou a independência e criou um governo socialista dirigido pelo partido Frelimo. Apenas dois anos mais tarde, a África do Sul do *apartheid* começou a apoiar os esforços de desestabilização, transformando-se num conflito civil que destruiu a auto-suficiência do Estado e da comunidade. Com as pressões da liberalização do comércio em meados da década de 1980, Moçambique passou de uma República socialista para uma economia de orientação capitalista; em 1992, a Frelimo e o partido da oposição Renamo assinaram um acordo de paz. Em 1992, a Frelimo e o partido da oposição Renamo assinaram um acordo de paz. Em meados da década de 1990, o Governo convidou ao investimento para restabelecer a produção capitalista, tendo em vista o desenvolvimento liderado pelo sector privado.

Moçambique é especialmente significativo no âmbito dos debates sobre a corrida aos recursos, uma vez que as empresas estrangeiras concessionaram grandes extensões de terra. Já na década de 1990, mais de 40 milhões de hectares – mais de metade da superfície de Moçambique – estavam concessionados a privados (Myers, 1994). A partir de 2013, os países nórdicos, o Reino Unido, a África do Sul e Portugal adquiriram vastas propriedades (Fairbairn, 2013). O reassentamento de 7000 pessoas em Massingir junto do parque interno do Limpopo e o projecto de etanol ProCana, três vezes fracassado, suscitaram um debate académico e público (Borras, Fig & Suaréz, 2011; Lunstrom, 2014; Milgroom, 2015; Otsuki, Achá & Wijnhoud, 2016). O investimento Sul-Sul produziu contornos desiguais: a União dos Camponeses criticou fortemente o ProSavana no Norte, uma importante parceria Brasil-Japão-Moçambique que promove a agricultura orientada para a exportação (Wolford & Nehring, 2015).

Neste contexto, Xinavane é uma cidade agro-industrial situada a 3 horas a norte da capital. É um local impressionante, com campos de cana que se estendem por quilómetros e quilómetros. Xinavane mudou radicalmente nos últimos 20 anos, após o abandono dos canaviais e o cultivo doméstico na sequência do conflito. É difícil exagerar até que ponto a Açucareira de Xinavane transformou a terra e foi elogiada como uma das maiores histórias de sucesso da liberalização em Moçambique. A empresa triplicou a sua propriedade agrária e a produção de açúcar, e aproveitou uma força anual de 10 000 trabalhadores locais e migrantes. A indústria do açúcar é o segundo maior empregador nacional, a seguir ao Estado moçambicano, e o maior empregador privado do País.

Xinavane é, de longe, a maior entre as quatro propriedades açucareiras reabilitadas de Moçambique, ultrapassando largamente a sua antiga – e de outras fábricas famigeradas – produção colonial de trabalho forçado (Vail & White, 1981; Buur, Mondlane & Baloi, 2011; Lazzarini, 2017)[11]. Se se considerasse esta apropriação de terras apenas num sentido contemporâneo, a actual Tongaat Hulett Investment pareceria ser a impressionante realização de investimento que a indústria e os representantes do Governo defenderam que era. Na sua narrativa, a fábrica revitalizou esta

[11] Portugal exigia que os homens nativos moçambicanos se dedicassem ao trabalho forçado; após 1962, o trabalho passou a ser efectuado por coacção extrajudicialmente (Kagan-Guthrie, 2018).

zona rural depauperada, transformando-a num local de sucesso capitalista (Entrevista com o representante do Centro de Promoção Agrícola, 2 de Agosto de 2011).

No entanto, esta visão desmente as estratificações históricas deste lugar. Analiso a forma como a terra aqui foi inscrita através da reivindicação e da prática de gestão (Peluso & Lund, 2011; Li, 2014) como um espaço de possibilidade financeira e retornos lucrativos, através da expropriação colonial e contemporânea, estatal-privada. Nas secções seguintes, explicarei três níveis fundamentais de investimento, desinvestimento e reinvestimento, para se compreender como a Açucareira de Xinavane recuperou e expandiu as propriedades agrárias. Examino, em particular, as empresas britânicas, portuguesas e sul-africanas da região ao longo do século passado. Estes níveis de investimento integraram os residentes na produção de açúcar por intermédio da confiscação de terras, da deslocação e da utilização de mão de obra forçada através de meios directos e informais. No entanto, estes processos não foram inalterados nem eram previsíveis. Os residentes desafiam as narrativas de sucesso do reinvestimento, interrompendo repetidamente as tentativas capitalistas de suprimir os tecidos e passados sociais desiguais deste lugar. Exploro as tentativas de produzir terra como mercadoria e espaço puramente capitalista, bem como as linhas de fractura desta ficção em cada nível.

## NÍVEL I: INCOMATI ESTATES (1910-1952)
### LEGISLAÇÃO AGRÁRIA NOS CONTEXTOS REGIONAL E LOCAL

A Incomati Estates, uma empresa britânica, introduziu a produção de açúcar ao longo do rio Incomáti. Neste período, as terras de Xinavane tornaram-se passíveis de investimento por meio de legislação, parcelamento e arrendamento de terras, do trabalho forçado do *chibalo* e de discursos de sucesso capitalista que permitiram o financiamento transnacional.

A partir de finais da década de 1880, Portugal procurou transformar os seus territórios africanos em espaços capitalistas produtivos. Devido à escassez de recursos financeiros e populacionais, Portugal recorreu a investimentos europeus não portugueses para desenvolver os seus territórios no continente. Ao arrendar enormes concessões privadas para administrar o Centro e o Norte do território, as empresas concessionárias desenvolveram plantações, em grande parte graças ao financiamento britânico e ao trabalho forçado (Newitt, 1973; Head, 1980; Vail & White, 1981; Neil-Tomlinson, 1987). Portugal atribuiu concessões menores na região Sul do Save, onde as propriedades da Incomáti Estates começavam (Abrantes *et al.*, 1989). Em 1918, o governo colonial instituiu uma nova Lei de Terras. Esta criou três categorias de terras, em que Portugal controlava directamente o território do Estado, os súbditos africanos sob domínio tradicional eram relegados para terras de reserva nativas e as empresas coloniais administravam directamente as concessões privadas. Esta legislação restringia a circulação dos povos indígenas e exigia que os "nativos" se dedicassem a trabalhos forçados "produtivos", criando reservas de

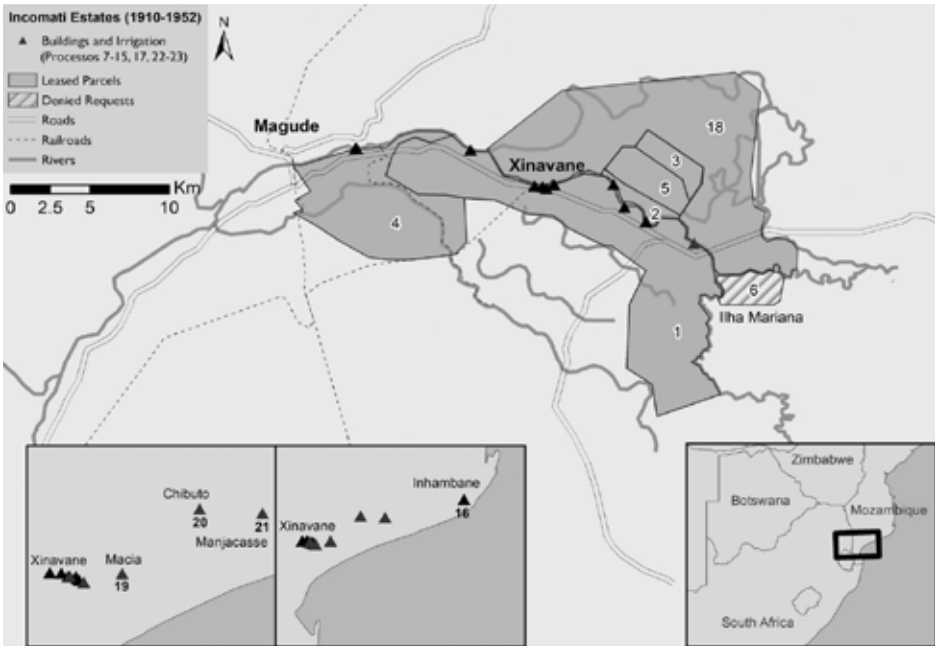
mão de obra africana para a produção capitalista europeia (Penvenne, 1989; O'Laughlin, 2000). Esta legislação proporcionou a arquitectura jurídica para as confiscações coloniais.

## TERRAS PRODUTIVAS E TRABALHO MIGRATÓRIO FORÇADO

Ligado ao açúcar sul-africano, em 1914, um investidor britânico, E. B. Ridsdel, registou as propriedades da Incomati Estates em Londres (Lazzarini, 2017). Parcelas de terras relacionadas com Xinavane - Arquivos do Cadastro Nacional de Terras (Anexo) - mostram que Portugal autorizou uma concessão inicial de quase 8000 ha para o «bom (e) rápido desenvolvimento da colónia» (Área 1, 3). Ridsdel acabou por requerer cinco parcelas de terras primárias ao longo do rio. Os arquivos cadastrais demonstram uma série de actividades destinadas a produzir a capacidade de investimento da terra, através de levantamentos de terras, registo de parcelamentos, pagamentos de arrendamento, declarações públicas notariais e anúncios de titulação publicados no Boletim Oficial da Província de Moçambique. Estas medidas aumentaram as propriedades da Incomati Estates para 10 742 ha em 1930. O Estado também autorizou concessões para irrigação e recrutamento de mão de obra forçada na província do Sul (Figura 1). Em 1952, as propriedades do Estado incluíam 23 concessões e quase 19 000 ha de terras supostamente elegíveis para investimento (Figura 1).

A transformação relacionada com o investimento também foi acompanhada por um novo sistema de trabalho (Lazzarini, 2017). Os administradores da Incomati Estates e coloniais procuraram deslocar e restringir as populações locais a reservas indígenas dentro e perto das concessões, exigindo impostos e coagindo os moçambicanos a auferir salários (Entrevista com o representante da comunidade 1, 31 de Janeiro de 2014). O Estado contratou homens de Xinavane para trabalharem como migrantes sul-africanos, alienando duplamente os habitantes locais da terra (Harries, 1994). Ao mesmo tempo, a empresa e o Estado forçaram a vinda de trabalhadores migrantes do Norte para Xinavane (Zamparoni, 2004). Este sistema, orquestrado através de uma parceria entre a administração colonial e as empresas privadas, criou um sistema semi-proletarizado e dividido por géneros, no qual os homens moçambicanos eram obrigados a partir em busca de salários, as mulheres locais trabalhavam em terras menos aráveis para a reprodução familiar e os homens migrantes eram forçados a deslocar-se para a zona (Lazzarini, 2017).

**FIGURA 1.** PARCELAS DE TERRA DA INCOMATI ESTATES, 1910-1952.




Fonte: Dados do Cadastro Nacional de Terras, Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF, [1910] 2006) (Moçambique). Mapa produzido pela autora.

## FICÇÕES DE SUCESSO DE INVESTIMENTO

Do ponto de vista dos administradores coloniais e da empresa, a Incomati Estates foi um sucesso retumbante. A empresa importou tractores e gado, implementou um sistema de irrigação britânico de última geração, montou uma fábrica e através do *chibalo*, produziu milhares de trabalhadores forçados (Área 1). Ridsdel atraiu mais financiamento britânico apregoando os solos férteis da terra e os elevados rendimentos previstos (British National Archives, ([1920] 1923). Em 1920, o Barclays Bank e o National Bank of South Africa apoiaram a Incomati Estates, que se tornou uma empresa pública, e a maioria dos accionistas britânicos comprou mais de 215 000 acções (British National Archives, 1920). A Incomati Estates estimou em 174 500 libras os lucros do ano. Em 1923, o capital social nominal era de 250 000 libras, com mais de 380 accionistas (British National Archives, ([1920] 1923). As violentas condições de trabalho forçado da Incomati Estates, que conduziram a elevadas taxas de fome e de mortalidade, impulsionaram a produção da empresa e as suas acções no estrangeiro (Zamparoni, 2004).

Em 1943, a Incomati Estates tornou-se fundamental para a economia do Sul, e Portugal atribuiu-lhe uma Ordem de Mérito Industrial. O periódico governamental *Moçambique - Documentário Trimestral* descreveu a Incomati Estates como uma «heróica ocupação económica» de antigas terras africanas, dando vida a Xinavane e a uma boa parte do comércio da província

do Sul do Save (Costa, 1943:103). De acordo com a ficção do sucesso do investimento, a Incomati Estates tinha vitalizado a área, transformando-a de terra africana não trabalhada em produção europeia, proporcionando uma atractiva oportunidade financeira britânica. Nesta primeira camada de investimento capitalista, a legislação de terras portuguesa, os processos cadastrais para parcelar a terra, os esquemas de trabalho forçado e as narrativas de sucesso financeiro juntaram-se para criar um lugar colonial-capitalista distinto dos seus vizinhos africanos. Estes métodos procuravam produzir um espaço europeu e foram fundamentais para criar a colónia portuguesa e manter o império no continente.

## COESÃO INCOMPLETA

Todavia, e apesar desta narrativa de sucesso capitalista, as propriedades agrárias da empresa eram, de facto, ténues, lentas a estabelecer e incompletas. Em primeiro lugar, oito regedorias distintas, ou seja, zonas sob a governação de régulos, tinham jurisdição sobre a área actualmente conhecida como Xinavane[12]. A Incomati Estates só conseguia operar através de negociações extra-capitalistas, através de acordos de terra verbais celebrados com régulos da zona, que por vezes davam prioridade aos interesses da comunidade e outras vezes aos do Estado colonial. A empresa obteve permissão para usar certas extensões de terra de régulos individuais (Entrevista com o representante da aldeia da zona, 27 de Junho de 2018). Foi apenas quando um régulo morreu e a presença da Incomati Estates em Xinavane se tornou mais estabelecida, que a empresa revelou que tinha obtido direitos do Estado sobre a terra.

Por outro lado, a empresa não conseguiu controlar completamente as suas terras concessionadas, tendo demorado várias décadas a tornar-se uma entidade séria. Em 1920, a empresa solicitou ao Estado a remoção de 187 aldeias indígenas e 497 casas (Área 1) das suas zonas, mas os anciãos de Xinavane referem que a empresa só conseguiu expor estas comunidades várias décadas mais tarde. Em vez disso, a constituição da Incomati Estates foi feita de forma fragmentada ao longo da década de 1920, à medida que a empresa adquiriu lentamente os direitos dos anteriores proprietários não-africanos com vista a fundir várias parcelas de terra. Além disso, apesar dos registos, dos pagamentos e dos anúncios no Boletim Oficial, os administradores coloniais informaram que os residentes africanos dependiam de certas áreas para o pastoreio do gado e indeferiram alguns pedidos (Área 6).

Por último, embora a empresa tivesse legalmente direito ao uso pleno das suas terras, o perímetro da Incomati Estates era impercetível. A maior e mais extensa parcela da empresa, por exemplo, era usada para o cultivo e criação de gado, com grandes assentamentos da

[12] Estes eram Machambutana, Machambiana, Chianissane, Ilha Mariana, Buna, Conzuene, Movana e Chibanza. Os administradores coloniais nomeavam os régulos com base na orientação para a ocupação ou jurisdição tradicional sobre uma área. Fairbairn (2013) e Myers (1994) discutiram a política de apoio dos régulos à administração colonial e contemporânea do Estado.

regedoria localizados dentro dela (Área 18). Em vez de ser inevitável, o estabelecimento da Incomati Estates não foi fácil nem garantido. A empresa e o Estado trabalharam no sentido de criar Xinavane como um espaço orientado para o capitalismo, mas os seus esforços no sentido de reclassificar a área de terra africana, supostamente improdutiva, como um espaço de sucesso colonial e capitalista europeu foram inerentemente fracturados.

## NÍVEL II: SOCIEDADE AGRÁRIA DO INCOMÁTI (1952-1996)
### CONTEXTOS REGIONAL E LOCAL

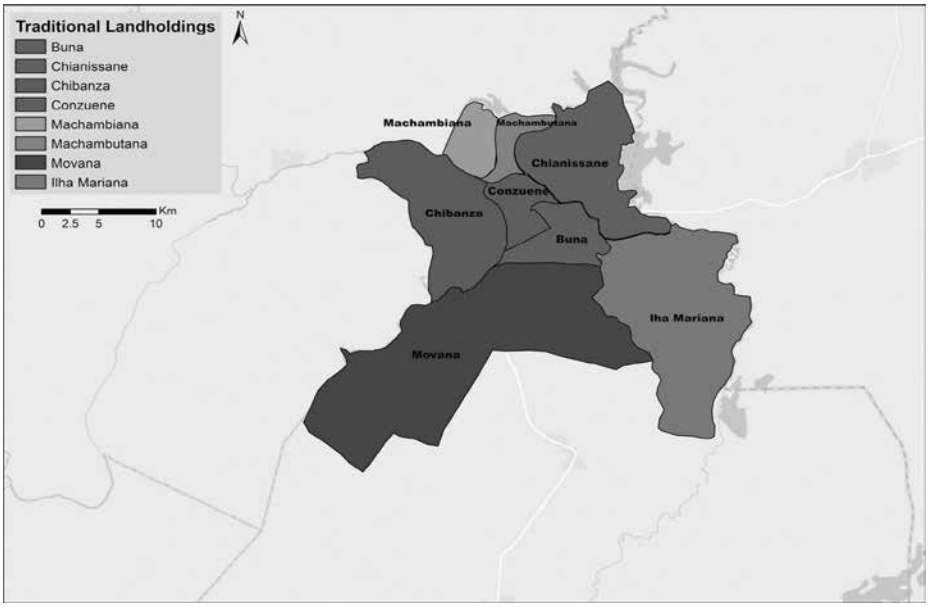
Em 1952, a Sociedade Agrícola do Incomáti, uma empresa portuguesa, comprou a Incomati Estates por 900 000 libras (Entrevista com o representante da comunidade 1, 31 de Janeiro de 2014; Área 17). Em vez de uma empresa pública com acções e acesso a financiamento britânico, a sociedade era um grupo de 10 membros, na sua maioria baseados em Lisboa, com muito menos poder de investimento. Num contexto de lutas pela autodeterminação em todo o continente, Portugal começou a apoiar a actividade económica nacionalista nas suas colónias, em vez da estrangeira, para manter os seus territórios africanos. Com menos financiamento, as empresas portuguesas exploraram mais as concessões existentes em vez de as expandirem. Em toda a colónia, o Estado e as empresas expropriaram seriamente as pessoas das concessões e exploraram mais intensamente o trabalho forçado para aumentar a produção (J. Mandlate, Departamento de História da Universidade Eduardo Mondlane, comunicação pessoal, 11 de Julho de 2018). Em Xinavane, o Estado apoiou mais plenamente os esforços da Sociedade, que reintegrou as parcelas da antiga Incomati Estates, intensificando a expropriação de terras e o trabalho forçado.

### TERRAS PRODUTIVAS E TRABALHO MIGRATÓRIO FORÇADO: EXPROPRIAÇÃO E INTENSIFICAÇÃO

Durante este período em que tinha a posse das terras, a Sociedade apenas requereu seis novas parcelas, procurando, pelo contrário, uma maior posse das terras já atribuídas. Em 1953, o Estado e a empresa instigaram grandes despejos das parcelas da Sociedade (Entrevista com o representante da comunidade 1, 31 de Janeiro de 2014; Entrevista com o representante da aldeia da zona, 27 de Junho de 2018). O Senhor Andréas referiu que os administradores identificaram áreas pouco povoadas e, em seguida, a polícia ordenou que o Régulo da zona saísse.

> *«O Régulo foi instruído pelo governo, pelo administrador, (que) todos deviam partir para a zona X [no mato]. Então, as pessoas começaram a cortar cana… para construir (novas casas) para sobreviver lá.»* (Entrevista com o Senhor Andréas, 31 de Janeiro de 2014)

**FIGURA 2.** PROPRIEDADES DE TERRA DE XINAVANE ANTES DAS CONCESSÕES: OITO JURISDIÇÕES.




Fonte: Dados de "Mapas antes e depois das concessões" (Arquivo Histórico de Moçambique, 1966).
Mapa produzido pela autora.

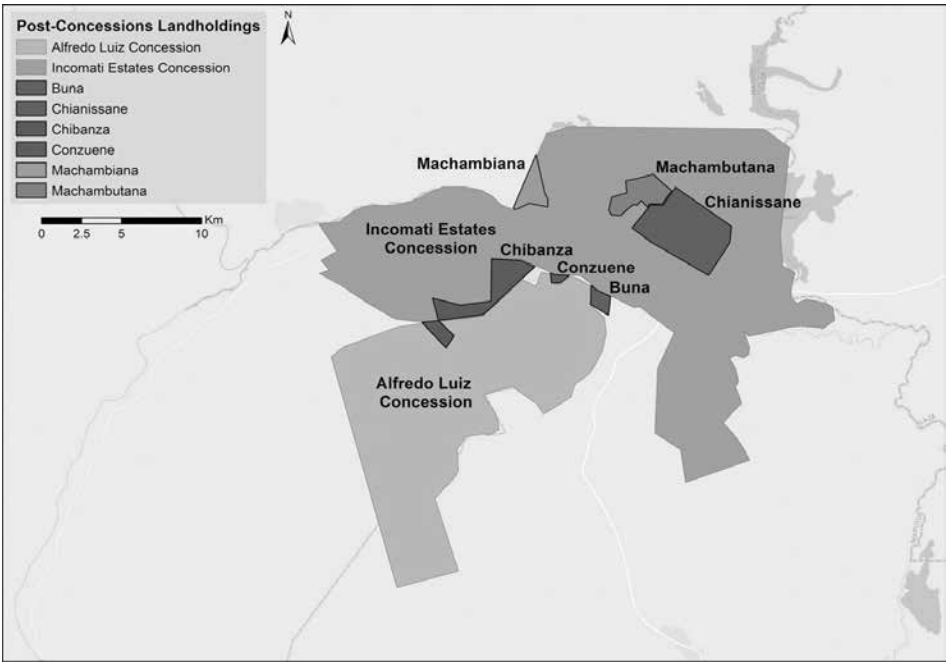
A Sociedade expulsou a população de Xinavane das terras da empresa, entrincheirando as duas concessões da zona: a da Sociedade e a de uma empresa de exploração de gado, Alfredo Luis e Filhos. O Estado ordenou que seis regedorias fossem transformadas em pequenas reservas nativas, "ilhas" circunscritas dentro das duas concessões (Figuras 2 e 3). Antes das expulsões, viviam na zona 26 000 pessoas e existiam 7500 cabeças de gado; após as expulsões, 4000 pessoas e 1000 cabeças de gado foram confinadas num espaço de 2610 ha (Mozambican Historical Archive, 1966)[13].

A Sociedade e os administradores coloniais também intensificaram o sistema de trabalho forçado da Incomati Estates, aumentando drasticamente o trabalho forçado, particularmente entre 1958 e 1959. Além de receber moçambicanos condenados a trabalhos correccionais, a Sociedade ganhou 2 parcelas de terra, na década de 1950, para intensificar o recrutamento de trabalho forçado (Mozambican Historical Archive, 1959a; Figuras 1 e 4). Entre esses anos, o número de trabalhadores da Sociedade quadruplicou, passando de cerca de 1400 para 5900 trabalhadores (Mozambican Historical Archive, 1959b). Apesar de Portugal ter abolido formalmente o trabalho do *chibalo* em 1961, as condições de trabalho permaneceram idênticas (Allina, 2012; Kagan-Guthrie, 2018). A Incomati Estates transferiu a Fábrica de Açúcar da sua

[13] As comunidades expulsas em 1953 permanecem nessas zonas. «Naquela zona ali eles estão mesmo no mato!» (Entrevista com o Senhor Andréas, 31 de Janeiro de 2014).

localização inicial em Xinavane para a actual, e a Sociedade expandiu a Vila de Xinavane na sua nova localização (Área 24). Vagas de trabalhadores migrantes, na década de 1960, começaram a instalar-se na vila e as oito comunidades da regedoria foram empurradas para fora de Xinavane para reservas nativas (Entrevista com o representante da comunidade 2, 26 de Junho de 2018).

**FIGURA 3.** PROPRIEDADES DE TERRA DE XINAVANE DEPOIS DAS CONCESSÕES: SEIS JURISDIÇÕES E INCOMATI ESTATES E CONCESSÕES ALFREDO LUÍS.




Fonte: Dados de Arquivo Histórico de Moçambique (1966). Mapa produzido pela autora.

## COESÃO INCOMPLETA

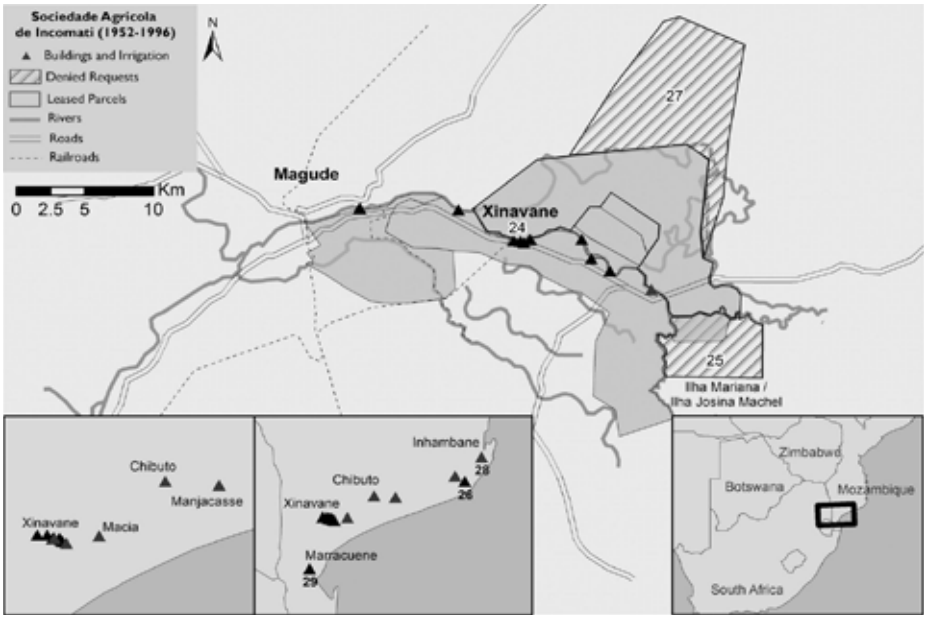
Apesar destas intensificações, o controlo das terras por parte da Sociedade continuou a ser lento e fragmentado. Em primeiro lugar, a Sociedade tentou expandir algumas propriedades, mas os desafios locais impediram esses esforços. Em particular, na década de 1950, a Sociedade solicitou ao Estado duas parcelas que totalizavam 8500 ha, o que teria aumentado as suas propriedades para cerca de 27 500 ha (Figura 4). Em 1966, os conflitos sobre esta tentativa chegaram ao auge e três régulos confrontaram o administrador local com a falta de terras. Sendo "obrigado" pela «urgência da situação da terra em Xinavane» (Serra, 1966:94), um fiscal colonial escreveu que a

> *«área é insuficiente para a vida destes… indígenas… as aldeias… estão encurraladas dentro das concessões da (Sociedade), um problema sério… devido às grandes parcelas de terra já concedidas…*

*é preciso ter mais cuidado com as concessões e demarcações de terras em… Xinavane… Caso contrário, os nativos (causarão) sérias dificuldades para o assentamento e para as necessidades da vida normal»* (Serra, 1966:94).

Dois mapas acompanham o relatório, ilustrando os confinamentos da regedoria dentro das concessões (reproduzidos nas Figuras 2 e 3). O fiscal instava o Estado a rever as concessões de Xinavane, tendo escrito que se as necessidades das populações de Xinavane não fossem atendidas, a questão iria explodir, ameaçando o centro agro-industrial da economia do Sul.
Em resposta, o Estado colonial bloqueou e acabou por indeferir os principais pedidos de parcelas da Sociedade. Em 1960, um administrador informou que a Sociedade já tinha proibido o acesso da população de Xinavane à «concessão da Sociedade, obrigando assim os nativos a procurar outras pastagens para o seu gado» (Dile 27, 24). Se a concessão que expandia a área para leste fosse aprovada, por exemplo, esta medida iria novamente expulsar as populações de Xinavane, «um grande número das quais tinha sido [já] retirado pela (Sociedade)» (Área 27, 24). Fazendo eco do indeferimento à Incomati Estates de uma concessão de terras a leste, em 1916 (Figura 1), em 1974, um administrador escreveu que o Estado devia rejeitar qualquer pedido nesta área, excepto em casos absolutamente "fundamentais" e "excepcionais" (Área 25, 94). Vinte e um anos após o requerimento, e um mês antes do golpe militar português que levou à independência, o Estado indeferiu o pedido da Sociedade da Área 25 (Figura 4). Com o declínio do poder português causado por uma luta anticolonial mais alargada no continente, os administradores levaram cada vez mais a sério os desafios dos moçambicanos, rompendo assim com a ficção de Xinavane como um sucesso de investimento inevitável.

**FIGURA 4.** PARCELAS DE TERRA DA SOCIEDADE AGRÍCOLA DO INCOMATI, 1952-1996.




Fonte: Dados do Cadastro Nacional de Terras, Direcção Nacional de Terras e Floresta (DNTF, [1910] 2006) (Moçambique). Mapa produzido pela autora.

## MOÇAMBIQUE INDEPENDENTE: RESSIGNIFICAÇÕES

Em 1975, Moçambique conquistou a independência. O novo Governo socialista (Frelimo) e o primeiro presidente democraticamente eleito, Samora Machel, nacionalizaram a maior parte das indústrias (Pitcher, 2002). Com o apoio da URSS, da China e de Cuba, o novo Estado soberano supervisionou o investimento em termos radicalmente diferentes. Em Xinavane, o director da Fábrica da Sociedade fugiu, mas a empresa permaneceu e apoiou a nova nação; Machel elogiou pessoalmente a empresa (entrevista com o representante da comunidade 1, 31 de Janeiro de 2014). A Frelimo reclassificou o açúcar como uma indústria nacional crucial, agora impulsionada por "trabalhadores de vanguarda" (The Party in Mozambique, 1982). Depois de os régulos de Xinavane terem contado a sua alienação das terras de Xinavane ao Presidente, Machel ordenou à Sociedade que devolvesse algumas terras aos residentes, ajudando a ressignificar a área como um espaço socialista africano, e não um espaço colonial-capitalista europeu (Entrevista com o representante da aldeia da zona, 27 de Junho de 2018). No entanto, apesar do apoio político e económico internacional, o investimento rapidamente se retraiu no meio de um conflito civil crescente. Na década de 1980, Xinavane foi cercada e atacada, a fábrica e os residentes abandonaram a maior parte dos campos, a Sociedade contraiu uma grande dívida e a produção de açúcar quase parou (Entrevista com o representante da

comunidade 1, 31 de Janeiro de 2014). No final da década de 1990, o Governo, ao adoptar uma economia capitalista, começou a convidar investidores estrangeiros para reconstruir o País. Uma vez que os Régulos ainda supervisionavam a terra e os residentes acediam a ela de forma desigual, o seu uso era controverso, embora os residentes cultivassem áreas formalmente arrendadas à Incomati Estates e à Sociedade (Gengenbach, 2005; O'Laughlin & Ibraimo, 2013; Entrevista com o representante da comunidade 1, 31 de Janeiro de 2014; Entrevista com trabalhador agrícola, 5 de Março de 2014; O'Laughlin, 2017). Ainda assim, os residentes deslocavam-se, viviam e cultivavam a terra de acordo com regras comunitárias diferentes, embora complexas.

## NÍVEL III: AÇUCAREIRA DE XINAVANE – TONGAAT HULETT (1996)
### LEGISLAÇÃO AGRÁRIA NOS CONTEXTOS REGIONAL E LOCAL

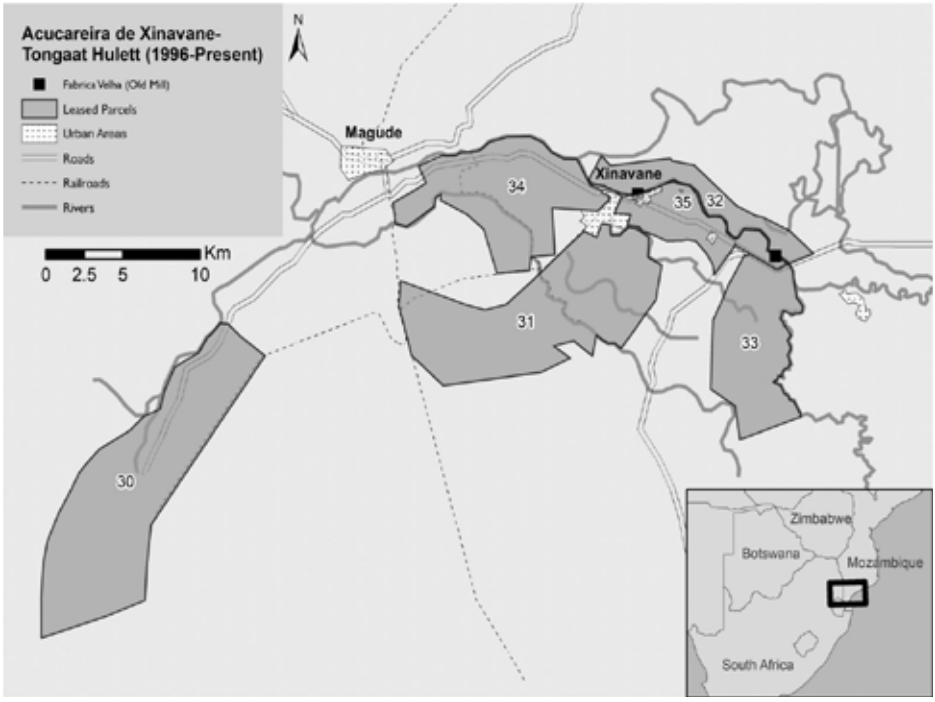
Em 1996, a Tongaat Hulett, uma empresa transnacional do sector açucareiro, sediada na África do Sul, adquiriu a Sociedade Agrícola de Incomati em conjunto com o Governo. A Tongaat contratou um Director moçambicano e reabilitou a fábrica para reabri-la como Açucareira de Xinavane-Tongaat Hulett. Com o poder financeiro da Tongaat, este empreendimento privado estatal iniciou amplas expansões, desta vez para o revigoramento económico contemporâneo. Durante esta vaga de investimento, a Tongaat e o Estado tornaram as terras de Xinavane passíveis de reinvestimento através da legislação de terras, transformando parcelas cadastrais antigas e novas, um sistema de trabalho migratório baseado no *chibalo* colonial e ficções de sucesso capitalista possibilitadas pelas finanças transnacionais. Na viragem contemporânea para o desenvolvimento liderado pelo sector privado, Moçambique incentivou a entrada de capitais sul-africanos sem restrições no País, com a Tongaat a juntar-se a uma vaga regional mais vasta de expansão capitalista pós-*apartheid* (Hall, 2011). Com enormes investimentos financeiros, as operações da Açucareira de Xinavane-Tongaat Hulett expandiram-se para mais de 18 000 hectares de terra cultivada, numa extensão de 70 quilómetros ao longo do rio Incomati. Neste contexto, em 1997, Moçambique introduziu nova legislação que nacionalizou todas as terras. A Lei de Terras não permite a sua venda, mas permite o seu arrendamento, «um compromisso entre os interesses da elite na privatização da terra e os interesses mais populistas na protecção dos pobres rurais» (Lunstrom, 2008:342). A lei exige o consentimento da comunidade para os arrendamentos, com o objectivo de permitir «um controlo substancial pelas autoridades locais na delimitação e atribuição de direitos de uso da terra» (Buur, 2005:1). No entanto, a reforma agrária teve «como principal objectivo a (semi)desnacionalização e a privatização da terra e dos recursos naturais como forma de atrair o investimento» (Lunstrom, 2008:343), permitindo oportunidades de investimento e mantendo a propriedade estatal. É sabido que, na prática, a tomada de decisões comunitárias é marginalizada e que a falta de

transparência e a desconfiança caracterizam a tomada de decisões relacionadas com a terra. As decisões são tomadas rapidamente e em termos enganosos, os residentes têm a impressão de que se trata de projectos do Governo e, portanto, não negociáveis, e as elites e os líderes podem agir contra os desejos dos residentes locais (Norfolk & Tanner, 2007; Lunstrom, 2008; Milgroom & Spierenburg, 2008; Tanner, 2010; Fairbairn, 2013; Milgroom, 2015). Esta situação conduziu a decisões sobre terras que pretendem proteger os interesses da comunidade, tal como exigido por lei, mas que resultam no oposto. Além disso, as estruturas e os imperativos cadastrais coloniais permanecem na legislação revista. Apesar do envolvimento das bases na criação da lei, «grande parte do mapa de terras colonial continua em vigor… A não remoção das antigas propriedades agrícolas, em particular dos registos cadastrais, contradiz os princípios filosóficos básicos da Lei de Terras e prejudica os direitos da população local» (Tanner, 2010:124). O acesso desproporcionado à terra, apoiado pelo Governo, que favorece as empresas privadas, está incorporado na lei e no cadastro, reflectindo a arquitectura agrária colonial.

## TERRAS PRODUTIVAS E TRABALHO MIGRATÓRIO: EXPANSÕES E REFORMULAÇÕES

A Açucareira e o Governo também reproduziram os contornos coloniais da terra de Xinavane. Algumas parcelas da Incomati Estates e da Sociedade foram reconfiguradas para o cultivo de cana, mas outras desapareceram. A maior parte das propriedades da Açucareira baseia-se directamente nas parcelas coloniais, reconfigurando as linhas de concessão criadas pelo investimento britânico e pela aquisição portuguesa (Figuras 1, 4 e 5). Além disso, a Açucareira criou duas concessões – Áreas 30 e 31 – que expandem as terras da Açucareira para Sudoeste. A Área 30 é inteiramente nova na produção de açúcar, mas a maior parte da Área 31 pertencia anteriormente a Alfredo Luis, a outra concessão colonial da zona (Figuras 3 e 5). Assim, o Estado e a Açucareira adoptaram novas estratégias e reformularam as práticas agrárias coloniais. Com um total de 17 500 hectares, essas parcelas elevam o total de propriedades para mais de 27 000 hectares, uma expansão extraordinária.

**FIGURA 5.** PARCELAS DE TERRA DA AÇUCAREIRA DE XINAVANE-TONGAAT HULETT, 2014.




Fonte: Dados do Cadastro Nacional de Terras, Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF, [1910] 2006) (Moçambique). Mapa produzido pela autora.

A formalização de uma das novas parcelas da Açucareira, a Área 30, dependia de processos administrativos coloniais. Em conformidade com a primeira parcela da Incomati Estates (Área 1), esta inclui a delimitação de terras, levantamentos de estruturas e bens, documentação de texto e anúncios de títulos de propriedade, desta vez no *Boletim da República* (e não da Província) de Moçambique. A Área 30 também inclui métodos contemporâneos de topografia e medição, com levantamentos de solos digitalizados, propostas e cronogramas de projectos, bem como orçamentos de investimento em *rands* sul-africanos. Contém análises de impacto ambiental, estudos climáticos regionais e mapas de sistemas de informação geográfica de sistemas de água e de solos. Embora a terra da Área 30 seja um território físico novo, as formas herdadas de parcelamento colonial repetem-se na sua criação, para mais uma vez significar Xinavane como um espaço capitalista orientado para a produção de açúcar. A açucareira continua a fazer pedidos de terras, com os campos de subsistência a serem subsequentemente deslocados para distâncias insustentáveis (Entrevista com um residente e trabalhador da açucareira de Xinavane, 1 de Junho de 2018). Por outro lado, invocando a necessidade de uma "situação controlada" (Lazzarini, 2017) relativamente à agitação dos trabalhadores e à ameaça de greves, a empresa implementou um sistema de gestão da mão de obra que reflecte o da época colonial. As parcelas dedicadas ao

"recrutamento" de mão de obra do *chibalo* da Incomati Estates e da Sociedade desapareceram (Figuras 1 e 4), mas a fábrica recruta actualmente trabalhadores migrantes das mesmas zonas das fontes coloniais e de outras novas. A empresa também recorre a parcerias tradicionais de liderança governamentais herdadas para garantir um programa "multidisciplinar" que funciona «como se tivesse sido feito no passado» (Lazzarini, 2017). Embora o actual recrutamento de mão de obra não seja forçado, os contornos raciais e migratórios da Açucareira tornam a articular-se com a prática colonial.

## FICÇÕES DO SUCESSO DO INVESTIMENTO

A legislação agrária contemporânea, as expansões das fábricas e o trabalho migratório moldado pelo colonialismo contribuem para reiterar as ficções do sucesso capitalista. Afectaram profundamente o uso da terra, a saúde e os meios de subsistência dos residentes e dos trabalhadores (O'Laughlin, 2017; Lazzarini, 2017). No entanto, o Governo e a indústria enaltecem a Açucareira como uma enorme conquista agro-industrial. Nas narrativas públicas e nos meios de comunicação social, a Fábrica de Xinavane regalvanizou a economia nacional na (re)viragem para o desenvolvimento de orientação capitalista (Entrevista com o representante da Associação dos Produtores de Açúcar de Moçambique, 3 de Agosto de 2011). Estas narrativas do Governo e das empresas sobre o sucesso espectacular do investimento justificam as expansões contínuas, a mais recente em 2018, com a construção da primeira refinaria de açúcar de Moçambique pela Açucareira. Na celebração da inauguração da refinaria, o Presidente Filipe Nyusi afirmou que a refinaria irá «estimular o sector agrícola [do País]… e melhorar a vida dos trabalhadores do açúcar e das suas famílias» (Club of Mozambique, 2018). Isto está em conformidade com o programa quinquenal do Governo, «que consiste em investir para o desenvolvimento, … aumentar a base de produção e melhorar a qualidade dos vários bens processados no país» (Club of Mozambique, 2018). O presidente da Tongaat respondeu que a refinaria «reflecte o compromisso [da Tongaat] com o futuro da indústria açucareira moçambicana e da agricultura moçambicana… reconhecendo os esforços do governo moçambicano no sentido de criar um ambiente de negócios que promova o investimento» (Club of Mozambique, 2018). De acordo com estas narrativas, Tongaat contribui, de forma crucial, para o desenvolvimento nacional através do investimento capitalista estrangeiro em Xinavane, ecoando a celebração feita por Portugal, um século antes, do papel fundamental da Incomati Estates no desenvolvimento colonial liderado pelo investimento. A narrativa actual, que celebra o desenvolvimento nacional capitalista, reflecte a do passado colonial, em que o investimento privado conseguiu transformar Xinavane de terra e lugar africanos num espaço capitalista supostamente dominado pela Europa. Além do investimento na fábrica, no valor de 5,5 mil milhões de rands (380 milhões de dólares) feito pela Tongaat, com a duração de 20 anos, o seu investimento de 550 milhões de rands na construção da refinaria de 90 000 toneladas

impulsiona ainda mais os retornos previstos de Xinavane (Tongaat Hulett, 2018). Estas narrativas permitem que o "burburinho" apoie novos investimentos. Com a conclusão prevista da barragem da Moamba, nas proximidades, o Governo e a empresa esperam continuar a ter sucesso. Isso supostamente ajuda o «desenvolvimento económico dessas economias rurais», com os «pequenos agricultores indígenas [de cana-de-açúcar] orientados para o mercado» (Tongaat Hulett, 2018:31) aumentando de 250 para 3300 em 10 anos, e o rendimento destes agricultores, quase 10 vezes maior, para mais de 400 000 toneladas, em 2018. Esta descrição da apropriação de terras orientada para o desenvolvimento e do registo de mercado é semelhante ao enquadramento do «reassentamento como uma oportunidade de desenvolvimento para os residentes» (Milgroom & Spierenburg, 2008:440) no Parque Nacional do Limpopo, e do investimento privado como desenvolvimento nacional no Chókwè, para justificar a remoção dos «pequenos agricultores dos melhores pedaços de terra» (Veldwisch, 2015:1024). O Estado e a empresa promulgam a ficção de que a aquisição e expropriação de terras privadas beneficiam as populações de Xinavane e a nação, e que Xinavane e a sua terra se transformarão inevitavelmente num espaço puramente capitalista orientado para a mercantilização total[14].

## COESÃO INCOMPLETA

No entanto, e tal como acontece com a Incomati Estates e a Sociedade Agrícola do Incomáti, a posse da terra e o cultivo por parte da Açucareira continuam a ser irregulares. Os habitantes ainda vivem e cultivam culturas de subsistência dentro das linhas de concessão da Açucareira. Com efeito, comparando o cultivo real da empresa com os registos cadastrais, cerca de um terço das terras tituladas pela Açucareira parecem não ser utilizadas. Os régulos também continuam a ter jurisdição de decisão sobre a terra, embora nem sempre respeitando os melhores interesses dos seus habitantes (Fairbairn, 2013; Entrevistas com trabalhadores agrícolas de Xinavane, Outubro de 2013 - Maio de 2014). Não obstante, os habitantes de Xinavane têm de obter autorização do régulo para cultivar a terra e a Açucareira reconhece informalmente estes sistemas de posse de terra extra-estatais[15].

Os residentes e os trabalhadores também contestaram o restabelecimento da fábrica e as expansões de terra em todas as etapas de reinvestimento, através de greves campais e recusas formais[16]. Durante um período de um nível elevado de investimento, que decorreu entre 2006 e 2011, os que procuravam emprego, os trabalhadores e os residentes envolveram-se em greves

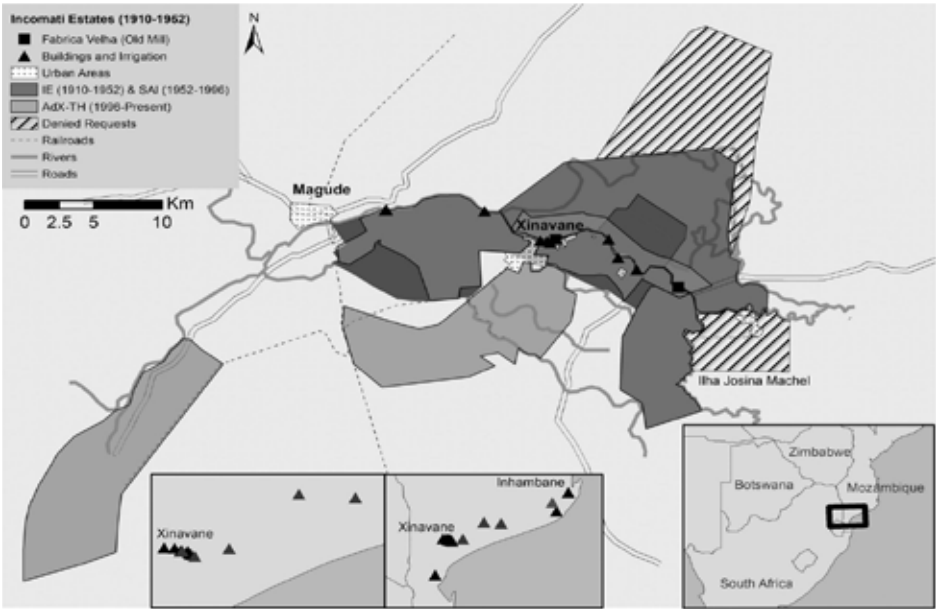
[14] A fábrica também paga aos agricultores para cultivarem cana nas suas próprias terras. Em 2017, os produtores subcontratados produziram 30 % da cana da Açucareira (Mandamule, 2018). O programa incentivou o cultivo de cana em antigas terras de reserva nativa (Jelsma, Bolding & Slingerland, 2010; Entrevista com o representante da administração, 27 de Fevereiro de 2014; Entrevista com o representante da aldeia da zona, 27 de Junho de 2018). Um administrador informou que essas famílias recebem um pagamento reduzido e, mais tarde, não têm comida suficiente (Entrevista com o representante da comunidade 3, 21 de Junho de 2018).

[15] Por exemplo, os homens contribuem todos os anos com um animal para abate para os régulos, por ocasião das cerimónias de início das colheitas (Entrevista com o representante da aldeia da zona, 27 de Junho de 2018).

[16] Este facto não é específico de Xinavane ou da actualidade. Myers (1994) abordou a resistência à aquisição de terras no período imediatamente a seguir ao conflito.

frequentes, denunciando a má remuneração e as condições de trabalho, as dificuldades em obter emprego e o acesso cada vez mais reduzido à terra. Estas greves perturbaram gravemente a produção e foram noticiadas a nível nacional (Africa News, 2007; Área 30; Entrevista com o representante da comunidade 1, 31 de Janeiro de 2014; Mozambique News Agency, 2008; 2011). Os habitantes de Xinavane também se opuseram vigorosa e formalmente ao reinvestimento desde o seu início. Em 1998, os residentes responderam aos representantes do Governo que anunciaram o projecto e as expansões por eles pretendidas.

**FIGURA 6.** ESTRATIFICAÇÕES DE TERRAS EM XINAVANE, 1910 ATÉ À DATA.




Fonte: Dados do Cadastro Nacional de Terras, Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF, [1910] 2006) (Moçambique). Mapa produzido pela autora.

Manifestando «dúvidas e desconfiança (de que) os agricultores poderiam perder as suas terras, particularmente os cemitérios ancestrais, para beneficiar pessoas de fora» (Área 30, 64), os residentes argumentaram que

> *«Na era colonial, os indígenas foram empurrados para… zonas improdutivas… Quando a guerra terminou, o governo encorajou-nos a regressar. Agora querem retirar-nos daqui para zonas áridas? Podemos falar durante muito tempo, mas a única mensagem que trazemos é que não queremos! O que é que vamos fazer com os nossos mortos? Onde vamos fazer as nossas cerimónias?… Cultivem cana nas grandes parcelas do Estado e deixem os nossos antepassados em paz!» (Área 30, 64)*

O relatório refere que por «pura obstinação, [os residentes] não estão interessados em entender» o projecto (Área 30, 64), negando as afirmações dos habitantes de Xinavane sobre a expropriação colonial. Antes pelo contrário, e ecoando a ficção dos anos 20 de que o açúcar proporcionaria infra-estruturas e indústria para o «bom [e] rápido desenvolvimento» da colónia (Área 1, 3), os proponentes do açúcar estatais-privados argumentam que o investimento reconstruiu uma indústria anteriormente próspera, melhorando a economia nacional e a vida dos residentes. Os residentes opuseram-se à expansão da Tongaat, invocando as remoções forçadas da colónia, o trabalho forçado e a insensibilidade do governo em relação às casas e aos cemitérios dos antepassados. Os residentes continuam a criticar a plantação privada-estatal hoje, enfatizando as contradições entre as narrativas socialistas coloniais e contemporâneas do papel económico nacional do açúcar. Os residentes criticam, de forma subtil ou directa, as contradições entre as reivindicações de benefícios para a indústria e a privação de direitos dos habitantes de Xinavane (Entrevistas com trabalhadores agrícolas de Xinavane, Outubro de 2013 – Maio de 2014). Críticos mais francos e baseados em Maputo usam uma linguagem explicitamente anticolonial para criticar a priorização dos projectos de investimento dos interesses privados sobre os direitos à terra e ao trabalho dos residentes. Todavia, a maioria dos residentes mantém uma compreensão fundamental, ainda que subestimada, das implicações históricas do projecto, ridicularizando as declarações do Estado e do sector privado de que o investimento estrangeiro apoia os meios de subsistência. Os residentes vêem a empresa não como "nova", mas como semelhante às relações coloniais com diferentes proprietários (Entrevistas com trabalhadores agrícolas de Xinavane, Outubro de 2013 - Maio de 2014). Embora os residentes se tenham mudado das parcelas desejadas pela empresa, os habitantes de Xinavane continuam a desafiar estes reassentamentos, sabendo que muitas famílias cada vez mais não têm terra suficiente ou possibilidades de cultivo para se alimentarem e sustentarem as suas famílias[17]. Esta é uma relação desigual reformuladora que, como os residentes entendem, persiste, quer se lhe chame colonial ou contemporânea.

Os habitantes de Xinavane continuam a desafiar os reinvestimentos, as expansões e as condições de trabalho da Açucareira através de greves e de esforços comunitários organizados, incluindo a rádio comunitária gerida por jornalistas, uma organização de base de mulheres trabalhadoras do açúcar, e o Governo e a administração locais. A narrativa e a aparência extraordinária de sucesso do investimento privado são poderosas. No entanto, muitos residentes e trabalhadores continuam a opor-se ao reinvestimento, uma vez que este funciona fundamental e repetidamente contra os seus interesses. O sucesso da empresa assenta em violências materiais e epistémicas, ao comprometer as actuais estratégias de sobrevivência e ao negar as histórias activas de expulsão e privação de direitos de Xinavane.

[17] As expulsões temporárias foram compensadas, embora os residentes refiram montantes inferiores ao valor da terra (Área 30; O'Laughlin, 2017 ). Esta situação é semelhante ao que Milgroom & Spierenburg (2008) exploraram como "volição induzida" relativamente ao reassentamento "voluntário" em Massingir.

## CONCLUSÕES

Em 2018, regressei a Xinavane para participar em debates públicos sobre esta pesquisa. Na rádio comunitária, relatei a insistência dos residentes em que Xinavane não é Xinavane. Um sorriso de conhecimento surgiu no rosto do comentador. Os habitantes de Xinavane conhecem a história de Xinavane – de repetidos esforços do Estado e do sector privado no sentido de minar a terra e a autonomia dos residentes (Bowen, 2000) –, mas raramente ouvem este facto ser reconhecido publicamente. O refrão de que "Xinavane não é Xinavane" demonstra esta compreensão profunda. Denuncia o emaranhado de empresas coloniais e contemporâneas e de administrações estatais que trabalham contra os interesses do campesinato (Bowen, 2000). As poderosas narrativas de sucesso do Estado e das indústrias açucareiras procuram apagar as histórias coloniais, para fazer de Xinavane uma terra sem lugar e passível de investimento. Os seus habitantes recusam esta ficção. Pelo contrário, os residentes mantêm Xinavane no cerne das suas histórias de expulsão e exclusão africanas e da centralidade da terra para sustentar vidas e comunidades.

Na Figura 6, conjugo as vagas de investimento em várias estratificações de Xinavane e as transformações contraditórias da terra para visualizar as suas relações temporais e espaciais multidimensionais. Estes níveis incluem as primeiras concessões da Incomati Estates, os enraizamentos da Sociedade Agrícola do Incomati e as reformulações e expansões da Açucareira de Xinavane. Estes investimentos têm repetidamente desalojado e expropriado residentes na tentativa de alienar a terra de Xinavane e transformá-la numa mercadoria abstracta passível de investimento. No entanto, ao centrar-se na legislação estatal que reproduz o controlo desigual da terra e nas práticas laborais coercivas do Estado e do sector privado, este artigo destacou o facto de a coesão de Xinavane como espaço de produção de açúcar não ter sido fácil nem inevitável. Antes pelo contrário, os desafios dos residentes ao investimento, desinvestimento e reinvestimento produziram, de forma central, este lugar e esta terra profundamente enraizados. A atenção dada às estratificações de Xinavane realça as articulações activas existentes entre o passado e o presente. Estas estratificações produzem Xinavane como lugar e activam e desactivam esta "corrida" contemporânea à terra.

Este artigo desenvolve a ideia de produções históricas e estratificadas do lugar para envolver e expandir os debates geográficos históricos e marxistas e sobre a corrida à terra. A compreensão de Xinavane através do emaranhado colonial contribui para os objectivos dos geógrafos históricos e marxistas de gerar «estudos geográficos criativos e históricos» (Van Sant *et al.*, 2020:171) para uma pesquisa crítica, baseada no lugar e orientada para a justiça. Pensando no espaço profundo de Smith e nas estratificações industriais de Massey através de uma perspectiva pós-colonial, o artigo também contribui para os estudos sobre Moçambique e para os estudos agrários críticos da África Austral sobre as lutas pelos recursos. Intervém

na literatura global sobre as "corridas", abordando a natureza colonialmente interligada do reinvestimento no contexto africano, os fracassos das corridas e as particularidades do lugar. Por conseguinte, desafia os estudos sobre a apropriação de recursos a envolver mais profundamente a especificidade do local e a interrogar a mercantilização e a expropriação da terra como práticas simbólicas e materiais, bem como históricas e contemporâneas. Ao considerar conjuntamente a aquisição e as lutas pela terra, actuais e anteriores, demonstro como as estratificações do lugar do passado se articulam com o presente, moldando a forma como o investimento actual pode ou não vir a ser.

O investimento estrangeiro, as ficções e a especulação no continente africano não são novos, embora se tenham intensificado recentemente e de forma poderosa. Este facto corrobora a repetição por parte dos habitantes de Xinavane de que Xinavane nunca se tornará uma terra ou um espaço exclusivamente de produção de açúcar. Os esforços capitalistas trabalharam com o objectivo de alienar Xinavane de um local de jurisdição moçambicana e significado heterogéneo, para (re)significá-lo como apenas um espaço de sucesso capitalista europeu. No entanto, em cada uma destas vagas de investimento, estes esforços não foram totalmente bem-sucedidos. Os habitantes de Xinavane não têm estado unidos na resistência a estes esforços, mas têm contestado e também tolerado a expropriação de terras e o controlo do trabalho. Este artigo debruça-se sobre a complexidade da terra actual e dos seus significados, pretendendo romper com as ficções materiais e simbólicas do sucesso capitalista. Pelo contrário, salienta que as estratificações e os emaranhados das terras e dos lugares – a sua multidimensionalidade – expandem a compreensão do lugar e dos seus contornos de poder irregulares e reformadores. Desta forma, este artigo considerou o reinvestimento, a corrida aos recursos e a inalienabilidade do lugar através de estratificações históricas e activas da terra.

## REFERÊNCIAS


Abrantes, M.L.C.M. *et al.* (1989). *Concessões de terrenos. Moçambique: Catálogo.* Lisboa: Ministério da Educação.

Africa News (2007). *Mozambique: Sugar expansion project launched.* 2007. Disponível em: https://advan- celexis-com.ezproxy.bucknell.edu/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:4N]69110-TX2IN2]D-00000-00&context=1516831. (consultado a 20 de abril de 2018).

Allina, A. (2012). *Slavery by Any Other Name: African Life under Company Rule in Colonial Mozambique.* Charlottesville: University of Virginia Press.

Amin, A. & Howell, P. (2016). *Releasing the commons: Rethinking the futures of the commons.* London: Routledge.

Associação Americana de Geógrafos (2020). Anais da Associação Americana de Geógrafos. *Anais da Associação Americana de Geógrafos.* 110(6), 1969–1992.

Baglioni, E. & GIbbon, P. (2013). Land grabbing, large and small-scale farming: What can evidence and policy from 20th century Africa contribute to the debate? *Third World Quarterly.* 34 (9), 1558–1581. doi:10.1080/01436597.2013.843838.

Blunt, A. & McEwan, C. (2002). *Postcolonial geographies.* New York: Continuum.

Borras, S. M. J., Fig, D. & Suaréz, M. (2011). The politics of agrofuels and mega-land and water deals: insights from the ProCana case, Mozambique. *Review of African Political Economy.* 38(128), 215–234. doi:10.1080/03056244.2011.582758.

Bowen, M. (2000). *The State Against the Peasantry: Rural Struggles in Colonial and Postcolonial Mozambique.* Charlottesville: University of Virginia Press.

British National Archives (1920). *Incomati Estates Limited. Companies Registration. IE-IC.* Kew, British National Archives.

British National Archives ([1920] 1923). *Summary of Share Capital and Shares of Incomati Estates, Limited. Form E of the Companies Acts, 1908-1917.* Kew: British National Archives.

Buur, K. (2005). The evolution of the international law of alienability: The 1997 land law of Mozambique as a case study. *Columbia Journal of Transnational Law.* 43(3), 961–998.

Buur, L., Mondlane, C. & Baloi, O. (2011). 'Strategic Privatisation: Rehabilitating the Mozambican Sugar Industry.' *Review of African Political Economy.* 38 (128), 235–256.

Club of Mozambique (2018). *Nyusi inaugurates white sugar refinery.* 2018. Club of Mozambique. Disponível em: https://clubofmozambique.com/news/nyusi-inaugurates-white-sugar-refinery/ (consultado a 3 de fevereiro de 2019).

Cosgrove, D. (1984). *Social formation and symbolic landscape.* London: Croom Helm.

Cosgrove, D. & Daniels, S. (1988). *The iconography of landscape.* Cambridge: Cambridge University Press.

Costa, A. (1943). Açucar de Moçambique (Mozambican sugar): Incomati Estates, Limited. Moçambique. *Documentário Trimestral*. 9(34), 91–103.

Darby, H. (2002). *The relations of history and geography: Studies in England, France, and the United States*. Exeter: University of Exeter Press.

Duncan, J. (1990). *The city as text: The politics of landscape interpretation in the Kandyan kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press.

Duncan, J. & Duncan, N. (1988). (Re)reading the land-scape. Environment and Planning D. *Society and Space*. 6 (2), 117–126. doi:10.1068/060117.

Edelman, M. & León, A. (2013). Cycles of land grabbing in Central America: An argument for history and a case study in the Bajo Aguán, Honduras. *Third World Quarterly*. 34 (9), 1697–1722. doi:10.1080/01436597. 2013.843848.

Edelman, M., Oya, C. & Borras, S. M.J. (2013). Global land grabs: Historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. *Third World Quarterly*. 34(9), 1517–1531. doi:10.1080/01436597.2013.850190.

Edelman, M. & Wolford, W. (2017). Introduction: Critical agrarian studies in theory and practice. *Antipode*. 49(4), 959–976. doi:10.1111/anti.12326.

Fairbairn, M. (2013). Indirect dispossession: Domestic power. imbalances and foreign access to land in Mozambique. *Development and Change*. 44(2), 335–356. doi:10.1111/dech.12013.

Fairbairn, M. *et al.* (2014). Introduction: New directions in agrarian political economy. *The Journal of Peasant Studies*. 41(5), 653–666. doi:10.1080/03066150.2014.953490.

Gengenbach, H. (2005). *Binding memories: Women as makers and tellers of history in Magude, Mozambique. ACLS Humanities E-Book Electronic ed. Gutenberg-e (Series)*. New York: Columbia University Press.

Goldstein, J. E. & Yates, J. S. (2017). Introduction: Rendering land investable. *Geoforum*. 209–211. doi:10.1016/j.geoforum.2017.03.004.

Gregory, D. (2004). *The colonial present*. Oxford: Blackwell.

Hall, D. (2013). Primitive accumulation, accumulation by dispossession and the global land grab. *Third World Quarterly*. 34(9), 1582–1604. doi:10.1080/014365972013.843854.

Hall, R. (2011). Land grabbing in southern Africa: The many faces of the investor rush. *Review of African Political Economy*. 38(128), 193–214. doi:10.1080/03056244.2011.582753.

Hall, R. *et al.* (2015). Resistance, acquiescence, or incorporation? An introduction to land grabbing and political reactions from below. *The Journal of Peasant Studies*. 42(3–4), 467–488. doi:10.1080/03066150.2015.1036746.

Harries, P. (1994). *Work, culture, and identity: Migrant laborers in Mozambique and South Africa, C. 1860-1910*. Portsmouth, NH: Heinemann.

Head, J. (1980). *State, capital, and migrant labor in Zambezia, Mozambique: A study of the labor force of Sena Sugar Estates Limited*. PhD diss. Durham: Durham University.

Heffernan, M. (2009). Historical geography. In: D. Gregory *et al.* (eds.). *Dictionary of human geography*. Sussex: Wiley-Blackwell. pp. 332–335.

Jeffrey, A., McFarlane, C. & Vasudevan, A. (2012). Rethinking enclosure: Space, subjectivity, and the commons. *Antipode*. 44 (4), 1247–1267. doi:10.1111/i.1467-8330.2011.00954.x.

Jelsma, I., Bolding, A. & Slingerland, M. (2010). *Smallholder sugarcane production systems in Xinavane, Mozambique: Report from the field*. Wageningen:Wageningen University.

Kagan-Guthrie, Z. (2018). *Bound for work: Labor, mobility, and colonial rule in central Mozambique, 1940-1965*. Charlottesville: University of Virginia Press.

Lazzarini, A. H. (2017). Gendered labour, migratory labour: Reforming sugar regimes in Xinavane, Mozambique. *Journal of Southern African Studies*. 43(3), 605–623. doi:10.108 0/03057070.2016.1197695.

Legg, S. (2011). Assemblage/apparatus: Using Deleuze and Foucault. *Area*. 43(2), 128–133. doi:10.1111/1.1475-4762.2011.01010. x.

Lester, A. (2000). Historical geographies of imperialism. In: B. Graham & C. Nash (eds.). *Modern historical geographies*. Essex: Pearson Education. pp. 100–120.

Lester, A. (2003). Historical geographies of Southern Africa. *Journal of Southern African Studies*. 29(3), 595–613.

Li, T. M. (2014). What is land? Assembling a resource for global investment. Transactions of the Institute of British. *Geographers*. 39(4), 589–602. doi:10.1111/tran.12065.

Lunstrom, E. (2014). Green grabs, land grabs and the spatiality of displacement: Eviction from Mozambiques´s Limpopo National Park. *Area*. 48(2), 142–152.

Lunstrom, E. (2008). Mozambique, neoliberal land reform and the Limpopo National Park. *Geographical Review*. 98(3), 339–355.

Mandamule, U. (2018). *Modelos de parceria entre comunidades e investidores no sector do açúcar [Partnership models between communities and investors in the sugar sector]. Paper presented at Workshop Transformation of Rural Space in Mozambique, Maputo, Mozambique, May 29.*

Massey, D. ([1984] 1995). *Spatial divisions of labor: Social structures and the geography of production*. London: Routledge.

Matless, D. (2003). Landscape. In: K. Anderson & M. Domosh (eds.). *In Pile handbook of cultural geography*. London: Sage. pp. 227–232.

Mbembe, A. (2001). *On the postcolony*. Berkeley: University of California Press.

McDonagh, B. & Griffin, C. J. (2016). Occupy Historical geographies of property, protest, and the commons, 1500-1850. *Journal of Historical Geography*. (53), 1–10. doi:10.1016/j.jhg.2016.03.002.

McGregor, J. (2005). Landscape, politics and the historical geography of southern Africa. *Journal of Historical Geography*. 31(2), 205–219. doi:10.1016/j.jhg.2004.12.021.

McKittrick, K. (2011). On plantations, prisons, and a black sense of place. *Social Cultural Geograbhy*. 12(8), 947–963.

Mignolo, W. (2001). Coloniality of power and subalternity. In: I. Rodr'guez (ed.). *The Latin American subaltern studies reader*. Durham, NC: Duke University Press. pp. 424–444.

Milgroom, J. (2015). Policy processes of a land grab: At the interface of politics 'in the air' and politics 'on the ground' in Massingir, Mozambique. *The Journal of Peasant Studies*. 42(3–4), 585–606. doi:10.1080/03066150.2014.991721.

Milgroom, J. & Spierenburg, M. (2008). Induced volition: Resettlement from the Limpopo National Park, Mozambique. *Journal of Contemporary African Studies*. 26(4), 435–448. doi:10.1080/02589000802482021.

Mitchell, D. (1996). *The lie of the land: Migrant workers and the California landscape*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Moore, D. S. (2005). *Suffering for territory: Race, place, and power in Zimbabwe*. Durham, NC: Duke University Press.

Morrissey, J. *et al.* (2014). *Key concepts in historical geography*. London: Sage.

Mozambican Historical Archive (1966). *Mapas antes e depois das concessões [Maps before and after concessions]. Mapas antes e depois das concessões da S.A.I. e do Alfredo Luiz Lda [Maps before and after the SAI and Alfredo Luiz concessions]. Inspecção dos Serviços Administrativos [Inspection of Administrative Services]*. Maputo: Mozambican Historical Archive.

Mozambican Historical Archive (1959a). *Mapas de mão de obra indigena [Indigenous labor reports). Mapas de mão de obra ind´gena, Patrão Sociedade Agr'cola de Incomati [Indigenous labor reports, employer Incomati Agricultural Society]. Trabalho e Acção Social, Inventario Sumário de Fundo da Administração do Concelho da Manhiça [Social Work and Action, Background Summary of the Administration of the County of Manhica], box 167*. Maputo: Mozambican Historical Archive.

Mozambican Historical Archive (1959b). *Order of Expulsion for Correctional Prison. Desterro e expulsa, administrativos de ind´genas exile and expulsion, administration of natives] 1944-1959. Trabalho e Acção Social, Inventario Sumário de Fundo da Administração do Concelho da Manhiça [Social Work and Action, Background Summary of the Administration of the County of Manhiça], box 144*. Maputo: Mozambican Historical Archive.

Mozambique News Agency (2011). *Persiste paralisação laboral na acucareira de Xinavane Labor stoppage persists at the Xinavane Sugar Mill]*. 2011. Disponível em: https://advance- lexis-com.ezproxy.bucknell.edu/api/document?collection=news&xid=urn:contentItem545V-K1D1-IDNB-70MS-00000-00&context=1516831 (consultado a 4 de novembro de 2018).

Mozambique News Agency (2008). *Strike at Xinavane continues*. 2008. Disponível em: https://advance- lexis-com.ezproxy.bucknell.edu/api/document?collection= news&id =urn:contentItem: 7VWD-3XJ0-YC0M-TORF-00000-00&context=1516831. (consultado a 19 de fevereiro de 2018).

Myers, G. (1994). Competitive rights, competitive claims: Land access in post-war Mozambique. *Journal of Southern African Studies*. 20(4), 603–632. doi:10.1080/03057079408708424.

National Directorate of Land and Forestry (DNTF) ([1910] 2006). *Land Cadaster Files - Xinavane. National Land Cadaster*. Maputo: DNTF.

Neil-Tomlinson, B. (1987). *The Mozambique Chartered Company 1892 to 1910*. London: University of London.

Newitt, M. (1973). *Portuguese settlement on the Zambezi: Exploration, land tenure and colonial rule in East Africa*. New York: Africana.

Norfolk, S. & Tanner, C. (2007). *Improving tenure security for the rural poor: Mozambique-Country case study*. LEP Working Paper. Oxford: Food and Agriculture Organization.

O´Laughlin, B. (2000). Class and the customary: The ambiguous legacy of the Indigenato in Mozambique. *African Affairs*. (99). pp. 5–42.

O´Laughlin, B. (2017). Consuming bodies: Health and work in the cane fields in Xinavane, Mozambique. *Journal of Southern African Studies*. 43(3), 625–641.

O´laughlin, B. & Ibraimo, Y. (2013). *The expansion of sugar production and the well-being of agricultural workers and rural communities in Xinavane and Magude*. Cadernos IESE 12E. Maputo: IESE.

Ogborn, M. (1999). The relations between geography and history: Work in historical geography in 1997. *Progress in Human Geography*. 23(1), 97–108. doi:10.1191/030913299672557598.

Otsuki, K., Achá, D. & Wijnhoud, J. D. (2016). After the consent: Re-imagining participatory land governance in Massingir, Mozambique. *Geoforum*. 1–11. doi: 10.1016/j. geoforum.2016.09.011.

Peluso, N. & Lund, C. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *Journal of Peasant Studies*. 38(4), 667–681. doi:10.1080/03066150.2011.607692.

Penvenne, J. (1989). "We are all Portuguese " Challenging the political economy of assimilation: Lourenço Marques, 1870-1933. In: L. Vail (ed.). *The creation of tribalism in southern Africa*. London: James Currey. pp. 256-81

Pitcher, M. A. (2002). *Transforming Mozambique The Politics of Privatization, 1975-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pulido, L., Barraclough, L. & Cheng, W. (2015). *A people´s guide to Los Angeles*. Berkeley: University of California Press.

Quijano, A. (2008). Coloniality of power, eurocentrism, and social classification. In: M. Moraña, E. Dussel, & C.A. Jáuregui (eds.). *Coloniality at Large: Latin America and the postcolonial debate*. Durham, NC: Duke University Press. pp. 181-224.

Sauer, C. ([1925] 1963). *Land and life: A selection from the writings of Carl Ortwin Sauer*. Berkeley: University of California Press.

Scoones, I. *et al.* (2013). The politics of evidence: Methodologies for understanding the global land rush. *Journal of Peasant Studies*. 40(3), 469–483. doi:10.1080/03066150.2013.801341.

Serra, A. (1966). *ISANI: Inspecção dos Serviços Administrativos (e Negócios Ind'genas) [Inspection of Administrative Services (and Indigenous Business)]*. Maputo: Mozambican Historical Archive.

Sevilla-Buitrago, A. (2015). Capitalist formations of enclosure: Space and the extinction of the commons. *Antipode*. 47(4), 999–1020. doi:10.1111/anti.12143.

Sizemore, C. (2012). 'Africa: The Last Investment Frontier.' *Forbes*. Disponível em: http:// www.forbes.com/sites/moneybuilder/2012/08/08/africa-the- last-investment-frontier/.

Smith, N. ([1984] 1990). *Uneven development: Nature, capital, and the production of space*. Oxon: Blackwell.

Spivak, G. C. (1998). Subaltern studies: Deconstructing historiography. In: G. C. Spivak (ed.). *In other worlds: Essays in cultural politics*. London: Routledge. pp. 197–221.

Stoler, A. L. (2016). *Duress: Imperial durabilities in our times*. Durham, NC: Duke University Press.

Tanner, C. (2010). Land rights and enclosures: Implementing the Mozambican land law in practice. In: W. Anseeuw & C. Alden (eds.). *The struggle over land in Africa: Conflicts, politics change*. Cape Town: HSRC Press. pp. 105–130.

The Party in Mozambique (1982). *Vanguard workers, interview with Armando Guebuza. Peoples Power in Mozambique, Angola, and Guinea Bissau*. (19). pp. 15–23.

Thompson, E. P. (1993). *Customs in common: Studies in traditional popular culture*. New York: New Press.

Tongaat Hulett (2018). *integrated annual report*. 2018. Disponível em: http://www.tongaat.com/ annual_ reports/ar_2018/downloads/AR-2018-FULL.pdf. (consultado a 3 de fevereiro de 2019).

Vail, L. & White, L. (1981). *Capitalism and Colonialism in Mozambique: A Study of Quelimane District*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Van Sant, L. *et al.* (2020). Historical geographies of, and for, the present. *Progress in Human Geography*. 44 (1), 168–188.

Veldwisch, G. J. (2015). Contract farming and the reorganisation of agricultural production within the Chókwe Irrigation System, Mozambique. *The Journal of Peasant Studies*. 42(5), 1003–1028. doi:10.1080/03066150.2014.991722.

Werner, M. (2016). *Global displacements: The making of uneven development in the Caribbean*. Sussex: Wiley.

White, B. *et al.* (2012). The new enclosures: Critical perspectives on corporate land deals. *The Journal of Peasant Studies*. 39(3–4), 619–647. doi:10.1080/03066150.2012.

Wily, L. A. (2012). Looking back to see forward: The legal niceties of land theft in land rushes. *The Journal of Peasant Studies*. 39(3–4), 751–775. doi:10.1080/03066150.2002.674033.

Wolford, W. *et al.* (2013). Governing global land deals: The role of the state in the rush for land. In: W. Wolford *et al.* (eds.). *Governing global land deals: The role of the state in the rush for land*. Sussex: Wiley-Blackwell. pp. 1–22.

Wolford, W. & Nehring, R. (2015). Constructing parallels: Brazilian expertise and the commodification of land, labour and money in Mozambique. *Canadian Journal of Development Studies*. 36 (2), 208–223. doi:10.1080/02255189.2015.1036010.

Wylie, J. (2011). Landscape. In: J. Agnew & D. Livingstone (eds.). *Sage handbook of geographical knowledge*. London: Sage. pp. 300–315.

Zamparoni, V. (2004). Da escravatura ao trabalho forçado: Teorias e práticas [From slavery to forced labor: Theories and practices]. *Africana Studia*. (7). pp. 299–325.

# COMO O FMI CRIOU OS OLIGARCAS MOÇAMBICANOS QUE CAUSARAM A GUERRA E A MALDIÇÃO DOS RECURSOS DE CABO DELGADO

Joseph Hanlon

## INTRODUÇÃO

A terceira guerra civil de Moçambique está agora no seu 5.º ano (2022) na província de Cabo Delgado, no Nordeste do País. Mais de 4500 pessoas morreram e 950 000 foram deslocadas, mais de metade da população da zona de guerra. Um dos maiores projectos de investimento em África foi interrompido pela guerra. O Presidente Filipe Nyusi culpa "forças do mal" estrangeiras não identificadas. Os Estados Unidos da América (EUA) culpam o Estado Islâmico (ISIS). Mas muitos pesquisadores afirmam que a guerra é uma resposta local a uma maldição de recursos – a pobreza e a desigualdade aumentaram e a população local não está a beneficiar de um prometido "El Dorado" de recursos naturais. Apenas as empresas estrangeiras e alguns membros da elite moçambicana parecem ter beneficiado.

Neste artigo, argumentamos que este foi o resultado pretendido da "terapia de choque" económica imposta a Moçambique e a outros países na década de 1990, no fim da guerra fria. Pode ser encarado como uma forma de recolonização, captura do Estado, ou simplesmente de remodelação da economia, de modo a servir os interesses dos países desenvolvidos. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial falam da utilização da terapia de choque para converter "rapidamente" os comunistas em capitalistas. A palavra "rapidamente" é importante porque Moçambique não tinha uma classe empresarial experiente, pelo que a ideia era que as pessoas poderosas da Frelimo teriam acesso a terras, recursos, contratos, etc., que não tinham experiência para utilizar. Assim, associar-se-iam a empresas ou doadores estrangeiros, com vista a explorar essas oportunidades. Isto é capitalismo comprador e rentista – comprador no sentido de que para explorar os activos, os moçambicanos têm de servir interesses estrangeiros, e rentista no sentido de que os moçambicanos não lucram com a utilização dos activos para produzir, mas simplesmente ganham "rendas" ao fornecer esses activos a interesses económicos estrangeiros. É um sistema que não promove o desenvolvimento local e, pelo contrário, os oligarcas locais lucram ao enviar recursos para o estrangeiro.

Para defender este argumento, precisamos de começar há 70 anos. Primeiro, mostramos como Moçambique e a Frelimo foram moldados pela Guerra Fria e pelo colonialismo. Em segundo lugar, analisamos o debate da década de 1980 sobre a transição para o mercado – se deveria ser feita passo a passo ou se deveria ser um *"big bang"*, com uma rápida transição para um mercado totalmente livre. Esse debate terminou em 1990, altura em que os vencedores da Guerra Fria decidiram impor o mercado livre e não aceitar a social-democracia. Em terceiro lugar, mostramos como, na década de 1980, Moçambique tentou avançar passo a passo em direcção ao mercado e, na década de 1990, o País foi forçado a aceitar o *"big bang"*, ou terapia de choque. Em quarto lugar, analisamos as mudanças sociais daí resultantes e a forma como as comunidades internacionais apoiaram os oligarcas e aceitaram abertamente a corrupção a partir de 1995. Por último, mostramos como este conjunto de factores conduziu à guerra em Cabo Delgado.

## MOLDADO PELA GUERRA FRIA

Portugal fascista tinha permanecido neutro na Segunda Guerra Mundial e os EUA queriam que este país fizesse parte da NATO e apoiasse o "Ocidente" contra a União Soviética (URSS). Os EUA também precisavam das ilhas dos Açores como local de reabastecimento para a ponte aérea de Berlim em 1948-9. Como forma de obter um acordo, os EUA e a NATO apoiaram Portugal fascista, a partir da década de 1950, tentando impedir a independência colonial. Este facto obrigou os movimentos independentistas a procurar apoio nos países e movimentos socialistas. Os soldados que recusavam morrer na guerra colonial organizaram a Revolução dos Cravos contra o governo fascista de Portugal em 1974 e as colónias tornaram-se independentes. A Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) tomou o poder em Moçambique em 1975.

Os cinco anos que se seguiram foram uma ilha de paz, com a Frelimo a conseguir recompor uma economia enfraquecida, uma vez que a pressão internacional foi temporariamente aliviada. A política dos EUA levou a um abrandamento da Guerra Fria, com a demissão do Presidente Richard Nixon, a 8 de Agosto de 1974, e a queda de Saigão, a 30 de Abril de 1975, pondo fim à guerra do Vietname. A descolonização e as objecções à persistência de relações de poder desiguais conduziram à formação, em 1964, de um grupo formal de 77 países em desenvolvimento e não alinhados da ONU (G77). Daí surgiram propostas para uma Nova Ordem Económica Internacional (*New International Economic Order* - NIEO), com o objectivo de alterar um sistema económico mundial que "perpetua a desigualdade". A NIEO obteve grande aceitação[1] (Nações Unidas, 1974). É provável que tenha atingido o seu auge com

[1] Em 2022, o número de membros ascendia a 134.

a publicação, em 1980, do relatório da Comissão Independente para o Desenvolvimento Internacional, presidida por Willy Brandt, Chanceler da Alemanha Ocidental (1969-74) e vencedor do Prémio Nobel da Paz em 1971 (Brandt, 1980).

Os Estados Unidos e alguns outros países industrializados opuseram-se à NIEO e a Brandt, tendo feito pressão para manter a desigualdade e aquilo que foi por vezes descrito como "colonização económica" ou recolonização por meios económicos. A sua ferramenta era um conjunto de políticas de mercado livre conhecidas como "neoliberalismo"[2] como alternativa à social-democracia. O neoliberalismo foi introduzido pela primeira vez no Chile, na década de 1970, por Augusto Pinochet, após o seu golpe de Estado apoiado pelos EUA, e depois por Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos EUA, após a sua eleição em 1979 e 1980, respectivamente. O neoliberalismo, a globalização e o aumento dramático do poder das empresas globais tornaram-se o mecanismo de recolonização e conduziram a um rápido aumento da desigualdade e à transferência de riqueza para os ricos.

O mundo mudou rapidamente e a lua-de-mel de 5 anos de Moçambique chegou ao fim. O relatório Brandt foi publicado em Fevereiro de 1980 e Ronald Reagan foi eleito presidente dos EUA em Novembro de 1980. Tinha feito campanha com base numa plataforma anticomunista veemente e quando tomou posse em Janeiro de 1981, intensificou imediatamente a Guerra Fria e o impulso para o neoliberalismo e a recolonização. A Guerra Fria só foi fria porque não foi uma guerra global, o que em parte se deveu ao receio das armas nucleares, mas houve uma série de "guerras por procuração" dentro de países individuais – batalhas Leste--Oeste da Guerra Fria disfarçadas de guerras civis. Reagan lançou guerras por procuração na Nicarágua e em El Salvador. Na África Austral, intensificou as guerras por procuração em Angola[3] (Stockwell, 1978) e na Namíbia e lançou uma guerra por procuração em Moçambique. Foram guerras mais baratas para as grandes potências, mas não para o país terceiro. A África do Sul era governada por colonos brancos no âmbito de um sistema de apartheid. As sanções internacionais contra a África do Sul estavam a aumentar e o Presidente dos EUA, Jimmy Carter (1977-81), exerceu pressão sobre o Estado do apartheid. Reagan inverteu esta posição e o seu subsecretário de Estado para os Assuntos Africanos, Chester Crocker, afirmou que a prioridade regional era «a influência da União Soviética e dos seus lacaios em África»[4]. Reagan aceitou a alegação do Estado do apartheid de que a África do Sul era um bastião contra o comunismo e foi autorizada a atacar os Estados vizinhos e a ser o agente

[2] O neoliberalismo vê a concorrência como a característica que define as relações humanas. As escolhas são melhor exercidas através da compra e venda, devendo existir um mercado livre, com uma intervenção mínima do Estado. O economista britânico de origem austríaca, Friedrich von Hayek, argumentou que as medidas intervencionistas que visam a redistribuição da riqueza conduzem inevitavelmente ao totalitarismo.

[3] Em 1977, os EUA já estavam a apoiar as forças antigovernamentais em Angola, o que levou o oficial da CIA, John Stockwell, a demitir-se e a escrever um livro que se tornou um *best-seller*.

[4] Crocker, Chester, discurso publicado em *Financial Times* (Londres), 3 de Setembro de 1981.

dos EUA nas guerras por procuração (Hanlon, 1986). A Renamo[5] (Flowers, 1987) tornou-se a principal força de combate da África do Sul na guerra por procuração em Moçambique. Moçambique recebeu apoio militar da União Soviética, mas não foi suficiente; a Renamo ganhou terreno e a guerra intensificou-se.

A guerra não era apenas militar. As chuvas escassearam no início de 1983 e, em Janeiro de 1983, Moçambique apelou à ajuda alimentar, mas os apelos foram rejeitados. Mesmo as Nações Unidas e outros doadores importantes não podiam fornecer ajuda alimentar sem o consentimento dos EUA. Cem mil pessoas morreram. Um funcionário do Departamento de Estado dos EUA em Washington explicou-me, mais tarde, que «a nossa ajuda alimentar é política». Para ter melhores relações com os EUA, Moçambique tinha de mudar as suas políticas económicas, tornar-se mais independente da URSS e não votar contra os EUA na ONU (Hanlon, 1991).

Em 1984, Moçambique fez a necessária "viragem para o Ocidente"; aderiu ao FMI e ao Banco Mundial e permitiu que duas organizações não governamentais (ONG) políticas dos EUA, a Care e a World Vision, trabalhassem em Moçambique. Mas a guerra não parou. Em parte, para tentar mudar o seu próprio governo, num discurso de 1988, Roy Stacey, Secretário de Estado Adjunto dos EUA para os Assuntos Africanos, chamou à guerra em Moçambique «um dos mais brutais holocaustos contra seres humanos comuns desde a ii Guerra Mundial»[6] (Hanlon, 1991).

A guerra só terminou em 1992, com a vitória do Ocidente na Guerra Fria e com as conversações de paz entre o Governo e a Renamo em Roma. Durante a guerra por procuração, que durou uma década, morreram 1 milhão de pessoas – 7 % da população – e 5 milhões foram deslocadas ou refugiaram-se em Estados vizinhos. Os danos e a destruição atingiram 20 mil milhões de dólares – 8 vezes o PIB de 1987. A maior parte das lojas, escolas e postos de saúde das zonas rurais foram destruídos ou obrigados a encerrar (Hanlon, 1996). O provérbio frequentemente citado é que quando dois elefantes lutam, o capim é que sofre.

A vitória do Ocidente na Guerra Fria significava que o neoliberalismo e a recolonização eram a única saída.

[5] Na guerra de independência do Zimbabwe, a Rodésia, governada por brancos, criou a Renamo para atacar Moçambique; aquando da independência do Zimbabwe em 2000, os combatentes da Renamo foram transferidos para os serviços secretos militares da África do Sul para continuarem a atacar.

[6] *Observer*, 1 de Maio de 1988.

## EQUILIBRAR O MERCADO E O ESTADO

O período pós-Segunda Guerra Mundial foi invulgar em muitos aspectos. As décadas de 1950, 1960 e 1970 foram uma era de social-democracia, com uma redução das desigualdades e de independência das antigas colónias. Este período foi também marcado por um papel crescente do Estado, por uma grande globalização do comércio e pela intensificação da Guerra Fria. Com ela, os governos ocidentais tomaram medidas para evitar que as pessoas se voltassem para o comunismo.

### *DIFERENTES FORMAS DE ADERIR AO MERCADO*

No fim da década de 1970, existia um consenso crescente sobre a necessidade de atribuir um papel mais importante ao mercado, tendo havido um grande debate sobre a forma como esta transição deveria ser efectuada.

No início da década de 1980, a Guerra Fria estava a intensificar-se. Reagan e Thatcher estavam no poder. Pretendiam uma abordagem neoliberal e de mercado livre. O Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos desenvolveram um pacote padrão destinado a promover políticas de mercado livre e a abertura dos países em desenvolvimento aos mercados globais, que ficou conhecido como o "Consenso de Washington"[7] (Williamson, 2005). Baseado no neoliberalismo, incluiu a privatização, a desregulamentação e a abertura ao investimento estrangeiro. Mas também criou um processo de transição. As despesas públicas em serviços a favor dos pobres, como o ensino primário e os cuidados de saúde primários, bem como o investimento em infra-estruturas, podiam continuar. O programa previa ainda alguns mecanismos de controlo das privatizações corruptas.

Mas ao mesmo tempo, o Banco Mundial e o FMI estavam a promover algo muito mais radical – aquilo a que Andrew Feltenstein, do FMI, chamou «uma abordagem *"big bang"*, segundo a qual todas as reformas são introduzidas de forma imediata e simultânea»[8] (Feltenstein & Nsouliis, 2003). Isto implicava cortes imediatos nos impostos e nas despesas públicas, comércio livre e desregulamentação. As medidas governamentais de redistribuição das rendas deveriam ser suprimidas, bem como quaisquer impostos sobre a circulação de capitais. A privatização deveria ser imediata. As barreiras à entrada de empresas estrangeiras foram abolidas. As protecções do "consenso de Washington" foram eliminadas[9] (Hall, 1990). Com a queda do muro de Berlim e a desintegração da União Soviética, o Ocidente quis

[7] O termo foi inventado por John Williamson, em 1989.

[8] Andrew Feltenstein foi Assistente do Director do Instituto do FMI e Saleh M. Nsouliis Director Adjunto.

[9] Este programa foi imposto a dois dos vizinhos de Moçambique, o Malawi, em 1981, e a Tanzânia, em 1986. O programa no Malawi foi mais tarde reconhecido como tendo sido um fracasso.

agir rapidamente para converter os antigos Estados comunistas ao capitalismo de mercado livre. O *"big bang"* parecia adequado para o efeito e passou a ser designado por "terapia de choque"[10] (Edwards & Montes, 2020).

A alternativa era uma abordagem gradual, substituindo partes da arquitectura económica sem primeiro demolir a casa toda. Na China, as opções foram amplamente debatidas após o fim da revolução cultural, em 1976, com economistas chineses a viajarem para a Europa e para as Américas, e com o Banco Mundial a realizar reuniões na China, em 1980 e 1985, destinadas a promover o *"big bang"* (Weber, 2021).

Em 1986, a China optou por uma abordagem gradual, mas rápida. A chave para o passo-a-passo da China foi a vontade de experimentar – tentar novas ideias e aprender com a experiência. Não se tratava de seguir um manual marxista ou neoliberal. Vários outros países optaram pela sua própria versão de "passo a passo" com sucesso. No Vietname, «em vez de destruir radicalmente as antigas instituições como prelúdio da introdução de novos mecanismos, muitas reformas visavam melhorar o funcionamento das instituições existentes, introduzindo gradualmente novas instituições de mercado» (Van Arkadie & Mallon, 2003; Gray, 2018).

### *MIKHAIL GORBACHEV COMO O CATAVENTO QUE MOSTRAVA PARA QUE LADO O VENTO SOPRAVA*

Mikhail Gorbachev foi Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética (URSS) a partir de 1985 e também Chefe de Estado, de 1988 a 1991. Tentou adoptar uma visão diferente, que foi rejeitada pelo Ocidente. Iniciou uma transformação gradual, a que chamou Perestroika, e que a partir de 1987 incluiu a privatização. Em 1989, num discurso proferido no Conselho da Europa, apelou à criação de uma "casa comum europeia" como forma de pôr termo à Guerra Fria (Gorbachev, 1989). Ambas foram rejeitadas pelos EUA, o que teria um impacto directo em Moçambique.

Mikhail Gorbachev foi à cimeira do G7 em Houston, em Julho de 1990, e propôs uma transição gradual para uma «economia de mercado socialmente orientada» (Gorbachev, 2002). Esta proposta foi rejeitada pelo G7, que exigiu «passos mais radicais em direcção a uma economia orientada para o mercado» sob a tutela do FMI (G7/8, 1990). A cimeira contou com a presença de Margaret Thatcher e George H. W. Bush, que lhe imprimiram o seu cunho conservador.

O G7 de Houston também pediu um projecto de terapia de choque para a Rússia. O

[10] A origem do termo não é clara. O economista conservador Milton Friedman reuniu-se com Augusto Pinochet e deu um seminário em 26 de março de 1975, em Santiago, e o jornal El Mercurio noticiou que afirmara que o Chile precisava de um "tratamento de choque" económico. Esta afirmação parece ter sido traduzida pelos órgãos de informação como "terapia de choque", por analogia com a terapia electroconvulsiva. O termo foi depois aplicado às políticas promovidas nos Estados pós-comunistas por Jeffrey Sachs. Embora Sachs nunca tenha gostado do termo, é agora universalmente utilizado para aquilo a que o FMI e o Banco Mundial chamaram inicialmente a abordagem *"big bang"*.

projecto foi publicado em Dezembro de 1990 e segue o modelo do consenso de Washington (International Monetary Fund, 1990). Gorbachev regressou ao G7 em Londres, em Julho de 1991, e apresentou uma longa lista de reformas ao estilo do consenso de Washington já implementadas. Mais uma vez, pediu ajuda para uma «transição para uma economia mista e um sistema de mercado socialmente orientado» (Gorbachev, 1991). O seu apelo foi categoricamente rejeitado (Clines, 1991).

No mês seguinte, em Agosto de 1991, Boris Yeltsin protagonizou um golpe de Estado e derrubou Gorbachev, permitindo o desmembramento da União Soviética. Enquanto Presidente da Rússia, em 1991, aceitou a terapia de choque do FMI (Hayes, 2016). A ajuda ocidental foi depois utilizada para impulsionar a reeleição de Yeltzin, em 1996, e o FMI admitiu ter permitido que 4,8 mil milhões de dólares de um empréstimo do FMI de 1999 fossem branqueados através de bancos de Nova Iorque para serem colocados em contas *offshore* (Pirani & Farrelly, 1999).

### A TERAPIA DE CHOQUE NA PRÁTICA

Os vencedores da Guerra Fria tentaram impor o "mercado livre" aos países da antiga União Soviética. A terapia de choque foi imposta em mais de 30 países; Moçambique foi o único em África. Naomi Klein, no seu livro A Doutrina de Choque, fala de "capitalismo de desastre", ideia de Milton Friedman, Prémio Nobel da Economia. O conceito é que seria mais fácil impor o capitalismo de mercado livre quando houvesse uma destruição generalizada devido à guerra ou a uma catástrofe natural (Klein, 2007). O colapso da União Soviética enquadra-se nesta situação, tal como Moçambique após a destruição maciça causada pela guerra por procuração. A terapia de choque tinha por objectivo transformar *rapidamente*[11] (Lipton & Sachs, 1990) os comunistas em capitalistas, em aliança com o capital multinacional. Só a antiga elite comunista – a nomenklatura – tinha ligações partidárias e empresariais que lhe permitiam controlar a terra, os recursos, as indústrias, o comércio internacional e as finanças. Tiveram de negociar para se imporem nas novas redes de clientelismo político. E tiveram de transformar os seus activos em dinheiro, o que fizeram extraindo rendas, regra geral através de ligações com o capital internacional legal e ilegal.

Torna-se um capitalismo rentista e comprador. É rentista no sentido em que os novos proprietários não lucram com a produção, mas sim com os lucros (rendas) do seu controlo dos activos existentes. E é comprador no sentido em que obtém os seus lucros actuando para agentes estrangeiros que utilizam o seu controlo de activos-chave. Em ambos os casos, os lucros não contribuem para a sociedade em geral.

[11] "Rápido" e "depressa" foram palavras usadas repetidamente pelos promotores da Terapia de Choque. A palavra "rápido" aparece 27 vezes em Lipton & Jeffrey. Falam da «necessidade de uma liberalização rápida e dramática da economia», acrescentando que «tanto a lógica económica como a situação política defendem um processo de transição rápido e abrangente».

Houve uma privatização rápida e forçada e um grupo poderoso apoderou-se da maior parte destes antigos activos do Estado, passando a ser designado por "oligarcas". Definimos "oligarcas" como as pessoas com poder político para obter o controlo da terra, dos recursos, das indústrias, do comércio internacional e das finanças; que transformam os seus novos activos em dinheiro, extraindo rendas, geralmente através de ligações com o capital internacional; e que são informalmente "licenciados" pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelos doadores no âmbito da Terapia de Choque.

O economista Joseph Stiglitz, vencedor do Prémio Nobel da Economia, explicou que a Rússia

> *«tinha um processo de privatização que era corrupto e no qual os activos do país rico eram entregues a alguns, os oligarcas. Por isso, havia a estratégia da privatização a qualquer preço. "Façam-no rapidamente", era o que o FMI lhes dizia. Eles mantinham um registo: quantas privatizações foram feitas? Mas é fácil privatizar [quando se] dá os activos do Estado aos amigos. E, de facto, não só é fácil como é compensador, porque depois eles devolvem-nos um pouco de dinheiro. Por isso, essa foi uma estratégia que foi defendida e impulsionada… Houve uma privatização ilegítima. As pessoas que tinham conseguido utilizar a sua influência política para obter estes milhares e milhares de milhões de dólares de recursos naturais por uma ninharia foram depois instruídas [a transferir o seu] dinheiro para os Estados Unidos ou, melhor ainda, para o Chipre, para contas bancárias secretas ou para a Suíça.»*

Stiglitz conclui: *«com a estratégia do FMI, foram criados incentivos que levaram ao saque de activos, em vez da criação de riqueza.»*

O mesmo aconteceu em Moçambique. Na Rússia, alguns oligarcas são bilionários; em países mais pequenos e mais pobres, como o Quirguizistão e Moçambique, os "oligarcas" são politicamente poderosos e usam isso para ganhar poder económico, que é localmente substancial, mas pequeno em comparação com a Rússia. Os oligarcas moçambicanos provêm principalmente de quatro grupos, nomeadamente pessoas que: participaram na luta pela independência, desempenharam funções no início do período pós-independência, têm ligações comerciais ou bancárias internacionais, ou são filhos ou familiares alargados dos primeiros três grupos (Hanlon, 2022b).

## MOÇAMBIQUE TENTA PASSO A PASSO, MAS A TERAPIA DE CHOQUE É IMPOSTA

No Moçambique do período colonial, as receitas do Governo provinham da exportação de pessoas, da exportação de culturas produzidas por trabalho forçado ou mal pago e da prestação de serviços aos sectores industrial e mineiro da África do Sul e da Rodésia (Wuyts, 1989).

Na primeira metade do século xix, mais de 300 000 escravos foram levados do Norte de Moçambique e enviados para as Américas[12] (Rice University, 2021; Draper, 2020; Pearson & Richardson, 2019; Hanlon, 2021), o suficiente para despovoar o actual Niassa e forçar os macondes a fugir para o planalto de Mueda. No final do século xix, as minas de diamantes e de ouro da África do Sul e da Rodésia estavam a atrair trabalhadores moçambicanos. Até 1975, havia entre 150 000 e 300 000 mineiros moçambicanos nos estados vizinhos, que pagavam impostos e ouro às autoridades coloniais portuguesas[13] (First, 1983; Adam, Davies & Head, 1981). O rápido desenvolvimento do interior levou ao desenvolvimento paralelo, na década de 1890, de dois portos, o de Lourenço Marques (actual Maputo) e o da Beira, bem como de caminhos-de-ferro para o interior.

No período colonial, existia uma forma de *apartheid*, com a maioria dos moçambicanos negros impedidos de frequentar o ensino secundário e de ocupar cargos nas empresas e no governo. Os colonos portugueses ocupavam quase todos os postos de trabalho qualificados, administrativos e comerciais, chegando mesmo a gerir lojas e a conduzir táxis. Com efeito, os portugueses suprimiram o comércio rural local a favor da rede comercial gerida pelos colonos, baseada em lojas rurais conhecidas por "cantinas" (Mackintosh & Wuyts, 1987). À medida que a guerra da independência se intensificava, os colonos começaram a questionar a sua posição em Moçambique. Dos 250 000 colonos, 40 000 partiram entre 1971 e 1973. No ano que decorreu entre a Revolução dos Cravos de 1974, em Portugal, e a independência de Moçambique, partiram mais 100 000 colonos (Wuyts, 1989).

Os colonos que partiam abandonavam, e muitas vezes sabotavam, as explorações agrícolas e as empresas – assim como o aparelho do Estado. Tractores, camiões, gado e equipamento foram simplesmente levados através da fronteira para a África do Sul e para a Rodésia, para permitir que os colonos aí estabelecessem negócios.

Moçambique conquistou a independência em 1975, enfrentando o caos económico e a necessidade de reestruturar uma economia colonial distorcida. Os portugueses tinham educado poucos moçambicanos, que de repente tiveram de gerir um país (Hanlon, 2017). A Frelimo e o Presidente Samora Machel eram nominalmente socialistas, mas a imagem do socialismo era a da social-democracia sueca. A saúde, a educação e a propriedade arrendada foram nacionalizadas, mas a Frelimo tentou não interferir nos sectores económicos e poucas empresas foram nacionalizadas. No entanto, o Governo herdou os portos e os caminhos-de-ferro, as companhias aéreas, as companhias de água e os bancos do Estado – sem os gestores e os funcionários de nível intermédio, que regressaram a Portugal. E o novo Governo viu-se

[12] Os registos mostram que 543 000 habitantes da África Oriental foram levados como escravos, a maioria de Moçambique. Os traficantes de escravos mantiveram registos até o comércio se tornar secreto depois de 1850, e a base de dados Slave Voyages (Viagens de Escravos) da Rice University compilou os registos de 36 000 viagens de escravos.

[13] Ruth First foi assassinada em Maputo por agentes de segurança sul-africanos a 17 de Agosto de 1982.

a gerir centenas de pequenas, médias e grandes empresas que tinham sido abandonadas. «O objectivo imediato da política era estabilizar o emprego, evitar o colapso total da produção e manter os preços estáveis», explica Marc Wuyts (Wuyts, 1989). «A produção e as empresas comerciais foram de facto assumidas pelo Estado… porque este viu-se obrigado a intervir» (Wuyts, 1989).

Um símbolo da mudança foi o empresário português Joaquim Alves, que em 1973 regressou a Portugal. Os seus luxuosos hotéis das "Ilhas Paraíso", perto de Vilankulos, tinham estado na moda entre os colonos brancos que agora partiam (Waldman, 1994), mas estavam hipotecados ao banco de desenvolvimento do Estado colonial, que os tomou quando ele entrou em incumprimento e partiu. O novo Governo herdou o banco e, com ele, muitos negócios abandonados pelos proprietários que partiram. Em 1979, os hotéis das Ilhas Paraíso ainda estavam a funcionar, marginalmente, com os bancos a pagar os salários dos trabalhadores.

Os primeiros cinco anos foram difíceis; a economia caiu e depois recuperou. A produção industrial registou uma queda drástica em 1973 e 1974, mas manteve-se estável até 1981; as exportações caíram de forma constante entre 1973 e 1977, mas depois estabilizaram (Wuyts, 1989).

A Frelimo nunca pensou que o socialismo significava gerir cabeleireiros. Em 1977, o Terceiro Congresso do partido Frelimo destacou a importância de recriar as redes comerciais abandonadas e destruídas aquando da independência (Mackintosh & Wuyts, 1987). Em 1979, muito antes da privatização ter sido promovida pelo FMI, Samora Machel disse que «o Estado não vende agulhas» e entregou lojas e pequenos negócios geridos pelo Estado a empresários privados locais (AIM, 1996). As "cantinas" rurais foram reabertas pela população local. O Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane efectuou uma pesquisa séria sobre a forma de restabelecer os mercados rurais.

A guerra por procuração pôs fim a isso. A força de guerrilha sul-africana, a Renamo, tinha como alvo tudo o que estivesse relacionado com a Frelimo – escolas, postos de saúde e os novos negócios privados, tendo queimado 3000 lojas rurais e equipamento agrícola, como tractores. Os novos pequenos empresários tornaram-se um alvo especial.

### *A VIRAGEM PARA O OCIDENTE*

O colapso económico chegou rapidamente em 1982. O 4.º Congresso da Frelimo, em Abril de 1983, foi transmitido em directo pela rádio e apelou a um maior apoio e incentivo ao sector privado e ao restabelecimento do mercado. Admitiu que o apoio aos camponeses era "quase inexistente" (Hanlon, 1991; Mackintosh & Wuyts, 1987), mas já era demasiado tarde. Em 1982, a guerra tinha afectado seriamente a produção de culturas de exportação e as exportações agrícolas eram menos de metade do nível de 1979. Com a queda das receitas de exportação, a África do Sul reduziu as remessas dos trabalhadores – que, no seu conjunto, eram as receitas em divisas de que o Estado colonial dependia.

A escassez de alimentos e de importações significava inflação e os mercados paralelos tinham crescido desde 1979 e, em 1982, muitas zonas rurais estavam a funcionar com base na troca directa. A empresa comercial estatal AGRICOM ia à costa comprar peixe seco, que trocava por milho e arroz, que, por sua vez, era vendido às explorações agrícolas estatais e ao exército em troca de produtos racionados, como açúcar e sabão. O envio de produtos para Maputo exigia escoltas militares (Mackintosh, 1986).

Em 1983, além da guerra, havia seca e Moçambique não tinha divisas para importar alimentos nem combustível, e os doadores entraram em greve, dizendo ao Presidente Samora Machel que Moçambique tinha de aderir ao FMI. A 30 de Janeiro de 1984, Moçambique entrou em incumprimento das suas dívidas. A 16 de Março, Moçambique reuniu-se com a África do Sul e assinou o acordo de Nkomati.[14] A 18 de Abril, o Conselho de Ministros concordou em encetar negociações com as Instituições de Bretton Woods (Bretton Woods Institutions - BWI). Em Setembro, Moçambique aderiu às BWI (Hanlon, 1991).

Moçambique foi recompensado. No auge da greve dos doadores, em 1983, a ajuda era de 249 milhões de dólares. Em 1985, duplicou para 542 milhões de dólares e dois anos mais tarde, em 1987, era de 903 milhões de dólares[15] (Hanlon, 1991).

### *APLICAR A TEORIA NEOLIBERAL E IGNORAR A GUERRA*

Desde o início, as discussões foram difíceis. O governo e as BWI pareciam estar a falar de dois países totalmente diferentes. O FMI só conseguia ver uma crise causada pelo controlo estatal da economia. As BWI não viam o problema da guerra e partiam simplesmente do princípio de que era possível impor as regras neoliberais. Conheci um funcionário do Banco Mundial no Hotel Polana, em Maputo, num sábado, quando ele acabava de chegar de outro país africano. Não sabia nada sobre Moçambique, mas tinha um dia para ler e, na segunda-feira, podia dizer a Moçambique o que fazer, porque os problemas eram os mesmos que em qualquer outro lugar (Hanlon, 1991).

Nenhum país leva a cabo uma guerra no seu próprio território sem estabelecer uma planificação estatal considerável da sua economia. "A actividade militar não é uma actividade do sector privado", comenta Maureen Mackintosh (Mackintosh, 1986). Um ministro moçambicano disse-me em privado: "Durante a Segunda Guerra Mundial na Europa, todos os países intervieram no mercado. Mas o FMI diz-nos que não podemos."

E o Banco Mundial e o FMI não estavam de acordo entre eles. Houve desacordos abertos sobre os subsídios alimentares e o sistema de racionamento em Maputo e na Beira. Os funcionários do Banco Mundial não concordavam uns com os outros e, por vezes, eram manifestamente desonestos.

[14] Destinava-se a pôr termo à guerra, mas a África do Sul continuou a apoiar a Renamo.
[15] Em 1985, a URSS continuava a ser o maior doador de Moçambique, seguida da Itália.

Moçambique continuou a sua mercantilização gradual, acabando com os preços fixos da fruta e dos legumes em 1985. Os cartéis comerciais mantiveram os preços elevados, pelo que o Estado criou uma empresa de comércio de produtos hortícolas em Maputo, a Hortofrutícola, com dois objectivos – vender grandes volumes e atingir o ponto de equilíbrio. E conseguiu-o. Comprou camiões de tomate e outros legumes e vendeu-os nas suas próprias bancas de rua ao preço mais baixo e rentável – que era um quinto do preço do cartel dos comerciantes. O volume e o consumo dispararam.

As negociações com o FMI e o Banco Mundial prosseguiram durante 18 meses, tendo o FMI adoptado uma linha muito dura, exigindo o fim praticamente de todos os controlos e a desnacionalização de todos os sectores económicos e sociais – saúde, educação, propriedade e indústria. O Governo apresentou propostas em 1986, que as BWI rejeitaram. Em Janeiro de 1987, o Governo introduziu o seu próprio Programa de Reabilitação Económica (PRE), sem sequer informar as BWI, cujos funcionários ficaram verdadeiramente surpreendidos. O PRE reduziu drasticamente o número de preços fixos e introduziu muitas outras mudanças. Era claramente necessária alguma desvalorização para fazer face ao excesso de moeda. No início de 1987, a taxa oficial era de $1 = 40 MT e a taxa paralela era de $1 = 1600 MT. O FMI tinha exigido uma desvalorização imediata para a taxa paralela, mas em vez disso o Governo desvalorizou para $1 = 530 MT em duas etapas, acreditando que a taxa paralela cairia, o que aconteceu, para $1 = 800 MT, próximo da taxa oficial (Hanlon, 1991).

As mudanças foram eficazes na abertura do mercado e na remonetização do Metical. Havia produtos nas lojas e crianças a vender cigarros avulso nas esquinas das ruas. Os mercados informais surgiram por todo o lado. O fosso entre ricos e pobres aumentou dramaticamente, mas o PIB cresceu, apesar da guerra. A tentativa de mercantilização gradual de Moçambique parecia estar a resultar.

### *O APERTO - E NENHUM DIVIDENDO DE PAZ*

O FMI e o Banco Mundial sobrepõem-se em grande medida, mas houve uma divisão de trabalho em duas áreas fundamentais. O Banco Mundial promoveu as privatizações, enquanto o FMI controlou e reduziu as despesas públicas durante uma década. No final de 1987, começaram as negociações para um programa de 1988, com o FMI a impor grandes cortes nas despesas. Os salários e as despesas não foram aumentados para compensar a desvalorização. Em 1988, as despesas com a saúde e a educação foram reduzidas para um terço do seu nível de 1982 (Hanlon, 1996; Hanlon, 1991).

Em 1990, houve um confronto entre o FMI e o Banco Mundial, com o Banco Mundial a reconhecer finalmente a importância da guerra e a apelar a um aumento da ajuda e ao fim da austeridade (The World Bank, 1990). Mas Gorbachev foi de facto o catavento. Depois de um ano de negociações, em 1991, Moçambique foi forçado a assinar um Mecanismo de

Ajustamento Estrutural Reforçado (*Enhanced Structural Adjustment Facility* - ESAF) do FMI, que era uma terapia de choque completa, com mais austeridade, tendo rejeitado as propostas do Banco Mundial na totalidade. O FMI foi preponderante nos cinco anos seguintes, e o seu domínio e a terapia de choque neste período definiram o tom para as décadas seguintes. O impacto pode ser visto no PIB. De 1987 a 1991, o período gradual, o PIB *per capita* registou um aumento de 10 %. De 1991 a 1995, o período de austeridade do FMI, o PIB *per capita* desceu para o nível de 1987 (Hanlon, 1996). O fim da guerra não trouxe dividendos da paz. Os salários da função pública foram reduzidos. Em 1995, o PNUD e o UNICEF publicaram uma brochura em que se afirmava que dois terços dos funcionários públicos moçambicanos tinham descido abaixo do limiar de pobreza absoluta e não conseguiam comprar alimentos suficientes (Adebayo, Green & Janha, 1995). O FMI não só rejeitou o apelo ao aumento dos salários, como conseguiu pressionar o PNUD e o UNICEF a retirarem discretamente a brochura.[16]

No seu esforço no sentido de impor austeridade e controlo da massa monetária, o FMI impôs fortes restrições à ajuda. Argumentou que a ajuda era inflacionista, mesmo para reparar estradas e pontes para estimular a economia após a guerra. Este facto irritou os doadores que queriam dar mais dinheiro a Moçambique.

Nessa altura, o FMI e o Banco Mundial tinham um poder ditatorial porque toda a ajuda estava condicionada ao facto de Moçambique ter programas do FMI e do Banco Mundial. Em Setembro de 1995, Moçambique aumentou o salário mínimo de 15 para 20 dólares por mês. Uma delegação do FMI estava na cidade e o chefe da delegação, Sérgio Leite, numa conferência de imprensa transmitida pela televisão, condenou o aumento. Três dias depois, disse aos doadores que o FMI poderia declarar Moçambique "em incumprimento" e suspender o seu programa. Os principais doadores responderam com uma carta aberta sem precedentes, dizendo que era altura de parar de apertar o país mais pobre do mundo, quando a política não estava a funcionar. O FMI recuou na austeridade e nos limites da ajuda, mas não no resto da terapia de choque (Hanlon, 1996).

Phyllis Pomerantz, do Banco Mundial, chegou a Maputo em 1995 com a "Estratégia de Assistência ao País" (*Country Assistance Strategy* - CAS) já escrita e apresentou-a a uma reunião de ministros na sala de jantar da casa do Banco Mundial. Continha algo sem precedentes numa CAS: sete "condições necessárias" e se alguma não fosse cumprida levaria a uma suspensão do programa do Banco Mundial. Tais condições incluíam a privatização de mais 12 empresas designadas, incluindo um banco; o veto aos orçamentos sectoriais; e a "adesão aos objectivos do FMI". Mas a condição fundamental era o fim do processamento da castanha de caju em Moçambique, com a perda de 10 000 postos de trabalho. O resumo

[16] Comunicação pessoal de um alto funcionário do UNICEF. A brochura nunca foi publicada na *Internet*.

de Pomerantz na reunião de sala de jantar foi simples: se não concordarem, não apresentarei este pacote à direcção do Banco Mundial e, sem um programa, a ajuda cessará e as crianças morrerão à fome[17] (Hanlon, 2000; Hanlon & Smart, 2008; Hanlon, 1996).

## PRIVATIZAÇÕES, MUDANÇAS SOCIAIS, IMPUNIDADE DOS OLIGARCAS

A privatização era a principal prioridade das BWI, tendo sido impulsionada desde o início. Ganhou o apoio da Frelimo, que tinha estado a tentar privatizar antes do início da guerra. Além disso, a guerra tinha tornado os militares corruptos e a continuação da guerra era cada vez mais do interesse de generais gananciosos; uma boa maneira de os tirar de lá era dar-lhes empresas. A privatização era também uma forma de utilizar o capital que estava a ser acumulado pelos comerciantes do mercado paralelo. E a privatização inicial, antes do fim da guerra, manteve afastados os quadros superiores da Renamo.

Depois de o Presidente Samora Machel ter sido morto pela África do Sul do *apartheid*, em 1986, foi substituído pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Joaquim Chissano, a quem se seguiu Armando Guebuza. Ambos viam o capitalismo como o futuro e queriam mantê-lo dentro da Frelimo. Os ministros da Indústria, das Finanças e outros, bem como os directores nacionais (altos funcionários), que estavam directamente envolvidos no processo de privatização, bem como os seus amigos e familiares, tornaram-se chefes e altos funcionários de empresas e bancos privados – muitas vezes ainda a exercer cargos governamentais. A família alargada do Presidente Joaquim Chissano esteve envolvida.

Guebuza era inteligente e muito culto e enquanto comissário político do exército aprendeu o seu capitalismo com Marx. Foi Ministro dos Transportes e Comunicações (1987-94), e muitas das empresas em que tinha um grande investimento estavam ligadas – importação de autocarros Tata, gestão de portos Cornhelder e telemóveis Vodacom. Ganhou contratos para importar autocarros, gerir portos, etc. Não produzia coisas, mas servia de elo para empresas globais. Aquando da sua eleição como presidente em 2004, Armando Guebuza tinha-se tornado um dos homens mais ricos de Moçambique. O partido Frelimo criou uma sociedade gestora de participações sociais, a SPI, presidida pelo antigo Ministro da Indústria Octávio Muthemba, que também se tornou presidente do Banco Austral. A SPI recebeu acções de muitas empresas privatizadas (Hanlon, 2002).

Os novos capitalistas não tinham capital e dependiam de contratos com o Governo e com doadores – os autocarros de Guebuza eram em grande parte vendidos a empresas estatais. Em 1988 e 1989, foram criados dois fundos[18] utilizando fundos de doadores e dinheiro do

[17] O termo "condições necessárias" aparentemente nunca tinha sido utilizado antes e não o foi depois.

[18] Fundo de Desenvolvimento Agrário e Rural e Projecto de Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas.

Banco Mundial para conceder "empréstimos" a militares e funcionários do partido, sem qualquer intenção de que os empréstimos fossem reembolsados. Foram "emprestados" mais de 30 milhões de dólares, e uma avaliação secreta do Banco Mundial de 1998 admitiu que 90 % dos empréstimos nunca seriam reembolsados. A avaliação também admitiu que o Banco exerceu "pressões substanciais" sobre banqueiros moçambicanos honestos para que estes flexibilizassem as regras e concedessem empréstimos a empresas privatizadas que sabiam que não poderiam pagar (Landau, 1998; Hanlon, 2004).

Nas décadas de 1980 e 1990, foram privatizadas mais de 1600 empresas (Castel-Branco, Cramer & Hailu, 2003; Diogo, 2013). Uma avaliação efectuada pelo Banco Mundial em 1998 concluiu que «a propriedade das empresas privatizadas se limitou a um grupo relativamente pequeno de indivíduos» (Landau, 1998). Estes eram os novos oligarcas moçambicanos.

Num artigo de 2004 (Hanlon, 2004), referi que «os empresários emergentes com pouca experiência do mundo do capitalismo estavam, de facto, a receber um curso intensivo da comunidade de doadores. E a lição era que o capitalismo não tem a ver com lucro, mas com clientelismo – as empresas são "privatizadas" e recebem "empréstimos" que não precisam de ser reembolsados, de acordo com quem se conhece e com os caprichos dos doadores». Para as novas empresas, o Governo e os doadores eram os principais clientes, e os contratos com ambos baseavam-se no clientelismo, muitas vezes em comissões.

## *MUDANÇA SOCIAL IMPOSTA*

O novo "mercado livre" fazia parte de um pacote que implicava uma mudança dramática nas relações sociais e económicas. As velhas leis e a moral socialista já não se aplicavam. A austeridade e a diminuição dos salários significavam que enfermeiros, professores, polícias, funcionários públicos e outros já não podiam alimentar as suas famílias com o seu salário. Mas o "mercado livre" significava que nada era de graça. As mães que levavam os filhos à escola ou a um posto de saúde não gostavam de pagar por um serviço que era gratuito, mas sabiam que os professores e as enfermeiras precisavam de dinheiro para alimentar os seus próprios filhos, pelo que a "taxa" extra era paga. Uma vez estabelecido esse serviço, bastou um pequeno passo para cobrar por um lugar na escola ou por uma nota para passar de classe. Três décadas depois, os salários aumentaram, mas o dinheiro extra para o professor, o funcionário ou o polícia continua a ser a norma.

Em 1992, os funcionários públicos de nível médio e superior em Maputo estavam a ser pressionados. As embaixadas e as agências de assistência pagavam salários elevados em dólares, pelo que os directores nacionais abandonaram os seus empregos e tornaram-se secretários dos doadores ou funcionários subalternos. Era humilhante, mas os seus filhos podiam comer bem. Esta era uma agenda explícita, embora nunca escrita. Um ministro e outros foram informados por um funcionário do FMI que as pessoas boas deviam ser

retiradas do Governo, «onde são desperdiçadas», e transferidas para o sector privado ou para as agências internacionais.[19]

Mas os doadores, e especialmente o Banco Mundial, aperceberam-se de que não conseguiam fazer avançar os seus projectos de ajuda porque as pessoas-chave dos ministérios tinham saído para trabalhar para os doadores. Assim, organizaram conferências e seminários em que pagavam ajudas de custo em dólares e honorários de consultoria por trabalho efectuado, em vez do que era suposto os funcionários públicos fazerem. Nada disto era publicitado e tudo exigia patrocinadores, o que por sua vez exigia que se fizesse o que o patrocinador estrangeiro queria. Mais uma vez, tratava-se de uma relação de comprador – vender tempo e fidelidade aos doadores e às BWI.

### *A VISTA GROSSA QUE É SINAL DE APROVAÇÃO*

Sob a terapia de choque, a comunidade internacional ensinou a elite socialista a ser capitalista de mercado livre. Mais do que isso, através da inacção e fazendo vista grossa, a comunidade internacional afirmou que aquilo a que antes se chamava corrupção, e mesmo roubo e homicídio, fazia agora parte do novo mercado livre. Tudo começa com a corrupção estrangeira. Poucos subornos se tornam públicos, mas dois são importantes devido à falta de reacção da comunidade internacional. O maior comprador de tabaco em Moçambique e no mundo admitiu num tribunal dos EUA[20] que pagara $165 000 de subornos a "um governador em Moçambique" e a funcionários do Ministério da Agricultura. Uma empresa de construção britânica declarou-se culpada num tribunal de Londres de ter dado a Carlos Fragoso, então Director Nacional de Estradas e Pontes, $450 000 (Leigh & Evans, 2009). Ninguém foi objecto de um processo judicial em Moçambique e ambas as empresas continuaram a ter contratos com o governo moçambicano. Nenhum doador nem ninguém das BWI disse que havia algo de errado[21] (Lloyds Trust Company, 2013).

A vista grossa a dois tráficos particularmente flagrantes – drogas e madeira – tem sido notável. Desde 1992, Moçambique tornou-se um importante mercado de trânsito de heroína. A heroína é levada do Afeganistão para Sul, para a costa de Makran, e carregada em embarcações Jelbot, que param a 30 ou 40 km da costa de Cabo Delgado e Nampula. Os barcos de pesca levam a droga para uma praia, onde é recolhida e levada para armazéns. Dividida em pacotes de 20-100 kg, a droga é escondida em veículos que percorrem 3000 km até Joanesburgo, na África do Sul, onde a heroína é colocada em contentores de vinho, pedra

[19] Comunicação pessoal do ministro.

[20] Universal Corporation, a operar como Mozambique Leaf Tobacco, MLT, 6 de Agosto de 2010. Subornos pagos em 2005-6.

[21] Fragoso negou ter recebido suborno, mas um tribunal de Jersey considerou que a «negação da recepção de qualquer suborno foi demonstrada como falsa por provas documentais» e ainda que o dinheiro numa conta do Jersey Trust era «produto de crime» e devia ser entregue ao governo de Moçambique.

ou outros bens e enviada para a Europa.[22] Quando reportei este facto pela primeira vez em 2001, calculei que estava a passar por Moçambique uma tonelada de heroína por mês. O seu valor era superior ao de todo o comércio externo legal junto, e a quantidade de dinheiro que ficava para trás acrescentava 30 a 50 milhões de dólares à economia local (Hanlon, 2001b). A passagem pelos postos de controlo da polícia e pela alfândega exigia uma protecção de alto nível e o comércio era organizado ao mais alto nível (Hanlon, 2018; Haysom, Gastrow & Shaw, 2018; Haysom, 2020). As minhas fontes eram, em grande parte, as principais agências nacionais e internacionais de combate à droga, pelo que não era segredo para os principais doadores e financiadores, que ignoraram o facto. Na altura do relatório seguinte, em 2018 (Hanlon, 2018; Haysom, Gastrow & Shaw, 2018; Haysom, 2020), estavam a passar por Moçambique três toneladas por mês, ou seja, o triplo do nível de 2001. Esta tornou-a a segunda maior exportação do País (depois do carvão).

Do mesmo modo, mais de 100 milhões de dólares por ano de toros de madeiras duras preciosas foram exportados ilegalmente durante duas décadas. Os relatórios de investigação indicaram ministros, governadores e um membro da Comissão Política da Frelimo. Pouco foi feito. Há duas décadas que se fecham tantos olhos que se assume que o comércio de droga e de madeira é uma parte normal do mercado livre. Este facto deve ser visto como um apoio dos doadores à conversão da elite da Frelimo em oligarcas.

### *ASSASSINATOS DE BANCOS*

O controlo do sector bancário foi fundamental para a terapia de choque e a recolonização, porque é assim que o G7 extrai dinheiro dos antigos países "comunistas". E foi através dos escândalos bancários que os oligarcas aprenderam que são livres de roubar e matar enquanto exportam dinheiro. Em 1992, existiam dois bancos comerciais estatais, o Banco Popular de Desenvolvimento (BPD)[23] e o Banco Comercial de Moçambique (BCM). E existia ainda o Banco Central de Moçambique (Banco de Moçambique, BdM)

O primeiro novo banco privado,[24] o Banco Internacional de Moçambique (BIM), foi inaugurado em 1994. O BPD e o BCM acabaram por ser privatizados. Todos os três bancos se viram envolvidos em escândalos que implicavam altos funcionários da Frelimo – os novos oligarcas. Em cada um deles, a pessoa que tentou investigar o escândalo foi assassinada (Hanlon, 2001a; Hanlon, 2000; Hanlon, 2002).

---

[22] Alguma heroína é também trazida para Moçambique em contentores.

[23] Os bancos privados portugueses facilitavam a fuga de capitais após a independência e foram nacionalizados em 1977. Houve a fusão de quatro bancos no BdM e de dois bancos no BPD. O BdM continuou a ser simultaneamente um banco central e um banco comercial até à sua separação, em 1992.

[24] Apenas o Banco Luso-Britânico Standard Totta de Moçambique (BSTM) foi autorizado a manter-se privado e continua a operar como parte do actual Standard Bank da África do Sul.

**BIM**. Este banco foi promovido pela Sociedade Financeira Internacional do Banco Mundial (que detinha 25 %), mas era gerido e detido a 50 % pelo Banco Comercial Português (BCP), que era controlado pelo banqueiro português Jardim Gonçalves.[25] O BIM rapidamente atraiu depósitos substanciais em moeda estrangeira que não pareciam ser justificados pelo mercado, o que sugeria lavagem de dinheiro. O BCP nomeou como administrador-delegado José Lima Félix, que começou a investigar mais de perto e encontrou coisas que o preocuparam. Foi abatido a 2 de Dezembro de 1997 – antes de poder contar a alguém o que tinha descoberto. E ninguém mais olhou.

Os dois bancos comerciais do Estado, o BCM e o BPD, tinham herdado dívidas coloniais e concedido crédito para manter as empresas a funcionar durante a guerra por procuração dos anos 80 e o processo de privatização do Banco Mundial, no final dos anos 80, com empréstimos que não deviam ser reembolsados. O governador do BdM, Adriano Maleiane, queria que os bancos fossem privatizados, mas sabia que nenhum banco sério os aceitaria e queria limpá-los primeiro. Foi então que os novos ditadores falaram. Phyllis Pomerantz, do Banco Mundial, no âmbito das suas "condições necessárias", em 1995, exigiu a privatização do BCM. O documento conjunto do FMI e do Banco Mundial, datado de 11 de Abril de 1996, que definia as condições a cumprir pelo Governo, exigia que o BCM fosse posto à venda até Junho de 1996 e o BPD até ao final de 1996. Maleiane argumentou, correctamente, que as únicas privatizações propostas eram corruptas.

**BCM**. A única oferta para o BCM foi feita por António Simões, um empresário português, cuja família tinha uma pequena empresa em Maputo.[26] Obteve o apoio de António Branco, Ministro da Indústria em 1980-92, e de Octávio Muthemba,[27] Ministro da Indústria em 1992-94 e, como já foi referido, presidente da SPI, a holding do partido Frelimo. O FMI anunciou um novo empréstimo para Moçambique.

A 4 de Outubro de 2000, o BCM anunciou uma perda de 189 milhões de dólares e uma provisão para dívidas de cobrança duvidosa devido a dinheiro perdido em transferências indevidas para o estrangeiro e ao levantamento indevido de dinheiro de contas no estrangeiro. O BCP de Jardim Gonçalves tinha adquirido o apoio português do BCM, o que lhe deu o controlo do BCM em Maputo. O BCP já controlava o BIM. Numa conferência de imprensa realizada a 24 de Outubro de 2000, em Maputo, Gonçalves deixou claro que o Governo tinha aceitado o controlo do BCP sobre o BIM e o BCM. Disse também que sabia onde tinham ocorrido as enormes perdas, mas que não o iria revelar. Em troca de manter o silêncio sobre os oligarcas moçambicanos, poderia controlar metade do sistema bancário.

---

[25] A parte restante era detida em 22,5 % por organizações governamentais moçambicanas e em 2,5 % pela Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) de Graça Machel, viúva do primeiro presidente Samora. O seu primeiro presidente foi o antigo Primeiro-Ministro Mário Machungo.

[26] O consórcio de Simões era constituído por 50 % da Ímpar (uma companhia de seguros que Simões controlava), 35 % de um misterioso grupo de fachada que se crê representar a família Chissano e 15 % do Banco Mello (posteriormente adquirido pelo BCP).

[27] Por vezes, escreve-se Mutemba, sem o agá (h).

Carlos Cardoso, o melhor jornalista de investigação moçambicano e editor do Metical, tinha estado a investigar minuciosamente o BCM. A 22 de Novembro de 2000, foi morto a tiro quando se dirigia para casa. O objectivo parecia ser uma execução pública, um aviso para aqueles que questionavam a privatização dos bancos. O filho do Presidente Joaquim Chissano, Nyimpine,[28] foi identificado no julgamento do assassinato como estando ligado ao escândalo, mas nunca foi investigado.

**BPD**. Octávio Muthemba criou um grupo ligado à Frelimo, denominado Invester, com o objectivo de adquirir o BPD, mas não conseguiu encontrar banqueiros estrangeiros dispostos a apoiá-lo. O FMI declarou que a ajuda seria cortada se o BPD não fosse privatizado até ao final de Junho de 1997. O Presidente Joaquim Chissano efectuou uma visita de Estado à Malásia, de 19 a 21 de Março de 1997, com Muthemba e o filho Nyimpine. Foi acordada a participação do Southern Bank Berhad (SBB) da Malásia. A privatização teve lugar a 3 de Setembro de 1997. O Banco passou a chamar-se Banco Austral e a ser 40 % estatal, 30 % SBB e 30 % Invester. Muthemba tornou-se presidente. O director malaio do SBB, o homem do SBB no Banco Austral e Muthemba criaram empresas com o filho de Joaquim Chissano, Nyimpine e outras figuras proeminentes.

O Banco Austral rapidamente se viu em apuros, tendo perdido 150 milhões de dólares devido a empréstimos malparados, má contabilidade, roubo e fraude, incluindo empréstimos indevidos a Octávio Muthemba e outros proprietários do banco. A 3 de Abril de 2001, o SBB retirou-se. O Banco Central (BdM) interveio e assumiu o controlo do Banco Austral, nomeando como presidente o altamente respeitado chefe de supervisão bancária do BdM, António Siba-Siba Macuacua, que começou a divulgar as dívidas incobráveis. No sábado, 11 de Agosto de 2001, Siba-Siba foi assassinado, tendo sido atirado da escadaria do edifício de 15 andares do Banco Austral, na baixa de Maputo.

É surpreendente que nenhuma das pessoas que roubaram milhões de dólares, geriram mal os bancos e ordenaram assassinatos tenha sido processada. O apoio dos doadores parecia crescer a par da criminalização. Na reunião do Grupo Consultivo de doadores, que teve lugar em Outubro de 2001, apenas dois meses após o assassinato de Siba-Siba, Moçambique pediu 600 milhões de dólares em ajuda e recebeu 722 milhões. Sérgio Vieira, antigo Ministro da Segurança, escreveu que o facto de ter sido prometido mais dinheiro do que o solicitado por Moçambique mostrava que a comunidade internacional reconhecia «o bom desempenho do governo» e que isso «se sobrepõe ao escândalo bancário e aos assassinatos de Siba-Siba Macuacua e Carlos Cardoso».[29] A afirmação de Vieira estava correcta. Os doadores estavam a recompensar o que consideravam ser um "bom desempenho" – e estavam a dizer aos oligarcas que aceitavam o roubo e o assassinato como parte do novo "mercado livre".

[28] Nyimpine Chissano foi encontrado morto na sua casa em Maputo a 19 de Novembro de 2007.
[29] *Domingo* (Maputo), 2 de Dezembro de 2001.

É assim que se constrói o capitalismo. O Banco Mundial e os principais doadores admitiram efectivamente que as suas políticas permitiam que os oligarcas ficassem impunes a tudo – incluindo o assassinato. Havia de facto uma licença para roubar e matar em nome do "mercado livre". E duas décadas depois, os oligarcas continuam a acreditar nisso.

## DO *BOOM* À MALDIÇÃO DOS RECURSOS

Durante muitos anos, Moçambique atraiu menos interesse global porque não era, como uma outra colónia portuguesa, Angola, um Estado de recursos. Não havia petróleo nem diamantes. Até que, em 2004, os preços mundiais do carvão duplicaram e, de repente, surgiu o interesse pelo carvão de Tete. Em 2007, a gigante brasileira Companhia Vale do Rio Doce[30] assinou um contrato para a abertura de uma grande mina em Moatize, Tete. O FMI ainda controlava a economia moçambicana e continuava a restringir as despesas do Governo. A Vale pagou uma taxa de assinatura de 120 milhões de dólares para o Governo, mas o limite do FMI significava que o dinheiro tinha de ser mantido fora do orçamento e fora de Moçambique. Por isso, o FMI e os doadores acordaram que poderia ser mantido um fundo de 120 milhões de dólares numa conta bancária em Nova Iorque, controlada pelo Presidente Joaquim Chissano, que tinha negociado pessoalmente o acordo de exploração mineira (Selemane, 2009). Os oligarcas obtiveram uma "licença" para manter o dinheiro dos contratos estrangeiros *offshore*.

Começou a haver uma exploração séria em Cabo Delgado a partir de 2005, com as elites e os oligarcas a fazerem reivindicações de exploração mineira a partir de 2010. Em 2009, Raimundo Pachinuapa, um general da guerra da independência e até 2022 membro da Comissão Política da Frelimo, ouviu dizer que os mineiros artesanais estavam a encontrar rubis perto de Montepuez, pelo que reclamou 35 000 ha. Segundo o modelo oligarca, como não podia gerir uma mina de rubis, vendeu três quartos à Gemfields, uma empresa britânico-sul-africana. O filho de Pachinuapa, Raime, é agora director de assuntos corporativos da Montepuez Ruby Mining (MRM) e Samora Machel Jr, filho do primeiro presidente, é o presidente. Todos os ocupantes do local da mina foram expulsos, tanto agricultores como mineiros artesanais. Em 2019, a Gemfields concordou em pagar 8,3 milhões de dólares para resolver todas as 273 queixas de assassinatos, espancamentos graves e incêndios de casas (Hanlon, 2019).

A empresa americana Anadarko (entretanto vendida à Total, França) descobriu o terceiro maior campo de gás em África, em 2010. Outras empresas também descobriram partes deste campo, incluindo a ENI (Itália) e a ExxonMobil (EUA). Foram programados

[30] Agora apenas Vale.

desenvolvimentos de mais de 50 mil milhões de dólares, o que se diz ser o maior investimento estrangeiro em África. O gás, os rubis, a grafite e outros recursos foram anunciados como transformando Cabo Delgado num *El Dorado* e como o sucesso do neoliberalismo e da terapia de choque. No entanto, para as populações locais, transformaram-se numa maldição de recursos. Em parceria com estrangeiros, os oligarcas mantiveram o controlo.

Os habitantes locais viam os forasteiros a chegarem em viaturas 4x4 caras, mas não havia empregos para os habitantes locais, nem contratos para as empresas locais. Mesmo os contratos para agregados de construção (brita básica, pedra britada e areia) não foram para as pedreiras locais, mas para pessoas de Maputo ligadas aos oligarcas locais, que obtiveram direitos mineiros e abriram novas pedreiras.

Cabo Delgado está entre as províncias mais carenciadas e marginalizadas, com o nível mais elevado de bebés com baixo peso à nascença (6 %) (INE, 2014). O rendimento *per capita* é o segundo mais baixo (21 dólares por pessoa e por mês). Apenas 52 % dos agregados familiares têm cadeiras e apenas 30 % têm mesas, ambos muito inferiores a qualquer outra província. O analfabetismo é o segundo mais elevado do País (52 %) (INE, 2019).

A zona costeira é muçulmana e os pregadores fundamentalistas tinham uma mensagem com duas componentes políticas. Em primeiro lugar, defendiam que a Sharia significava equidade e uma partilha justa da riqueza dos recursos – uma linha semi-socialista não muito diferente da Frelimo de há 50 anos. Em segundo lugar, argumentavam que a actual liderança islâmica estava baseada no Sul e alinhada com a Frelimo. Algumas mesquitas começaram a emprestar dinheiro à população local para que esta criasse empresas e empregos. O Governo continuava a seguir a linha neoliberal que exigia que todos os empréstimos fossem feitos através de bancos por razões comerciais, mas os bancos não estavam interessados em pequenos empreendedores rurais.

Os primeiros tiros da terceira guerra civil de Moçambique foram disparados num ataque em Mocímboa da Praia, a 5 de Outubro de 2017, que teve como alvo três esquadras da polícia. O ataque foi protagonizado por 30 homens armados que mataram 17 pessoas, incluindo dois polícias e um líder comunitário. Os atacantes não esconderam a sua identidade e incluíam comerciantes locais.

Os insurgentes ganharam apoio local e utilizando tácticas de guerrilha tradicionais, acabaram por ganhar o controlo de quatro distritos e das respectivas capitais. A única estrada pavimentada em direcção ao Norte (N380) tornou-se insegura. Em Agosto de 2020, os insurgentes capturaram a cidade e o porto de Mocímboa da Praia e ocuparam-nos.

A maioria dos combatentes são jovens de Cabo Delgado, revoltados contra o Governo e menos interessados na religião, concluiu João Feijó, do Observatório do Meio Rural (OMR), que é um dos mais importantes pesquisadores das causas da guerra de Cabo Delgado. Os insurgentes «mostraram-se hábeis em capitalizar os sentimentos históricos de exclusão da

população local, agravados pelo ressentimento face à violência do Estado, levando-a a revoltar-se contra o Estado, mas também contra as suas comunidades de origem». Existe «um grande ressentimento em relação ao governo, e pode ver-se que a motivação é predominantemente de natureza material» (Feijó, 2021). Feijó aponta para um grupo relativamente pequeno de famílias com poder político cuja influência se estende até ao nível local – as pessoas que identificamos como oligarcas.

A cidade de Palma, onde se regista o *boom* do gás, foi ocupada por insurgentes, a 24 de Março de 2021, durante uma semana. Os insurgentes atacaram e danificaram edifícios governamentais, incluindo o hospital, e perseguiram funcionários do Governo, mas o Hotel Amarula e as instalações dos empreiteiros nunca foram atacados (Amnesty International, 2021). Mas na semana seguinte à retirada dos insurgentes, a cidade foi saqueada pela polícia e pelo exército; bancos, complexos, contentores e hotéis foram arrombados e saqueados (Hanlon, 2021b; Hanlon, 2021c; Carta de Moçambique, 2021). O Hotel Amarula foi saqueado, mas a sua estrutura não sofreu danos, tendo reaberto mais tarde, comprando o seu mobiliário aos saqueadores, pertencentes aos serviços de segurança (Onyango-Obbo, 2022; Hanlon, 2022).

A 26 de Abril de 2021, a Total declarou "força maior" no seu projecto de GNL em Moçambique, devido à «situação de segurança no norte de Cabo Delgado» e suspendeu todos os trabalhos (Total, 2021).

Em Dezembro de 2022, 4508 pessoas tinham sido mortas na guerra[31] e quase um milhão tinham sido deslocadas. O início da guerra foi claramente local e obteve um apoio local significativo. Como é comum nas guerras civis, o envolvimento externo aumentou, com cada lado a responder ao outro. Um ano após o início da guerra, o Estado Islâmico (EI) (Macalane & Jafar, 2021). começou a publicitar os êxitos dos insurgentes nas redes sociais. No entanto, os insurgentes intitulam-se, e são chamados pela população local, "machababos".[32] Não foram referidos como combatentes do EI (Hanlon, 2021a; Morier-Genoud, 2020).

Do lado do Governo, as forças de segurança corruptas, mais bem organizadas para saquear do que para combater, não iam ganhar a guerra, e Moçambique trouxe combatentes externos. O Ruanda enviou 3000 soldados e polícias, que foram eficazes na protecção da zona de produção do gás, embora no final de 2022 os trabalhos ainda não tivessem recomeçado. A África do Sul forneceu 1500 soldados para a Missão da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral em Moçambique *(Southern African Development Community Mission in Mozambique* – SAMIM) e Angola, Botswana, Lesoto, Namíbia e Tanzânia enviaram unidades

[31] Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), conforme reportado em *Cabo Delgado Weekly 1-7 August.* https://acleddata.com/ e https://www.caboligado.com/

[32] "Jovens" em árabe é *shabaab*, que também é utilizado em swahili. Os insurgentes referiam-se assim a si próprios como *"al Shabaab"*, mas sem qualquer ligação a outros *al Shabaabs*. A população local utiliza a forma plural portuguesa para se referir aos insurgentes como *"al shababs"*. As três línguas locais, Mwani, Makonde e Makua, são línguas bantu que criam plurais acrescentando "ma" à frente da palavra. Assim, *"al shababs"* torna-se "machababos".

mais pequenas. Mas um ano após a sua chegada, era evidente que as tropas estrangeiras dificilmente conseguiriam vencer a guerra.

Frank Gardner OBE, o respeitado correspondente de segurança da BBC, num relatório da BBC intitulado "Moçambique: Por que razão o EI é tão difícil de derrotar em Moçambique" (Gardner, 2021) observou que «No Afeganistão, vi como as vitórias militares tácticas sobre os Talibãs pela NATO e pelas forças governamentais afegãs foram mais tarde anuladas por um fracasso do governo… O mesmo acontecerá em Moçambique se o esforço militar que se avizinha não for apoiado por uma melhoria significativa dos assuntos civis.»

E acrescenta: «A contra-insurreição nunca é apenas uma questão de vitórias militares, envolve aquele velho cliché de "conquistar os corações e as mentes»… «É necessária uma boa governação e investimento na comunidade local: escolas, estradas, postos de trabalho – o suficiente para apaziguar o sentimento das pessoas de que foram abandonadas pelo seu governo enquanto as grandes multinacionais estrangeiras se instalam e colhem os benefícios dos preciosos recursos naturais do seu país.»

O FMI e o Banco Mundial impuseram uma terapia de choque e criaram com sucesso os oligarcas que agora controlam Cabo Delgado. Mas foram demasiado bem-sucedidos. A ganância dos oligarcas criou uma maldição de recursos que ameaça as empresas de gás e de extracção mineira que supostamente extrairiam a riqueza. A insurreição é a terceira guerra civil de Moçambique e ameaça a recolonização que era suposto os oligarcas promoverem.

# REFERÊNCIAS


Adam, Y., Davies, R. & Head, J. (1981). "Mão-de-obra moçambicana na Rodésia do Sul." *Estudos Moçambicanos.* (2) pp.53–72.

Adebayo, A., Green, R. & Janha, A. (1995). *Pay, Productivity and Public Service: Priorities for recovery in sub-Saharan Africa.* New York: UNICEF.

AIM (1996). *"Ten years without Samora," Mozambique file.* Maputo: AIM.

Amnesty International (2021). *Mozambique: Rescue attempts jeopardized by racial discrimination following Palma attack – new survivors testimony*. 2021. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/05/mozambique-rescue-attempts-jeopardized-by-racial-discrimination-following-palma-attack/.

Brandt, W. (1980). *North-South: A Programme for Survival: Report of the Independent Commission on International Development Issues.* London: Pan. Manuscrito final. Disponível em: https://archivesholdings.worldbank.org/brandt-commission-independent-commission-on-international-development-issues-icidi-report-january-1980.

Carta de Moçambique (2021). *Sack of Palma: Army soldiers clear out everything, including banks (BCI and Standard Bank)*. 2021. Disponível em: http://bit.ly/Moz-PalmaSack.

Castel-Branco, C., Cramer, C. & Hailu, D. (2003). Privatization and Economic Strategy in Mozambique. In: T. Addison (ed.). *From Conflict to Recovery in Africa.* Oxford: Oxford University Press. pp. 155–170. Disponível em: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199261031.003.0010.

Clines, F.X. (1991). "Summit in London: A Foot in the Door; Gorbachev Hasn't Clinched His Sale, But He Has the Customers Listening". *New York Times. 18 July 1991.* Disponível em: https://www.nytimes.com/1991/07/18/world/summit-london-foot-door-gorbachev-hasn-t-clinched-his-sale-but-he-has-customers.html.

Diogo, L. (2013). *A Sopa da Madrugada: Das reformas à transformação económica e social em Moçambique: 1994-2009.* Porto: Porto Editora.

Draper, N. (2020). *"Lloyd's, marine insurance and slavery."* 2020. Disponível em: https://www.lloyds.com/about-lloyds/history/the-trans-atlantic-slave-trade/lloyds-marine-insurance-and-slavery.

Edwards, S. & Montes, L. (2020). Milton Friedman in Chile: shock therapy, economic freedom, and exchange rates. *Journal of the History of Economic Thought.* 42 (1). Disponível em: https://doi.org/10.1017/S1053837219000397.

Feijó, J. (2021). *"Characterization and social organization of Machababos."* Observador Rural 109. Maputo: Observatório do Meio Rural. Disponível em: https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/or-109/.

Feltenstein, A. & Nsouliis, S. (2003). 'Big Bang' *Versus* Gradualism in Economic Reforms: An Intertemporal Analysis with an Application to China. *IMF Staff Papers*. 50 (3).

First, R. (1983). *Black Gold: The Mozambican Miner*. Brighton: Harvester Press.

Flowers, K. (1987). *Serving Secretly - An Intelligence Chief on Record: Rhodesia into Zimbabwe, 1964-81*. London: James Murray.

G7/8 (1990). *Declaração Económica de Houston. 11 de Julho de 1990*. 1990. Disponível em: http://www.g7.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html.

Gardner, F. (2021). *Mozambique: Why IS is so hard to defeat in Mozambique*. 2021. BBC News. Disponível em: https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-56597861.

Gorbachev, M. (1989). *Discurso perante o Conselho da Europa, Estrasburgo, 6 de Julho de 1989*. 1989. Disponível em: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/20/4c021687-98f9-4727-9e8b-836e0bc1f6fb/publishable_en.pdf.

Gorbachev, M. (1991). *Mensagem pessoal do Presidente Mikhail S. Gorbachev aos Chefes de Estado e de Governo presentes na reunião do G7 em Londres, 12 de Julho de 1991*. 1991. Disponível em: http://www.g7.utoronto.ca/summit/1991london/personal.html.

Gorbachev, M. (2002). *The New Russia: Transition Gone Awry*. Stanford: Stanford University Press.

Gray, H. (2018). *Turbulence and Order in Economic Development: Economic Transformation in Tanzania and Vietnam*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: http://doi.org/10.1093/oso/9780198714644.001.0001.

Hall, M. (1990). "World Bank wakes to the dark side of an African success." *Financial Times*. April 10, 1990.

Hanlon, J. (2001a). "A crise bancária de Moçambique: Matar a galinha dos ovos de ouro." *Metical*. n. 1073. 17 de setembro a 3 de outubro de 2001.

Hanlon, J. (2019). *"A mineradora de rubis Gemfields deve pagar 8,3 milhões de dólares para resolver o caso de tortura e assassinato em Montepuez"*. News reports & clippings 436. 29 de Janeiro de 2019. Disponível em: http://bit.ly/Ruby-Moz436.

Hanlon, J. (2002). "Bank Corruption Becomes Site of Struggle in Mozambique." *Review of African Political Economy*. 29 (91), 53–72.

Hanlon, J. (1986). *Beggar Your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa*. London: James Currey.

Hanlon, J. (2004). "Do donors promote corruption? The case of Mozambique." *Third World Quarterly*. 25 (4), 747–763. doi: DOI: 10.1080/01436590410001678960.

Hanlon, J. (2017). "Following the donor-designed path to Mozambique's US$2.2 billion secret debt deal." *Third World Quarterly*. 38 (3), 753–770.

Hanlon, J. (2021a). *Ignoring the Roots of Mozambique's War in a Push for Military Victory*. Conflict Trends 2. 24 de Agosto de 2021. Disponível em: https://www.accord.org.za/conflict-trends/ignoring-the-roots-of-mozambiques-war-in-a-push-for-military-victory/.

Hanlon, J. (2021b). *"More than 500,000 slave were taken from Mozambique."* Mozambique News Reports and Clippings 562. 9 de Agosto de 2021. Disponível em: https://bit.ly/Moz-562.

Hanlon, J. (2021d). *Mozambique News Reports and Clippings*. News reports & clippings 549. 2 de Junho de 2021.

Hanlon, J. (2021c). *Mozambique. News Reports and Clippings*. News reports & clippings 536. 11 de Abril de 2021.

Hanlon, J. (2022a). *Mozambique. News Reports and Clippings*. News reports & clippings 592. 8 de Abril. Disponível em: https://bit.ly/Moz-592.

Hanlon, J. (1991). *Mozambique: Who Calls the Shots*. London: James Currey.

Hanlon, J. (2001b). O grande negócio da droga. *Metical*. n. 1017. 28 de junho de 2001.

Hanlon, J. (1996). *Peace without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*. Oxford: James Currey.

Hanlon, J. (2000). "Power without Responsibility: The World Bank and Mozambican cashew nuts". *Review of African Political Economy*. 27 (83), 29–45. doi: DOI: 10.1080/0305624000870443.

Hanlon, J. (2018). *"The Uberization of Mozambique's heroin trade."* Working Paper 18–190. London: School of Economics International Development. Disponível em: http://bit.ly/Moz-heroin.

Hanlon, J. (2022b). *"World Bank questions its Mozambique 'success:' 'remarkable growth' and oligarchs have brought high inequality, poverty, and corruption"*. Working Paper 208. London: Schools of Economics International Development. Disponível em: https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Working-Papers/WP-207.pdf].

Hanlon, J. & Smart, T. (2008). *Do bicycles equal development in Mozambique?* Woodbridge: James Currey.

Hayes, J. (2016). *"Shock Therapy and Economic Policy Under Yeltsin"*. 2016. Facts and Details. Disponível em: https://factsanddetails.com/russia/Economics_Business_Agriculture/sub9_7b/entry-5168.html.

Haysom, S. (2020). *"Drug trafficking - From the maskani to the mayor: The political economy of heroin markets in East and Southern Africa"*. 2020. Enact. Disponível em: https://enactafrica.org/research/research-papers/from-the-maskani-to-the-mayor-the-political-economy-of-heroin-markets-ineast-and-southern-africa.

Haysom, S., Gastrow, P. & Shaw, M. (2018). *"The heroin coast: A political economy along the eastern African seaboard."* Reseach Paper 4. Brussels: European Union.

INE (2014). *Estatísticas e Indicadores Sociais*. Maputo: INE. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-demograficas-e-indicadores-sociais/estatisticas-e-indicadores-sociais/estatisticas-e-indicadores-sociais-2014/view.

INE (2019). *"Inquérito sobre Orçamento Familiar – IOF 2019/20"*. Maputo: INE. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-sobre-orcamento-familiar/iof-2019-20/inquerito-sobre-orcamento-familiar-iof-2019-20/view.

International Monetary Fund (1990). *The Economy of the USSR*. 1990. Disponível em: http://documents1.worldbank.org/curated/en/187491468769887526/pdf/multi-page.pdf.

Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine*. London: Penguin Books.

Landau, L. (1998). *Rebuilding the Mozambican Economy, Assessment of a partnership*. Washington, D.C: The World Bank. Disponível em: https://bit.ly/Moz-Landau-88.

Leigh, D. & Evans, R. (2009). A empresa britânica Mabey and Johnson foi condenada por subornar políticos estrangeiros. *The Guardian*. Disponível em: https://www.theguardian.com/business/2009/sep/25/mabey-johnson-foreign-bribery.

Lipton, D. & Sachs, J. (1990). "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland". *Brookings Papers on Economic Activity*. (1), 75–147.

Lloyds Trust Company (2013). *Wills & trust Law report*. 2013. Legalease Law Journals. Disponível em: https://www.lawjournals.co.uk/wills-trusts-law-reports/lloyds-trust-company-v-fargoso-ors/.

Macalane, G .L. & Jafar, J. S. (2021). *Ataques Terroristas em Cabo Delgado (2017-2020): As causas do fenómeno pela boca da população de Mocímboa da Praia*. Pemba: Universidade Rovuma. Disponível em: http://bit.ly/MozAtaquesMocim.

Mackintosh, M. (1986). Economic policy context and adjustment options in Mozambique. *Development and Change*. 17 (3), 557–581.

Mackintosh, M. & Wuyts, M. (1987). *"Accumulation, social services and socialist transition in the Third World: Reflections on Decentralised planning based on Mozambican experience."* Working Paper 9–25. Milton Keynes: Open University.

Morier-Genoud, E. (2020). The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning. *Journal of Eastern African Studies*. 14 (3), 396–412.

Nações Unidas (1974). *6ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU. Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Internacional*. 1974. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/218450?ln=en.

Onyango-Obbo, C. (2022). *In Mozambique's Swahili-speaking region and home of President Nyusi*. 2022. The East African. Disponível em: https://bit.ly/Palma-loot.

Pearson, R. & Richardson, D. (2019). "Insuring the Transatlantic Slave Trade." *The Journal of Economic History*. 79 (2), 417–446.

Pirani, S. & Farrelly, P. (1999). IMF knew about Russian aid scam. *The Observer*. oct. 17, 1999.

Rice University (2021). *Trans-Atlantic slave trade database*. 2021. Slave Voyages. Disponível em: https://www.slavevoyages.org/.

Selemane, T. (2009). *Alguns desafios na Indústria Extractiva em Moçambique*. Maputo: CIP.

Stockwell, J. (1978). *In Search of Enemies: A CIA Story*. New York: W. W. Norton.

The World Bank (1990). *Mozambique Restoring Rural Production and Trade. Volume 1: Main Report*. Moz Report 8370. Washington, D.C.: The World Bank. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/502131468059346609/text/multi0page.txt.

Total (2021). *Total declares Force Majeure on Mozambique LNG project*. 2021. Disponível em: https://www.total.com/media/news/press-releases/total-declares-force-majeure-mozambique-lng-project.

Van Arkadie, B. & Mallon, R. (2003). *Viet Nam – a Transition Tiger?* Canberra: Asia Pacific Press. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/j.ctt2jbjk6.

Waldman, A. (1994). *"Four Tiny Isles Off Mozambique."* 1994. New York Times. Disponível em: https://www.nytimes.com/1994/12/18/travel/four-tiny-isles-off-mozambique.html.

Weber, I. M. (2021). *How China Escaped Shock Therapy: The Market Reform Debate*. London: Routledge.

Williamson, J. (2005). "The Strange History of the Washington Consensus." *Journal of Post Keynesian Economics*. 27 (2). Disponível em: https://www.jstor.org/stable/4538920.

Wuyts, M. (1989). *Money and Planning for Socialist Transition: the Mozambican Experience*. Gower: Aldershot.

# DOS AROMAS, DA LUMINOSIDADE E DA MISÉRIA DE MADZUKANE AO FUNDO SOBERANO

Gabriel Muthisse

## INTRODUÇÃO

Este texto toma como ponto de partida a experiência da minha aldeia natal, Madzukane. Partindo desta, o texto pretende ser uma reflexão sobre os desafios da exploração de recursos naturais não renováveis em Moçambique, com realce para a eventual emergência da chamada "doença holandesa" e daquilo que o consenso mais difundido apresenta como a principal panaceia: "o Fundo Soberano". Sem ser um texto académico, começa com uma breve apresentação dos debates em torno da doença holandesa e do Fundo Soberano. Em seguida, apresenta-se a realidade de Madzukane e, finalmente, a maneira como esse Fundo Soberano se encaixa nessa realidade que, afinal, é a dos vários Madzukanes que conformam o nosso País. O texto discute, então, a pertinência de um Fundo Soberano, num contexto de pobreza extrema como o de Moçambique, e de como a decisão sobre a sua criação pode (e deve) equilibrar as necessidades do presente e as das próximas gerações. Numa discussão sobre como a exploração dos recursos naturais não renováveis pode beneficiar as gerações vindouras, haveria que examinar se tal só seria possível com a constituição de um Fundo Soberano, como costuma ser entendido, e se isso não seria possível através do uso dos recursos gerados para propiciar uma economia mais produtiva, diversificada, que cria empregos e riqueza para hoje e amanhã.

## "DOENÇA HOLANDESA" E FUNDO SOBERANO

Moçambique tem à sua frente um imenso potencial para se destacar como um importante actor mundial nos campos de produção e exportação de gás natural. Contudo, a descoberta do enorme potencial neste sector extractivo não pode ser tomado somente como boa notícia. Quando um país não possui instituições políticas e económicas fortes, os efeitos benéficos da exploração de uma riqueza como esta podem vir a ser anulados e a maioria da população deixada de lado do processo de distribuição dessa riqueza. Isso também pode desencadear desequilíbrios macroeconómicos que em nada, ou em muito pouco, contribuem para o

desenvolvimento da economia e da qualidade de vida da população do País. Existem exemplos de países pelo mundo que têm a exploração e exportação de petróleo ou gás como principal actividade de suas economias e se encontram em condições económicas e sociais precárias, com baixo nível de distribuição das riquezas advindas desses recursos. Seja como for, as vantagens dessa indústria são inquestionáveis:

(i) Auto-suficiência de produção de gás e de derivados
(ii) Aumento do nível de investimentos - Serão necessários vultuosos investimentos, tanto nacionais quanto estrangeiros, para desenvolver e preparar a indústria para os desafios e necessidades da exploração de todo o potencial do gás
(iii) Desenvolvimento da indústria nacional, com foco na de petróleo e gás e das suas cadeias de fornecedores, ligações a montante
(iv) Aumento do investimento em pesquisa e desenvolvimento
(v) Aumento no número de postos de trabalho, para atender à demanda da expansão da produção de gás nos próximos anos
(vi) Aumento da renda do Governo - A apropriação das rendas do gás por parte do Estado poderia dar-se nos regimes de concessão e de partilha pelo pagamento de *royalties*, bónus de assinatura, participação especial, etc.
(vii) Redução da vulnerabilidade externa - Em várias ocasiões, o desenvolvimento de países periféricos, como Moçambique, esbarra na restrição externa e é interrompido por crises na Balança de Pagamentos. As perspectivas de receitas futuras com as exportações líquidas do gás têm um papel importante na redução dessa restrição externa.

Apesar de a descoberta de uma riqueza dessa magnitude nos permitir vislumbrar um futuro promissor, temos de analisar também os aspectos negativos que tal expansão na produção e exportação de gás pode trazer para a nossa economia e, consequentemente, para todos os moçambicanos. Principalmente depois de sabermos que outros países, nas mesmas condições, que também descobriram riquezas de igual importância, não lograram sair da miséria.

A gestão da exploração do gás e a aplicação das respectivas receitas determinarão o legado que ficará para o desenvolvimento socioeconómico do País. Será o Fundo Soberano a panaceia mágica para esse desiderato? Há muitos debates sobre isso, cujas respostas não são consensuais, sobretudo no que concerne à natureza, características e objectivos desses Fundos, que existem desde a década de 50. O seu objectivo era acumular receitas de exploração dos recursos naturais para uso futuro. Entre os principais motivos para a sua criação destaca-se a existência de altos *superavits* oriundos da conta corrente e a diminuição dos riscos que se supõe poderem atingir a economia no futuro.

Um dos mais importantes aspectos de debate, quando se avaliam os riscos futuros da exploração de recursos como o gás, é exactamente o que se convencionou designar "doença holandesa". Segundo Bresser-Pereira (2008), um dos sintomas dessa doença seria a desindustrialização que

teria como uma das principais causas a sobrevalorização da taxa de câmbio que penaliza a competitividade da indústria nacional. Este cenário, combinado com o aumento repentino das exportações, prefiguraria a "doença holandesa".

É importante, todavia, notar que Moçambique experimentou um processo de destruição da sua indústria nascente, a partir dos meados da década 80, sem que tal tivesse qualquer relação com a exploração de recursos naturais não renováveis como o gás. A restruturação da economia mundial, que a chamada Globalização trouxe, talvez tenha tido mais efeitos na desindustrialização de países como o nosso do que a chamada "doença holandesa". Pode até ser que um planeamento adequado da nova realidade trazida pela exploração dos recursos não renováveis abra novas possibilidades para a diversificação da economia de países como Moçambique. Ademais, no meio de um consenso quanto à prevalência generalizada desta doença, estudos específicos e que olhem para a realidade de cada país mostram-se assaz necessários para demonstrar, sem margem para dúvidas que, por exemplo, o nível de participação da indústria de transformação doméstica reduz ou mantém-se em relação ao PIB, num contexto de exploração e exportação de gás. Estudiosos moçambicanos têm-se debruçado em estudos interessantes sobre este fenómeno. Por exemplo, Muianga (2019) procura sistematizar o debate sobre a exploração de recursos naturais na economia de Moçambique ao longo de uma década de publicação da série Desafios para Moçambique. Igualmente, Castel-Branco (2015, pp. 149–150) conclui na sua análise que:

> *«Para proporcionar a melhoria substancial da qualidade de vida dos grupos sociais de menor rendimento, o padrão de crescimento económico deve reunir duas condições básicas. Primeiro, os custos sociais de subsistência e reprodução da força de trabalho têm de baixar. Segundo, os salários ou outros rendimentos dos trabalhadores têm de exceder os custos sociais de subsistência e reprodução da força de trabalho. Estas duas condições têm de ser replicadas em toda a economia, e não apenas num núcleo dominante e afunilado. Ora, isto é inconsistente com o domínio da economia por um núcleo extractivo e requer um processo de acumulação assente em dinâmicas amplas, diversificadas e articuladas de industrialização, que também visem a satisfação das necessidades de consumo que correspondem aos ritmos, fases e padrões de acumulação.»*

Há também estudos, como os de Nassif (2008), que mostram que nem sempre é assim. Outros estudos não se mostram por enquanto conclusivos no que concerne aos riscos a longo prazo, inerentes à tendência de sobrevalorização da moeda em relação ao dólar em termos reais. Embora tais riscos estejam associados a uma possível deflagração de um processo precoce de desindustrialização, casos houve em que, a curto e a médio prazo, tal não passaria de meras conjecturas, embora seja necessário continuar a avaliar os seus efeitos a longo prazo. Por exemplo, Nakahodo & Jank (2008) procuraram, numa pesquisa que dirigiram, discutir as

questões relacionadas à "doença holandesa" no Brasil, e a desindustrialização evidenciada na pauta exportadora do País, e também uma apreciação da moeda causada pelo aumento do valor das exportações de *commodities* sobre as exportações. Para tal, os autores valem-se de dados empíricos que contemplam o perfil e a dinâmica da balança comercial brasileira. Os autores concluem que os argumentos sobre a existência da doença holandesa na economia não são baseados em pesquisas empíricas, e sim em impressões. Eles utilizam como base para esta conclusão as análises feitas por eles dos dados empíricos utilizados da balança comercial de duas décadas. Afirmam que as exportações brasileiras de commodities e produtos diferenciados (não *commoditizados*) cresceram em média 6,8 % ao ano desde 1996 e mais do que o dobro desta taxa no último quinquénio. As *commodities* crescem um pouco mais (8,5 % ao ano) do que os produtos diferenciados (5,6 % ao ano). Entretanto, fazem uma ressalva de que dentre estes produtos, os sectores de alta e média tecnologia, como aviões, equipamentos de telecomunicações e veículos automotores mostram um surpreendente dinamismo exportador. Outro aspecto importante destacado pelos autores é que a mensuração dos preços das *commodities* é feita por meio de índices que atribuem um peso excessivo aos produtos energéticos, por isso deve ser descartada, pois é enviesada. Logo valem-se de uma mensuração dos preços internacionais por meio de um índice formado pelo peso relativo da cesta de exportações que compuseram as exportações brasileiras no período 1996-2005, no caso do Brasil muito mais carregadas no segmento agropecuário e agroindustrial. Tal índice mostra que os preços dos produtos em que o Brasil apresenta vantagem comparativa tiveram altas bem menos expressivas do que o alardeado pela maioria dos especialistas, com exceção do minério de ferro e do petróleo, cujas cotações nos mercados internacionais de facto subiram de forma expressiva. Outro argumento que invalida a teoria de desindustrialização é o aumento dos *superavits* da balança comercial nos produtos diferenciados a partir de 2002, pela recuperação do emprego industrial a partir do segundo semestre de 2004 e pela contestação da ideia utilizada por outros autores de que a produção de *commodities* não seria também um processo industrial. Em relação a este último ponto, os autores contestam tal ideia tida como "simplista" e discutem o facto de que existe uma rede de indústrias de insumos, máquinas e processamento de produtos, além do apoio de inúmeros serviços de suporte.

Tal como a maioria dos autores, Nakahodo & Jank (2008) também destacam os efeitos perversos que a apreciação cambial traz à economia, principalmente sobre a indústria, a longo prazo. Mesmo discordando que tal apreciação se dê devido às causas que dão suporte à "doença holandesa", eles também apoiam a ideia de que caso não sejam tomadas medidas, tal câmbio valorizado pode, a longo prazo, ter efeitos contraproducentes.

Este debate, aliado à realidade dos Madzukanes deste país, mostra que a realidade sobre a doença holandesa, mais especificamente sobre a desindustrialização (que na verdade afectou-nos sem ter relação com os recursos não renováveis) e o Fundo Soberano como panaceia universal devem ser relativizados.

## OS AROMAS, A LUMINOSIDADE E A MISÉRIA DE MADZUKANE

Sim, reconheço que não o soube sempre. Demorei décadas a descobri-lo, mas já não tenho nenhuma dúvida de que a magia e o encanto de Madzukane radica na sua luminosidade e no seu cheiro. Quem passou daquela terra e assistiu os raios do Sol incidindo na sua vegetação de um verde intercalado por flores de todas as cores do arco-íris terá de admitir que possui uma luz própria, densa, fresca e calorosa ao mesmo tempo, e uma luminosidade exuberante que a diferencia de todas as terras do mundo. A lembrança dessa luminosidade é mais vívida, talvez pelo contraste que inconscientemente evoca, quando vejo as gentes daquela terra cultivando a sua fome com as mesmas enxadas cansadas que os seus avoengos usaram para cultivar as fomes de antigamente.

## ESTE É O PRESENTE DE MADZUKANE…

O cheiro, que brota do seu solo húmido do orvalho matinal e noturno e da sua flora única, tem o condão de lhe emprestar essa sensação inconfundível que grava aquele pedaço do mundo no nosso ser e nas nossas lembranças. (É este ambiente do presente que me impede de sentir o futuro que o Fundo Soberano evoca.) É uma mistura mágica de aroma de cogumelo, de ananás, de caju, de amendoim, de mafurra, de manga, de amora, de laranja, de tangerina, do seu húmus único, da sua diversa vegetação e fauna. Agora posso distinguir as emanações daquele cheiro e a incandescendência única do seu céu azul, pois conheço as exalações de luz e cheiro de metade do mundo. E provavelmente apercebi-me que a luz e o cheiro de Madzukane me enredaram desde os primórdios da minha existência e, talvez, quando, criança ainda, calcorreava os seus sendeiros, as suas veredas, os seus caminhos, inalando como um adicto precoce aquelas sensações que me iriam acompanhar ao longo da minha vida e por todos os lugares por onde passei. Conheço a luz mortiça de Londres e o fedor pantanoso de muitas das nossas cidades ribeirinhas e costeiras. Conheço a luminosidade ácida de Beijing e o calor húmido e às vezes bafiento de Havana. Conheço a fragrância asséptica e o calor desértico e poeirento de Trípoli, do Qatar e do Dubai. Conheço os aromas fortes e récios, às vezes lembrando peixe e outras carne, de S. Paulo, Windhoek, Buenos Aires, Luanda e Tóquio. São inúmeros os aromas e as tonalidades de luz, de dezenas de países, que, em vez de apagar, sublimaram" ainda mais os cheiros e a luminosidade iniciáticos da minha terra. E, nos meus auto-exílios, imagino muitas vezes flutuando no céu azul-turquesa, os eflúvios de *massala* e *tinyeve*, de um cabrito a ser esfolado e o alento de uma aguardente de *mahimbi* que se amalgamam com todas as frutas, toda a flora, toda a fauna que aqueles solos ubérrimos convocam naquele nosso vasto chão. Solos ubérrimos que continuam a embalar os seus meninos, sentados no chão, em turmas apinhadas assistidas por professores tristes, de rostos

cansados, com as mentes mais ocupadas a rememorar dívidas impagáveis do que a prestar atenção à evolução dos seus educandos.

O aroma e a luminosidade sempre presentes de Madzukane repercutem em todo o meu ser com uma doce e perturbadora intensidade que contrasta com a perturbação com que constato como aquela terra se vai despovoando dos segmentos mais activos da sua população. Porque se agora evoco todas essas agradáveis sensações é porque, tendo agora chegado ao seu regaço maternal, vejo com imensa dor como rapazes e meninas, após terminarem o ensino básico ou a décima classe, a abandonam inexoravelmente. E não podia ser de outro modo, dada a falta de perspectivas de progresso individual e colectivo a que a situação de pobreza remete.

## DE MADZUKANE AO FUNDO SOBERANO

E rememorando o cheiro e a luminosidade da minha terra veio-me a seguinte questão: como conciliar a necessidade de poupar para as gerações vindouras que está subjacente nos objectivos do Fundo Soberano em Moçambique com aquela de conferir dignidade às gentes deste vasto Moçambique prenhe de muitos Madzukanes? Com efeito, para o Fundo Soberano em Moçambique, foram identificados dois objectivos essenciais: (i) acumular poupança através da maximização do valor do fundo com vista a assegurar que as receitas dos recursos naturais não renováveis sejam repartidas entre várias gerações. Este objectivo responde à preocupação soberana relacionada com a conciliação das necessidades presentes com as das gerações vindouras, e (ii) contribuir para a Estabilização Fiscal, com vista a isolar o Orçamento e a economia dos impactos nefastos resultantes de flutuações dos preços das *commodities* nos mercados internacionais. Este segundo objectivo parte do pressuposto de que as receitas dos recursos naturais serão grandiosas e insusceptíveis de serem absorvidas razoavelmente pelo orçamento do Estado.

O Fundo Soberano seria, essencialmente, para olhar pelos interesses das próximas gerações? Os meninos de Madzukane continuariam a sentar no chão, por debaixo de árvores, em turmas de 90 alunos? Guardaríamos dinheiro para as futuras gerações enquanto miramos sobranceiramente a miséria e a fome das presentes gerações? Parece que se deve pensar numa outra perspectiva do Fundo Soberano, que contemple um quadro de desenvolvimento e que resulte de um debate muito mais amplo, além dos consensos ao nível do *establishment* interno e internacional (Governo, sociedade civil profissional e doadores). Esse debate deve ultrapassar questões gerais sobre quem vai gerir e como será gerido tal Fundo. Ademais, além de um Fundo para financiar desenvolvimento, é importante ter presente que existem outras tensões que afectam o progresso de um país como o nosso: como é que as nossas vantagens comparativas se transformam em vantagens competitivas, no contexto de uma economia globalizada fortemente competitiva? Como é que isso afectaria, por exemplo, a produção local

de alimentos tanto para o mercado doméstico como para a exportação? Como é que isso afectaria o desenvolvimento de uma indústria, alguma da qual já foi promissora no País, como a de confecção de vestuário, de calçado, de baterias, de pneus, de montagem de viaturas, de bicicletas, de fósforo e outras? O que é que, além de dinheiro, seria necessário? Outras tensões têm que ver com fraqueza de capital humano (que não se esgota na educação média ou superior), na fraqueza das instituições políticas e económicas e nos desequilíbrios entre o centro e a periferia, bem como na prevalência de um funcionalismo público desmotivado, apático e extremamente mal pago. Abordar estes aspectos vai além de ter dinheiro num Fundo Soberano. Os recursos advenientes da exploração do gás ou do carvão não poderiam ser usados para estruturar uma cadeia de valor fluida da nossa agricultura, alocando dinheiro para a investigação, para sementes melhoradas, para a extensão, para o crédito e seguro agrários, para melhorias na tecnologia de cultivo, para subsídios na aquisição de equipamentos e outros insumos, para a logística e para a comercialização? Estou a falar de um esquema de financiamento como aquele que parceiros internacionais haviam estabelecido, por exemplo, para os zimbabweanos brancos, antes da reforma agrária implementada pelo Presidente Mugabe – investigação robusta, extensão e transferência de tecnologia eficiente, crédito agrário, seguro agrário, subsídios generosos na compra de equipamentos, fertilizantes e outros insumos, acesso irrestrito aos mercados, internos e externos  o mito de que os agricultores brancos do Zimbabwe eram melhores do que os negros na prática da agricultura estava ancorado neste influxo de recursos. Tudo isso tendo em conta as tensões de desenvolvimento quer internas, quer globais. E sem olvidar a forte possibilidade de as receitas terminarem por estar muito aquém do que se estima, olhando para o contexto de incerteza em relação à exploração do gás. Nem seria a primeira vez que as nossas expectativas são goradas.

É isto que o dinheiro do gás deveria priorizar, se lograrmos mobilizá-lo. Na agricultura, no turismo, no processamento interno, etc. O nosso turismo pode ver recursos a serem alocados para a construção de hotéis e seu equipamento, incluindo outras amenidades que os turistas demandam, como clínicas, estradas, comunicação fiável e outras? Poderão ser alocados recursos para melhorar a gestão, incluindo o *marketing*, das oportunidades turísticas que Moçambique apresenta? Quem fala do turismo e da agricultura fala da industrialização, da adição de valor às nossas exportações de gás, de carvão, de rubis, de pedras preciosas, de ouro, de diamantes, de madeira, de castanha de caju, de produtos agrícolas  Tudo isto criaria empregos e outras oportunidades para os rapazes e meninas dos Madzukanes deste vasto Moçambique. E essas terras a que estamos indelevelmente ligados ganhariam novos aromas e novas luminosidades que reforçariam os vínculos que com eles temos.

Qualquer estratégia de desenvolvimento económico que se apoia basicamente na filosofia do gradualismo pode levar-nos, como País, à frustração. Recursos financeiros, quando disponíveis, deveriam ser usados para desbloquear a inércia inicial da estagnação económica.

É desbloqueando essa inércia que a jornada da economia em direcção a níveis elevados de produtividade e de rendimentos pode ser assegurada.

Em economia, assume-se que um programa de investimentos não pode ser implementado sem poupanças. No entanto, não é possível ter os necessários níveis de poupança em países subdesenvolvidos como o nosso, pois as poupanças são baixas primariamente porque os rendimentos são baixos. Daqui pode-se inferir que, como país subdesenvolvido, Moçambique está num círculo vicioso, o que em última análise leva a concluir que um grande incremento inicial dos rendimentos terá de provir de um grande incremento inicial no investimento nacional. O que se sugere é que um grande e abrangente pacote de investimento pode ser necessário para catapultar o desenvolvimento e a diversificação económicos. Uma acção concertada nesta direcção aumentaria os níveis de emprego, de rendimentos, de poder de compra na sociedade e, em consequência, da demanda agregada.

Costuma-se, geralmente, contrapor a qualquer ideia de investimento massivo na esfera produtiva e na área social algumas implicações negativas, como, por exemplo, que: (i) a capacidade institucional e administrativa em países subdesenvolvidos como o nosso é muito fraca para absorver os impactos de um grande influxo de investimentos que dependeriam de uma extensiva intervenção do Estado para lidar com as imperfeições do mercado; (ii) pode haver a tendência de privilegiar a industrialização por acreditar que o sector manufatureiro seja, inerentemente, melhor veículo para o crescimento económico, em detrimento da agricultura. Todavia, num país como o nosso, para um crescimento balanceado da economia, a agricultura requereria, também, investimentos igualmente maciços; (iii) os longos períodos de gestação dos investimentos podem induzir uma pressão inflacionária devido à escassez de bens de consumo. Nas últimas décadas, a discussão sobre as possibilidades de mudanças no mundo rural têm sido dominadas, por um lado, por uma visão populista que, na essência, recupera um certo mito de essencialismo campesino que professa a impossibilidade de progresso e a inevitável morte de todas as teorias de transformação agrária, incluindo a economia política marxista. Por outro lado, cresce uma visão de criticismo ao populismo e de avaliação das diferentes vias para uma transição agrária promotora do desenvolvimento. Para estes autores, a ausência de desenvolvimento estaria ligada à incapacidade de gerar recursos para a industrialização. Para estes autores, a questão central seria como, num contexto de subdesenvolvimento, os recursos para acumulação poderiam ser mobilizados para o que permanece uma agricultura economicamente atrasada. Por esta razão, os autores argumentam que tanto as motivações como os objectivos de qualquer reforma agrária deveriam ser avaliados em função das necessidades da indústria. Um aspecto central de toda esta equação seria a dos termos de troca, mas acredita-se que tenderiam a ser mais equilibrados à medida que surja uma classe capitalista agrária, susceptível de pressionar as políticas de preço a favor do sector agrário. Embora pertinentes, estes pontos, mais do que paralisar a

vontade de progresso de toda uma nação, devem antes convocar-nos para reinventarmos as nossas instituições, os processos administrativos, a capacidade de intervenção do Estado e a capacidade empreendedora local. Um aspecto que parece essencial é que o Estado precisa de se capacitar para atrair, compensar e reter os melhores quadros que o País possui.

Um outro desafio seria o de integrar toda a sociedade no debate sobre as melhores opções de alocação de recursos, incluindo a definição dos objectivos, resultados pretendidos e mecanismos de avaliação. Num contexto de uma cada vez maior difusão das tecnologias de informação, parece que o desafio da transparência é menos dantesco do que há meros cinco anos. Como a gestão das últimas eleições autárquicas (de 2023) mostra, a sociedade moçambicana tem vindo a provar a sua capacidade para velar pela transparência na gestão dos assuntos públicos. O maior desafio, quiçá, será o de integrar essa crescente capacidade numa matriz nacional de boa governação.

## CONCLUSÃO

A "doença holandesa" no mundo vem a ser cada vez mais discutida, e suas teorias, tentando prová-la ou descartá-la, vão sendo ampliadas e obtendo um papel mais actual e dinâmico, já que os dados utilizados nas pesquisas empíricas carecem de actualização permanente para poder ter-se uma posição sempre actual de se está a ocorrer, a começar a ocorrer ou se irá ocorrer. Tendo como principal contribuição desses pontos de vistas contrários, o destaque vai para a necessidade de um estudo mais sério sobre a formulação de um planeamento político e económico estruturados, que pode incluir acções de diversificação económica, de promoção e apoio à emergência de outros sectores que criem emprego e riqueza. No fundo, o bem-estar das próximas gerações, mais que à existência de poupanças em numerário depositadas em praças financeiras internacionais, dependerá sobretudo de uma economia cada vez mais produtiva, com boas infraestruturas, com educação de qualidade, com um sistema de saúde adequado e com rendimentos para as famílias que confiram uma vida cada vez mais digna. Portanto, a ênfase deverá estar centrada numa reestruturação da economia nacional para torná-la mais competitiva e produtiva.

O Fundo Soberano pode, eventualmente, vir a ser um dos instrumentos desse processo, mais sério, de formulação de um planeamento político e económico estruturados para aproveitar os impactos económicos advindos do enorme potencial de exploração do petróleo; e também a formulação de medidas e políticas que poderão diminuir e/ou neutralizar os possíveis efeitos macroeconômicos indesejados, como a presença de uma doença holandesa na economia, sobretudo se Moçambique vier a ter um *boom* na exploração dos seus vastos recursos naturais, com receitas líquidas avassaladoras. O Fundo Soberano que tenho em mente é aquele cujo objectivo principal seria o de elaborar uma carteira de investimentos que consiga gerar boa

rendibilidade a longo prazo, fornecendo ao País uma capacidade de se financiar a longo prazo ou, melhor ainda, desenvolver o País de modo a criar um melhor futuro para os seus habitantes, de HOJE e de amanhã. Não seria um Fundo Soberano para exibir perante o FMI, o Banco Mundial ou perante os doadores, no meio da persistência de manifestações verdadeiramente abjectas de miséria. Seria um Fundo Soberano que responde às necessidades objectivas de Moçambique.

# REFERÊNCIAS


Bresser-Pereira, L.C. (2008) "A doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem Ricardiana", *Brazilian Journal of Political Economy*, 28, pp. 47–71.

Castel-Branco, C.N. (2015) 'Capitalizando» o capitalismo doméstico: porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique", in L. de Brito *et al.* (eds) *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 123–156.

Muianga, C. (2019) "Investimento, Recursos Naturais e Desafios Para Moçambique", in *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 147–164. Available at: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/art_cmuianga.pdf.

Nakahodo, S.N. & Jank, M.S. (2008) "A Falácia da Doença Holandesa no Brasil", *Revista de Economia Política*, 28, pp. 72–96.

Nassif, A. (2008) "Há evidências de desindustrialização no Brasil?', *Revista Economia Política*, 28, p. 72-96.

# ANÁLISE DO IMPACTO DOS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO (TBIS) NA ENTRADA DO INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO (IDE) EM MOÇAMBIQUE (1998 -2024)

Stélio Amaral Menete e Michael Godet Sambo

## INTRODUÇÃO

A entrada de investimento directo estrangeiro (IDE), assume grande importância no desenvolvimento das economias. A acumulação de capital, as transferências tecnológicas, e o *know-how* através do IDE têm sido apontadas como das principais formas através das quais o IDE promove o aumento da produtividade, do emprego e do crescimento económico (Sambo, 2020; Nova & Mosca, 2022). Por conseguinte, os benefícios associados à entrada de IDE para as economias receptoras fazem com que os países empreendam esforços em tornarem-se destinos preferenciais do IDE, por via de incentivos. Como é o caso dos Tratados Bilaterais de Investimento (TBIs), que é um tipo de Tratado Internacional adoptado pelos governos como mecanismo de atracção do IDE, que se tornaram muito populares na década de 90 (UNCTAD, 2000).

Os TBIs definem regras de proteção e tratamento de investimento estrangeiro entre os países assinantes. E são tipicamente assinados entre os países desenvolvidos (PDs) típicos exportadores de capital e os países menos desenvolvidos (PMDs) típicos importadores de capital, na premissa de que estes últimos poderão observar um maior influxo de IDE proveniente dos PDs com a assinatura dos TBIs. Porém, estes tratados geralmente não fazem explicitamente menção a garantia de que os governos dos PDs irão promover o investimento dos seus nacionais nos PMDs com os quais se assinam os tratados (Salacuse & Sullivan, 2005). Entretanto, os PMDs importadores de capital que assinam esses tratados têm como principal motivação a atracção de investimentos daqueles países com os quais os tratados foram assinados (Vandevelde, 2005). Portanto, nesta perspectiva, o problema é que os TBIs podem não ser benéficos para as economias em desenvolvimento na medida em que podem não promover a entrada de novos influxos de investimento nos PMDs, contra a sua intenção em os assinar. Em vez disso, podem somente proteger o *stock* de IDE já existente nos países receptores do investimento.

Adicionalmente, os TBIs contêm cláusulas de resolução de disputas tipicamente arbitradas

pelo Centro Internacional de Arbitragem de Disputas sobre Investimento (CIADI), instituição internacional filiada ao Banco Mundial (Ranjan, 2019). O CIADI julga casos do tipo Estado *versus* Estado, também conhecido por *state – state dispute settlement (SSDS)*, e investidor *versus* Estado também conhecido por *investor – state dispute settlement (ISDS)*. Por intermédio desta última, o investidor estrangeiro pode recorrer à arbitragem internacional para resolução de disputas com o Estado receptor do IDE, em busca de indemnizações.

Neste contexto, o problema agrava-se, porque a maioria dos casos investidor *versus* Estado, julgados pelo CIADI (excepto os casos indeferidos pelo tribunal por razões de jurisdição[1]), foram julgados a favor do investidor estrangeiro[2], em detrimento do Estado receptor do IDE. Este facto tem sido apontado como uma das principais razões que levam ao encerramento destes tratados, particularmente por parte dos PMDs[3] (Ranjan, 2019). Só em 2019, foram encerrados em todo mundo 35 acordos de investimento, dos quais somente 2 devido à expiração de validade (UNCTAD, 2020).

E uma vez que Moçambique, à semelhança de outros PMD, tem assinado acordos deste tipo na expectativa de promover o influxo de IDE dos países com quem assina os TBIs (Governo de Moçambique, 2020)[4], este artigo estuda o impacto dos TBIs em Moçambique entre 1998 e 2024, analisando até que ponto estes tratados contribuem favoravelmente para a atracção ou não do IDE no País, ou salvaguardam os interesses do investidor estrangeiro. Deste modo, o artigo contribui na expansão da quase inesistente literatura em Moçambique sobre esta temática e na reflexão relativamente a esta política em particular, podendo auxiliar o Governo e/ou outras instituições na elaboração de políticas que promovam a entrada de IDE no País.

O artigo é resultado de uma pesquisa exploratória, baseada em dados secundários através de pesquisa bibliográfica e documental, compreendendo um intervalo de tempo de 1998 a 2024 (26 anos), tendo-se como principais fontes o Banco de Moçambique e a *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD). Para analisar o impacto dos TBIs na entrada do IDE em Moçambique, conjugaram-se, no presente artigo, as abordagens diádica e monádica, que têm como base a lógica de mãos atadas e sinalização, respectivamente, como mecanismo de atracção do influxo do IDE.

O artigo desenvolve-se em 4 partes além da presente (1) introdução, nomeadamente: (2) Tratados Bilaterais de Investimento, onde serão apresentados os conceitos, o contexto de

---

[1] Trata-se de casos em que tribunal considera, por exemplo, que o activo/transacção não constituía um "investimento abrangido", que o requerente não era um "investidor abrangido", que o litígio surgiu antes da entrada em vigor do tratado ou não se enquadrava no âmbito das cláusulas CIADI (UNCTAD, 2015), de tal forma que a disputa é indeferida.

[2] De todos os casos já arbitrados pelo ICSID até 2017 envolvendo Estado *versus* Investidor, excepto os indeferidos por razões de jurisdição, 61 % foram decididos a favor do Investidor Estrangeiro (UNCTAD, 2018).

[3] Bolívia em 2007, Equador em 2009, e Venezuela em 2012 são alguns dos países tipicamente receptores de IDE apontados por Ranjan (2019) que terminaram os seus TBIs.

[4] A promoção do IDE é um dos objectivos estratégicos do Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2020 – 2024, definindo-se como plano de acção o reforço da cooperação internacional.

surgimento, sua evolução, motivação dos PDs e dos PMDs para os assinar, assim como o seu conteúdo. Posteriormente, far-se-á a (3) análise do impacto dos TBIs assinados por Moçambique sobre IDE. E por fim, as (4) conclusões e recomendações.

## TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENO (TBIS)

Os conceitos de TBIs na literatura tendem a estar relacionados com a abordagem em termos de objectivos para os quais os autores ou grupo de nações concebem estes instrumentos. Enquanto alguns autores têm uma abordagem mais genérica na definição dos TBIs, Guzman (1998), Salacuse & Sullivan (2005) e Egger & Pfaffermayr (2004) definem como instrumentos de regulação do IDE. Outros são mais específicos nas suas definições, como Büthe & Milner (2004) e Sauvant & Sachs (2009) que os apresentam como tratados que visam a protecção[5] de investimentos, e Hallward-Drimeier (2003) e a UNCTAD (1998) que os definem enquanto promoção[6] de investimentos. Porém, para outros, como Coupé, Orlova, & Skiba (2010), os TBIs são instrumentos tanto de protecção como de promoção de investimentos. Note-se que, de modo algum, ao se fixarem entre um e outro objectivo, as definições se tornam mutuamente exclusivas, pelo contrário, diferenciam-se apenas pelo facto de alguns autores olharem na óptica do investidor (protecção), enquanto outros olham na óptica do receptor do IDE (promoção).

### CONTEXTO DO SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DA ASSINATURA DE TBIS

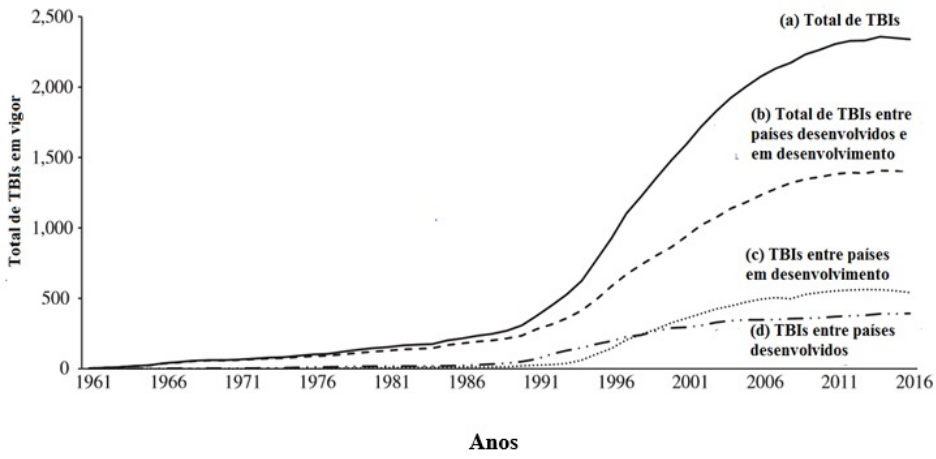
O surgimento dos TBIs está associado ao processo de descolonização dos países e surgimento de novos países independentes em fase de desenvolvimento, após a Segunda Guerra Mundial (2.ª GM). De acordo com Büthe & Milner (2004), Guzman (1998) e Vandevelde (2005), o período após a 2.ª GM foi caracterizado por uma onda de expropriação das propriedades privadas dos antigos colonos – PDs, pelas suas antigas colónias – PMDs, à medida que estas se tornavam independentes. Isto porque, segundo Vandevelde (2005), estes países recém-independentes eram muito defensivos à sua independência e viam o IDE como uma forma de neocolonialismo, na medida que controlavam os recursos e os meios de produção destes países. Os PDs estavam então preocupados em garantir que os seus investimentos estivessem seguros nas suas antigas colónias. É por esta razão que estes países criaram os TBIs (Vandevelde, 2005) como instrumento de protecção do seu IDE em PMDs. Este facto explica o porquê dos TBIs, na sua maioria, serem assinados entre os PDs, tipicamente exportadores de capital, e os PMDs, tipicamente importadores de capital (UNCTAD, 2000).

[5] TBIs como instrumentos legais que garantem a protecção da propriedade privada de cidadão estrangeiro que tenha realizado investimentos noutro país com o qual se tem o acordo. A razão de os definirem como instrumento de protecção do IDE, garantidos pelo Estado receptor, está relacionado ao período da descolonização, caracterizado pela expropriação da propriedade privada dos antigos colonos pelos países recém-independentes.

[6] Para estes, a promoção do IDE seria a principal motivação para os países entrarem em acordos deste tipo, particularmente os PMDs com escassez de capital.

No contexto histórico global, o primeiro TBI foi assinado entre a Alemanha e o Paquistão, em 1959, representando, portanto, um PD e um PMD, respectivamente, num contexto em que a Alemanha no pós 2.ª GM já havia perdido parte significativa de seus investimentos ao redor do mundo via expropriação (Poulsen, 2010; Salacuse & Sullivan, 2005). Três décadas após a assinatura do primeiro TBI, em finais de 1989, o número de tratados assinados em todo mundo sobe para 385 (UNCTAD, 2000). O padrão de assinaturas até então mantinha-se entre PDs e PMDs, pelas razões anteriormente explicadas (vide figura 1). Os acordos entre PDs e PMDs são normalmente chamados de "cooperação Norte-Sul", "Norte" referente aos PDs, e "Sul" aos PMDs (Poulsen, 2010).

**FIGURA 1:** EVOLUÇÃO DOS TBIS EM VIGOR POR GRUPO DE PAÍSES ENTRE 1961-2016.




Fonte: Frenkel & Walter (2019).

Uma década mais tarde, em finais dos anos 90, o número de TBIs evoluiu para 1875, ou seja, um crescimento de 387 % (UNCTAD, 2000). A década de 90 em particular foi o período em que mais TBIs foram assinados e verificava-se um crescimento de TBIs assinados entre PMDs, normalmente chamados "cooperação Sul-Sul" (Poulsen, 2010). De acordo com Ranjan (2019), estariam criadas, nessa década, as condições para a proliferação dos TBIs, na medida que vários países transitavam de economias guiadas por políticas socialistas para as de capitalismo, consequentemente mais liberais ao investimento externo e à propriedade privada. Desde os anos 2000, registou-se um aumento de TBIs, porém a ritmos decrescentes. Entretanto, se até 2021 o número total de TBIs em todo mundo era de cerca de 2861 (UNCTAD, 2022), no presente, já se regista um decréscimo, sendo atualmente um total de 2831 (UNCTAD, 2024).

## MOTIVAÇÕES PARA ASSINATURA DOS TBIS PELOS PMDS E PDS

### *PAÍSES DESENVOLVIDOS (PDS) – CREDIBILIDADE: O PROBLEMA DA INCONSISTÊNCIA DINÂMICA*

Os PDs, por meio das Empresas Multinacionais (EMNs), investem nos PMDs com o principal objectivo de gerar lucro (Sambo, 2020). De acordo com Dunning & Lundan (2008) o IDE é uma das estratégias que as EMNs usam para maximizar o seu lucro, quer seja a procurar por novos mercados, recursos naturais ou por maior eficiência na produção. O modelo de ciclo de produto desenvolvido por Vernon, em 1966, prevê que o IDE em PMDs aconteça quando o produto produzido pela EMN atinja um estágio avançado do seu desenvolvimento – fase da divulgação da tecnologia após a padronização do produto (Salvatore, 2013) em fase anterior. Neste estágio do produto, os custos tradicionais, como mão-de-obra e capital, ganham maior peso relativamente aos custos de pesquisa e tecnologia, inicialmente de maior importância na fase de criação do produto (Pessoa & Martins, 2007). Isto permite que a produção seja feita em larga escala recorrendo à mão-de-obra relativamente barata em PMDs (Salvatore, 2013). Portanto, faz sentido exportar a tecnologia para os PMDs, por isso as EMNs transferem o seu capital em forma de IDE para estes países.

Entretanto, a vantagem competitiva dos PMDs, por si só, não permitiria que as EMNs investissem em unidades produtivas nestes países. De acordo com alguns autores, como Aisbett (2007), Guzman (1998) e Neumayer & Spess (2005), é necessário um instrumento como o TBI para resolver o problema da inconsistência dinâmica da política óptima.[7] Segundo Mankiw (1998, pp. 284-287), a inconsistência dinâmica da política refere-se a situações em que os formuladores da política anunciam determinada política para influenciar as expectativas de agentes privados. Após a tomada de decisão destes com base na política anunciada, o formulador poderia posteriormente alterar a mesma, se assim lhe conviesse. Note-se que as alterações inconsistentes na legislação ou nas políticas públicas podem ser consideradas expropriações indirectas, caso frustrem futuras expectativas de lucros do investidor (Garcia, Bitencourt, & Dias, 2018). É nesta perspectiva que o TBI resolve este problema conhecido como inconsistência dinâmica, porque oferece um mecanismo de arbitragem extranacional que permite ao investidor estrangeiro ser indemnizado em caso de alterações de políticas do Estado receptor do IDE que o prejudiquem (Aisbett, 2007). Este compromisso seria difícil de se conseguir de forma credível mediante legislações nacionais que podem ser alteradas pelo Estado receptor do IDE (Neumayer & Spess, 2005).

Pode-se melhor elucidar o problema da inconsistência dinâmica das políticas através de um exemplo concreto. Em Moçambique, debate-se a necessidade de o Governo renegociar ou alterar os benefícios fiscais atribuídos aos megaprojectos, porque os mesmos não permitem

[7] Mankiw (1998, p. 285) também refere como sendo inconsistência das políticas discricionárias. Segundo o autor, a condução da política é discricionária, quando «os seus formuladores podem agir caso a caso e escolher a orientação que parecer mais adequada num dado momento», e com base em regras, quando «os seus formuladores anunciam com antecedência as respostas a várias situações econômicas e se comprometem a seguir essas diretrizes».

que se criem ligações com o resto da economia, têm um impacto limitado sobre os empregos, concentram-se no sector extractivo, e pouco contribuem para a redução da pobreza no seio das populações onde se inserem, chegado a gerar tensões e conflitos com estas populações (Castel-Branco, 2002; 2008; Sambo, 2020; Nova & Mosca, 2022), ou seja, os benefícios fiscais são demasiado generosos. Entretanto, se o Governo assim o fizer, pode considerar-se como um exemplo de inconsciência dinâmica, o que sinalizaria ao investidor estrangeiro que as políticas de atracção de investimentos no País não são confiáveis a médio e longo prazos. O mesmo investidor por sua vez, como sugere a literatura (Aisbett, 2007; Guzman, 1998; Neumayer & Spess, 2005), não só não investiria no futuro, como também na existência de um TBI e, por isso, pode recorrer contra o Estado nos órgãos de arbitragem. Entretanto, o dilema que o Estado enfrenta é de que não o fazendo, abdique, no presente, de realizar uma política necessária que contribuiria para o desenvolvimento económico do País.

Por outro lado, se os investidores estrangeiros desconfiam de legislações locais dos Estados receptores do IDE para protecção dos seus activos, alguns países parecem também não confiar tanto no sistema extranacional de arbitragem. De acordo com Garcia, Bitencourt, & Dias (2018) e Ranjan (2019), PMDs como a África do Sul, Brasil e Índia[8] dão primazia a reformas nas suas legislações para protecção dos direitos de propriedade dos investidores estrangeiros. Segundo os mesmos autores, as reformas destes países caminham em direcção ao enfraquecimento e/ou impossibilidade da arbitragem internacional, relativamente ao IDE. Provavelmente porque as suas economias atingiram um estágio que não os coloca numa situação, segundo Sambo (2020), de desesperadamente procurar pelo IDE, dado o seu nível de desenvolvimento.

Em suma, os investidores pretendem que antes de o investimento ser feito, o Estado receptor do IDE demonstre segurança contra o risco de os mesmos sofrerem perdas, por meio de um TBI, que os permite levar o Estado receptor a arbitragem internacional.

### *PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS (PMD): PROMOÇÃO DO IDE*

Embora os TBIs sejam rotulados como acordos recíprocos, na prática, estes são unidireccionais, pois irão estabelecer regras de investimento aos PMDs receptores de capital (Freeman, 2009), na medida que estes países são tipicamente importadores de capital, com pouca probabilidade de investirem nos PDs (Vandevelde, 2010). Questiona-se o motivo de os PMDs assinarem os TBIs, visto que estes países comprometem parte da sua soberania de regular os investimentos submetendo-se à arbitragem internacional (Jacobs, 2017). De acordo com Salacuse & Sullivan (2005), a principal razão de o fazerem está relacionada com os possíveis benefícios associados à entrada do IDE, que é visto por estes como a solução da maior parte dos constrangimentos económicos que os PMDs enfrentam (Sambo, 2020).

[8] Os países mencionados compõem o grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), um grupo constituído com o intuito de servir de alternativa às potências económicas dos países ocidentais (vide Garcia, Bitencourt, & Dias, 2018).

Porém, a literatura teórica não é consensual relativamente ao mecanismo pelo qual os TBIs influenciam a entrada do IDE nos PMDs. Segundo Jacobs (2017), Kerner (2009) e Neumayer & Spess (2005), os TBIs podem influenciar na entrada do IDE numa perspectiva de "*tying hands*" (mãos atadas) ou numa perspectiva de sinalização. A primeira é baseada na teoria institucionalista, segundo a qual os tratados internacionais têm a capacidade de alterar o incentivo do Estado em seguir determinado comportamento (Jacobs, 2017). Como visto anteriormente, os Estados receptores do IDE sofrem do problema da inconsistência dinâmica, ou seja, logo após a realização do investimento, tenderiam a expropriar directa ou indirectamente o investidor. Assim sendo, os TBIs alterariam o incentivo do Estado em fazê-lo, isto porque os custos *ex post* em que iria incorrer seriam elevados (kerner, 2009). Tensões diplomática e a má reputação do Estado[9] aos olhos dos investidores e da comunidade internacional são dos principais custos que o Estado pretenderia evitar decorrente de acções ou políticas que violassem os TBIs (Elkins, Guzman, & Simmons, 2006). Entretanto, o Estado não iria incorrer nos mesmos custos, ou pelo menos seriam relativamente menores, se expropriasse investidores não abrangidos pelos TBIs, porque não têm o seu Estado de origem como contraparte no acordo (Kerner, 2009). É com base neste pressuposto de diferentes custos que a lógica de mãos atadas sugere (diferentemente da lógica da sinalização) que os TBIs somente atraem o investimento de países abrangidos pelos TBIs.

Já a lógica de sinalização é baseada na teoria realística, segundo a qual os tratados são simplesmente um compromisso formal de políticas que o Estado iria adoptar, mesmo na ausência dos tratados (Jacobs, 2017). O Estado já estaria comprometido em aplicar reformas na sua economia que fossem favoráveis à entrada do IDE. Os TBIs serviriam somente para reforçar a sua posição de país amigável a investimentos (Freeman, 2009). Neumayer & Spess (2005) e Salacuse & Sullivan (2005) acrescentam que os TBIs além de criarem um mecanismo credível de que o Estado irá respeitar os direitos de propriedade do investidor abrangido pelo TBI, têm um alcance mais amplo e melhoram no geral o clima de investimentos no País. Ou seja, além de promoverem a entrada de investimento de países abrangidos pelos TBIs, defendido pela lógica de "mãos atadas", porque estes melhoram o clima de investimentos do País no geral, atrairiam também investimentos de países que não estivessem abrangidos pelos TBIs. As duas perspectivas ditam o tipo de estudos que analisam o impacto do TBIs sobre o IDE. De acordo com Jacobs (2017), os estudos que seguem a primeira são conhecidos como "*Dyadic*" e a segunda "*Monadic*", traduzidos para português, Diádico, que exprime a ideia de duas partes ou elementos, e Monádico, a ideia de um único elemento.[10] Noutras palavras, na primeira

[9] Por exemplo, a República Checa, em 1999, alegando que deveria manter a sua boa reputação, desembolsou USD 335 milhões, o equivalente a quase todo o orçamento do ministério da saúde do país nesse ano, a uma empresa de transmissão televisiva estrangeira, que reclamava a luz do TBI Holanda – República Checa, perdas de lucros resultantes de acções do Governo (Kerner, 2009).

[10] Vide: https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa

exprime-se uma ideia de que a relação TBI-IDE é estudada em pares de países assinantes, e na monádica a análise do IDE é singular a uma única economia. Doravante, serão assim mencionados ao longo deste artigo.

## CONTEÚDO DOS TBIS

Uma vez que não é objectivo deste artigo apresentar e discutir exaustivamente todas as cláusulas geralmente presentes nos TBIs, serão apresentadas somente aquelas de maior relevância nestes tratados.

Os TBIs, na sua maioria, são padronizados. De acordo com Vandevelde (2010), as cláusulas destes tratados geralmente contêm o mesmo teor, e são estruturadas de forma similar em quase todos os TBIs, podendo existir cláusulas particulares a grupos de países pelos seus contextos específicos (Muchlinski, 2009). Segundo diversas fontes, como Muchlinski (2009), Salacuse & Sullivan (2005) e Vandevelde (2010), e o IIA *navigator* da UNCTAD (2024), fundamentalmente os TBIs são estruturados da seguinte forma: 1) Escopo de aplicação do TBI; 2) Padrões de tratamento do IDE; e 3) Resolução de disputas, como apresentado na tabela a seguir.

**TABELA 1:** RESUMO DAS CLÁUSULAS TÍPICAS NOS TBIS.

| 1. Escopo de aplicação | 2. Padrões de tratamento do IDE | 3. Resolução de disputas |
|---|---|---|
| **Investidor** – Pessoa singular ou colectiva, nacional de cada país. **Investimento** – a definição de investimentos é ampla (inclui activos tangíveis e intangíveis). **Aplicação temporal do TBI** – definição dos anos de vigência do TBI. | **Tratamento nacional, justo e equitativo** – O Estado receptor deve tratar o investidor estrangeiro como um nacional. **Princípio da Nação mais favorecida (NMF)** – permite ao investidor estrangeiro, beneficiar de condições mais favoráveis de outros TBIs para si. **Livre transferência de divisas** – permite transferências de rendimentos para fora do País. **Compensações e Expropriações** –Pagamento de compensações em caso de expropriações pelo Estado. | **Investidor - Estado** – Permite ao investidor recorrer à arbitragem internacional contra o Estado receptor do IDE. **Estado - Estado** – Resolução de disputas entre Estados relativamente à interpretação do TBI. |

Fonte: Compilado pelo autor.

No escopo de aplicação, são definidos termos como investidor, entendido como pessoa colectiva ou individual, nacional de cada contraparte, a definição é geralmente feita com base nas respectivas leis de cada país contratante do tratado (Vandevelde, 2010). Relativamente à definição de investimentos, que tende a ser ampla, inclui activos tangíveis e intangíveis, para acompanhar a constante evolução das formas de investimento (Muchlinski, 2009; Salacuse & Sullivan, 2005). A cláusula de aplicação temporal estipula o tempo de aplicação do tratado, que geralmente abrange os investimentos realizados após a entrada em vigor do TBI (Vandevelde, 2010), além de cláusulas sobre os tratados permanecerem vigentes mesmo depois de os TBIs serem encerrados, durante certo período, designado por duração residual (Garcia, Bitencourt, & Dias, 2018). Caso o TBI não seja denunciado por nenhuma das partes,

chegado o fim do período de vigência, renova-se automaticamente pelo mesmo período.[11] Portanto, as obrigações do Estado receptor do IDE para com o investidor ou investimento não cessam de imediato.

Na tabela 1, podemos observar que os TBIs seleccionados colocam maior peso do lado dos países receptores do investimento, visto que na sua maioria abordam como o Estado receptor do IDE deve tratar o investidor e/ou investimento. Os TBIs estipulam que o Estado receptor do IDE não deverá tratar o investidor de forma menos favorável do que o investidor nacional (Muchlinski, 2009; Salacuse & Sullivan, 2005), ou seja, deve ser tratado da mesma forma que o investidor local – um tratamento nacional, justo e equitativo.[12] O mesmo princípio de tratamento estende-se a outros investidores que tenham tratados de investimento com o País, com cláusulas mais favoráveis de investimento[13] - NMF; é também garantido ao investidor a possibilidade de transferir divisas para fora do País, dentro de certos limites, para assegurar interesses relativos à balança de pagamentos, particularmente nos PMDs, que têm problemas "crónicos" da balança de pagamentos (Muchlinski, 2009; Salacuse & Sullivan, 2005). Estes limites não são expressos quantitativamente, mas sim qualitativamente[14] – livre transferências de divisas. Prevê-se que os investidores sejam indemnizados em casos de expropriações, que só podem ocorrer por razões de política pública, de forma não discriminatória e mediante uma compensação imediata e justa, com base no valor de mercado imediatamente antes da expropriação – Compensações e Expropriações (Muchlinski, 2009; Salacuse & Sullivan, 2005). Entretanto, os TBIs geralmente não têm cláusulas que mencionam a promoção do investimento, isto é, não apresentam mecanismos ou estratégias claras de como os governos irão promover ou incentivar os seus nacionais a investir na contraparte (Vandevelde, 2010; UNCTAD, 2024). Na ausência de mecanismos de promoção do IDE nestes tratados, PMDs como Moçambique (que seguem os padrões típicos destes tratados) ficam na expectativa de influxo de IDE dos países tipicamente exportadores de capital. Enquanto isso, aos investidores são garantidos «*direitos comerciais e de investimento vinculantes, com força coercitiva e executiva*» (Garcia, Bitencourt, & Dias, 2018, p. 398), que se mantêm vigentes mesmo depois dos TBIs

[11] Por exemplo, o TBI Moçambique – Portugal no Artigo 13 n.º 2 estipula que o TBI «*… permanecerá em vigor por um período dez (10) anos que será prorrogável por iguais períodos. excepto se o Acordo for denunciado…*» (Moçambique e Portugal, 1995).

[12] O objectivo desta cláusula é assegurar a igualdade de condições de competitividade entre o investidor estrangeiro e o nacional, em situações similares (Muchlinski, 2009). Entretanto, de acordo com Salacuse & Sullivan (2005), as EMNs dos PDs levam maior vantagem financeira e tecnológica relativamente aos PMDs, pois estes tendem a negociar a limitação de aplicação desta cláusula, no que respeita a certos benefícios ou subsídios que têm como objectivo fortalecer o empresariado local.

[13] Por exemplo, o TBI Índia-Austrália não prevê celeridade de processos judiciais dos investidores contra o Estado receptor do IDE. Um investidor australiano, através do princípio de NMF, tomou para si uma cláusula de outro TBI, Índia-Kuwait, que prevê tal cenário (mais favorável), acusando assim a Índia de violar o TBI com a Austrália por lentidão do processo. Vide: https://www.iisd.org/itn/2012/04/13/the-white-industries-arbitration-implications-for-indias-investment-treatyprogram.

[14] Por exemplo, o TBI Moçambique – Portugal no Artigo 6. nº 1 estipula que *"Cada parte Contratante, em conformidade com a respectiva legislação aplicável a matéria, garantirá aos investidores da outra Parte Contratante. a livre transferência das importâncias relacionadas com os investimentos"*. Formulações similares são adoptadas nos TBIs de Moçambique com as Maurícias e Indonésia.

serem encerrados – duração residual, não cessando de imediato as obrigações do Estado receptor para com o investidor ou investimento (Garcia, Bitencourt, & Dias, 2018).

Por outras palavras, mesmo que as condições do acordo já não pareçam as mais favoráveis para o Estado, este ainda tem de as garantir durante um certo período, sob consequência de ser levado à arbitragem internacional, por via das cláusulas Investidor-Estado. Esta cláusula estipula que o investidor pode recorrer à arbitragem internacional contra o Estado receptor do IDE, sem a necessidade de recorrer a tribunais ou a outros meios nacionais de resolução de disputas (Jacobs, 2017), sendo o CIADI o principal mecanismo de arbitragem de investimentos previsto na maioria destes tratados (Muchlinski, 2009). Estes fóruns internacionais de arbitragem podem obrigar o Estado a pagar compensações ao investidor estrangeiro, que a princípio devem ser imediatas e com base no valor de mercado (Muchlinski, 2009; Salacuse & Sullivan, 2005). Como anteriormente apresentado, os números de casos julgados pelo CIADI não favorecem muito os governos receptores do IDE.

A título de exemplo, Moçambique assinou um TBI com a Índia, em 2009, que foi encerrado em 2020[15] (Garcia, Bitencourt, & Dias, 2018). Entretanto, este ainda tem efeitos sobre os investimentos realizados por um período de 15 anos, a partir da data do término, ou seja, as cláusulas continuam válidas até 2035.

Os TBIs com longos períodos de aplicação mesmo após serem encerrados, como alguns assinados por Moçambique, podem condicionar a acção do Governo em prosseguir com políticas públicas. Existe a possibilidade de estas serem consideradas como actos de expropriações se tiverem impacto adverso nos resultados financeiros esperados pelo investidor (Garcia, Bitencourt, & Dias, 2018) e que, por sua vez, são penalizáveis através do pagamento de indemnizações. Além dos custos imediatos – pecuniários –, as políticas que levam a expropriação acarretaram também custos de reputação, com impactos a médio e longo prazos, sobre a entrada de novos investimentos, como sugerem Elkins, Guzman, & Simmons (2006).

As disputas Estado–Estado resultantes da interpretação das cláusulas dos TBIs, diferente das disputas Investidor–Estado arbitradas pelo CIADI, são geralmente arbitradas com base em regras da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL), por via da constituição de um tribunal *ad hoc*.[16]

[15] A princípio, a iniciativa da rescisão do TBI foi da Índia, que iniciou em 2015 um processo de revisão dos seus TBIs com vista a «acabar com brechas que são usadas para levar o país à arbitragem internacional» (Garcia, Bitencourt, & Dias, 2018, p. 408).

[16] A arbitragem da UNCITRAL difere da ICSID, pois não fornece uma instituição para administrar a arbitragem. Equipas de apoio e instalações devem ser reunidos para cada arbitragem e, por esta razão, a mesma é chamada de arbitragem *ad hoc* (Vandevelde, 2010).

## ANÁLISE DO IMPACTO DOS TBIS ASSINADOS POR MOÇAMBIQUE SOBRE IDE

### TIPOLOGIA DOS TBIS ASSINADOS POR MOÇAMBIQUE

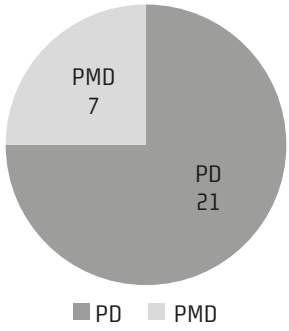
Após uma breve caracterização dos TBIs assinados por Moçambique, será analisado, nesta secção, o impacto dos TBIs sobre a entrada de IDE no País, tendo-se para o efeito conjugado as abordagens diádica e monádica, baseadas nas teorias institucionalista e realista, respectivamente, anteriormente explicadas. Na diádica, tem-se como premissa que os TBIs somente influenciam na entrada de IDE no país receptor, dos países com os quais se têm os tratados devido aos custos associados à quebra das suas cláusulas. Enquanto na monádica tem-se como premissa que os TBIs, além de influenciarem na entrada de IDE no país receptor das suas contrapartes no tratado, também influenciam no aumento da entrada de IDE de outros países com os quais não se tem os TBIs, pois melhora o clima geral de investimentos do país receptor. Por meio da abordagem monádica, foi possível concluir, no presente artigo, que embora numa primeira fase, quando é feita a análise diádica, se encontre uma relação entre os TBIs e o IDE, esta relação é fictícia. Ou seja, a assinatura de TBIs não tem impacto na entrada de IDE no país.

Relativamente à sua tipologia, os TBIs de Moçambique seguem o modelo padrão dos TBIs internacionais, à semelhança de países como África do Sul, Brasil, China e Índia, que seguem os mesmos padrões de acordo com Garcia, Bitencourt, & Dias (2018) e que, por sua vez, assinaram TBIs com Moçambique. Incluem as principais cláusulas de protecção do IDE, como a de tratamento nacional, o princípio de NMF, transferência de divisas, compensações e expropriações, como referido anteriormente. Prevê-se ainda a arbitragem de possíveis disputas relativas ao investimento/investidor por intermédio do CIADI.

## COMPOSIÇÃO DOS TBIS ASSINADOS POR MOÇAMBIQUE

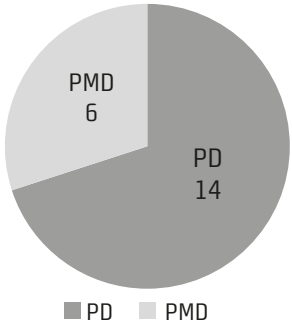
A composição dos TBIs de Moçambique mostra que o País dá mais primazia aos TBIs do tipo Norte-Sul. Ao todo, são 28 os TBIs assinados por Moçambique entre 1990 e 2017, dos quais 20 entraram em vigor e 1 foi rescindido. Dos 20 TBIs que entraram em vigor, 14 foram assinados com PDs e 6 com PMDs (ver figuras 3 e 4), um sinal de que tem como principal objectivo, ao assinar os TBIs, promover a entrada de capital externo sob forma de IDE para a economia proveniente de PDs, tal como definido no Programa Quinquenal do Governo actual (PQG 2020 – 2024) e no anterior (Governo de Moçambique, 2020; Sambo, 2020). Além disso, estes países são os que tipicamente exportam o capital (Poulsen, 2010; UNCTAD, 2000).

**FIGURA 2:** TBIS ASSINADOS POR GRUPO DE PAÍSES.




Fonte: Autor com base nos dados do IIA *Navigator* UNCTAD (2024).

**FIGURA 3:** TBIS EM VIGOR POR GRUPO DE PAÍSES.




Fonte: Autor com base nos dados do IIA *Navigator* da UNCTAD (2024).

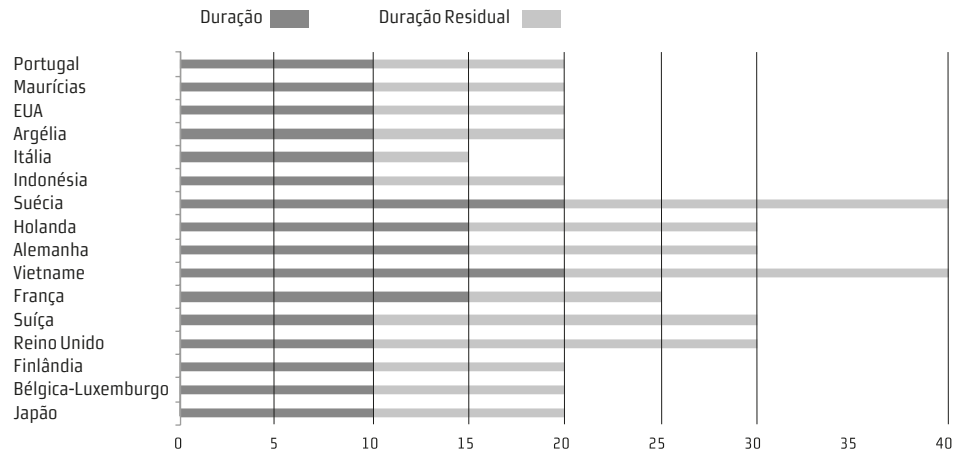
## VIGÊNCIA DOS TBIS ASSINADOS POR MOÇAMBIQUE

Uma das características dos TBIs é a de apresentarem períodos longos de vigência (Muchlinski, 2009), e os TBIs em vigor em Moçambique não fogem a essa regra. Em geral, os TBIs em vigor têm uma duração de 10 anos, e igual período de duração residual, ou seja, uma duração efectiva de pelo menos 20 anos. Há alguns TBIs com uma duração residual acima do comum, como os TBIs com a Alemanha (15), Holanda (15), Reino Unido (UK) (20), Suécia (20) e Suíça (20), que possuem uma duração efectiva ainda mais larga, de cerca de 30 anos de vigência (ver figura 5). Por exemplo, se o TBI com a Suíça fosse encerrado no presente ano de 2024, protegeria os investimentos feitos no País mesmo após o TBI ter sido encerrado, por duas décadas, mais precisamente até ao ano de 2044.

Embora com os TBIs os governos dos países receptores tentem convencer os investidores estrangeiros da longevidade dos seus compromissos para que estes invistam nos seus países, isso nem sempre beneficia o País no longo prazo. Garcia, Bitencourt, & Dias (2018) afirmam

que, no futuro, os governos podem ver condicionada a sua capacidade de prosseguir com políticas públicas. Daí que Sambo (2020; 2019) afirma que atrair IDE não garante uma melhoria de bem-estar social do País ou o desenvolvimento deste.

**FIGURA 4:** DURAÇÃO DOS TBIS EM VIGOR DE MOÇAMBIQUE.[17]




Fonte: adaptado com base nos dados do IIA *Navigator* da UNCTAD (2024).

## DINÂMICAS DO IDE DOS PAÍSES COM TBIS (ANÁLISE DIÁDICA)

Dos seis PMDs que têm TBIs em vigor com Moçambique, nomeadamente a Argélia, Cuba, Maurícias, Vietname, Indonésia e Índia, somente os dois primeiros não tiveram registo de entrada de IDE em Moçambique. Os restantes quatro países começaram a investir e/ou tiveram um maior influxo de IDE no País, após a entrada em vigor dos respectivos TBIs.

A Índia foi o único PMD que teve registo de influxos de IDE antes da entrada em vigor do seu TBI, em 2009. Entre 2004 e 2008, apresentou influxos contínuos de entrada de IDE no País que totalizaram cerca de USD 52 milhões. Após a entrada em vigor do TBI, em 2009, os influxos permaneceram contínuos, com o IDE a totalizar os USD 1179 milhões. Entretanto, a partir de 2014, o IDE da Índia teve uma tendência decrescente, até cessar por completo em 2020, ano em que o seu TBI foi encerrado. Por sua vez, as Maurícias foram o PMD que mais investiu em Moçambique, com um IDE acumulado de USD 7938 milhões. Este foi o único PMD que teve influxos de IDE persistentes ao longo de todo período em análise, tendo começado a investir um ano após a entrada em vigor do TBI, em 2003. O primeiro influxo de IDE foi em 2004 num valor de USD 79 milhões, tendo após o primeiro investimento realizado mantido um crescimento contínuo, embora com algumas oscilações, até atingir, em 2021, um influxo

[17] Não inclui Cuba, conteúdo do TBI no IIA Navigator da UNCTAD (2023) não disponível.

máximo de IDE de USD 1451 milhões. Para este país, após a entrada em vigor do TBI, o fluxo de IDE foi imediato e contínuo (ver figura 8). Por sua vez, os influxos de outros países, à semelhança do Vietname e da Indonésia, não foram consistentes ao longo do tempo.

No geral, os PMDs tenderam a investir somente após a entrada em vigor dos TBIs. Entretanto, houve casos que a assinatura de TBIs com estes PMDs não significou entrada de IDE destes países, visto que estes são típicos importadores de capital.

**FIGURA 5:** IDE DA ÍNDIA.

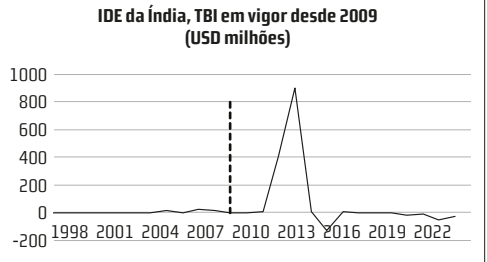



**FIGURA 6:** IDE DO VIETNAME.

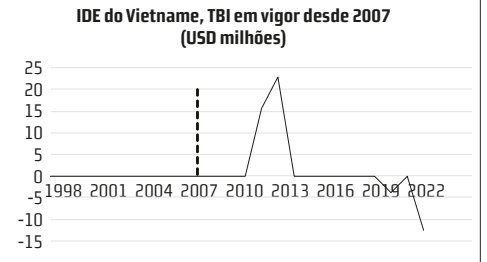



**FIGURA 7:** IDE DA INDONÉSIA.

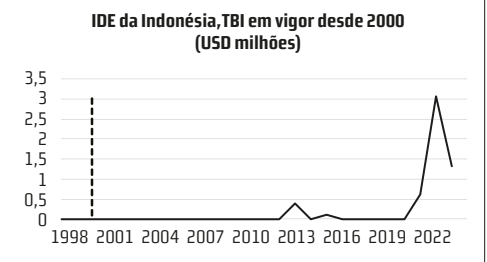
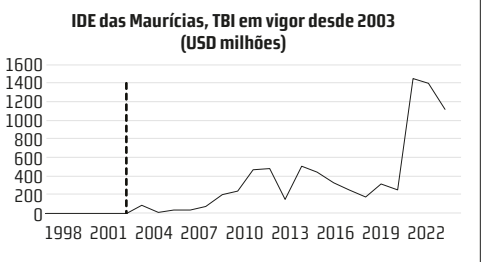



**FIGURA 8:** IDE DAS MAURÍCIAS.




Fonte: Banco de Moçambique (2024) e IIA *Navigator* da UNCTAD (2024).

Diferente dos PMDs, todos os 14 PDs que têm TBIs com Moçambique tiveram registo de entrada de IDE após entrada em vigor dos seus tratados. Três deles tiveram registo de IDE anterior à vigência dos mesmos, nomeadamente os EUA, a França e o Japão.

Os EUA, antes da entrada em vigor do TBI, em 2005, realizaram um investimento, em 2004, de USD 100 mil. Com a entrada em vigor do TBI, o primeiro investimento dos EUA só aconteceu um ano depois, com um IDE inicial em 2006 de USD 2 milhões. Os seus investimentos foram contínuos ao longo do tempo, embora com algumas oscilações. No total, o IDE acumulado dos EUA em Moçambique foi de USD 5378 milhões. O TBI de França entrou em vigor a partir de 2006, e 2 anos antes da entrada em vigor deste tratado realizou dois investimentos,

em 2004 e em 2005, que totalizaram USD 21 milhões. Com a entrada em vigor do TBI, França somente voltou a investir 2 anos depois, em 2008, com um IDE de USD 5 milhões. Os seus investimentos também foram contínuos, embora tenham oscilado. No total, com a entrada do TBI, o investimento acumulado de França foi de cerca de USD 200 milhões. Por sua vez, o TBI do Japão entrou em vigor em 2014, e antes da entrada em vigor deste TBI teve registo de 2 investimentos, o primeiro em 2010 e segundo em 2012, totalizando um IDE acumulado em 9 anos de USD 36 milhões. Com a entrada em vigor do TBI em 2014, somente houve registo de entrada de investimentos 1 ano depois, de USD 12 milhões, tendo logo de seguida cessado, e estagnado a partir de 2020. No total, o influxo de IDE acumulado do Japão após a entrada em vigor do TBI reduziu para os USD 22 milhões.

Em geral, para PDs já com histórico de IDE no período anterior a estes tratados, verificou-se a entrada de novos influxos de investimentos após os TBIs entrarem em vigor, mas nem sempre maiores do que os registados antes da entrada em vigor do TBI. O Japão é um exemplo de um PD que teve maiores investimentos antes da entrada em vigor do TBI do que após a entrada em vigor do mesmo.

Os restantes 11 PDs com TBIs somente começaram a investir após a entrada em vigor dos respectivos TBIs.

**FIGURA 9:** IDE DOS EUA.

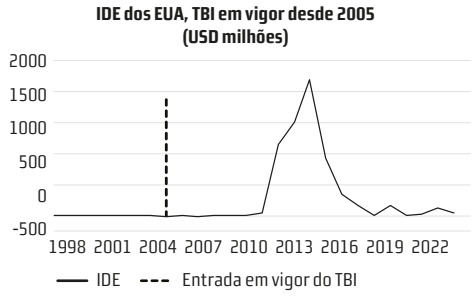



**FIGURA 10:** IDE DE FRANÇA.

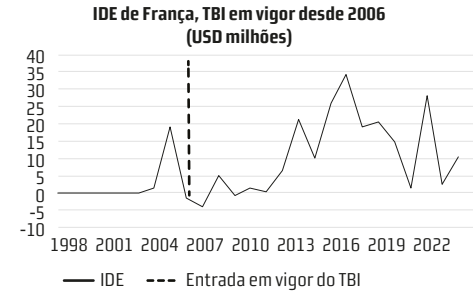
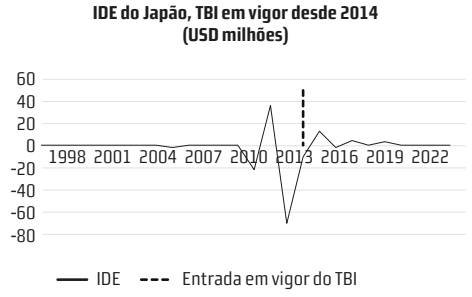
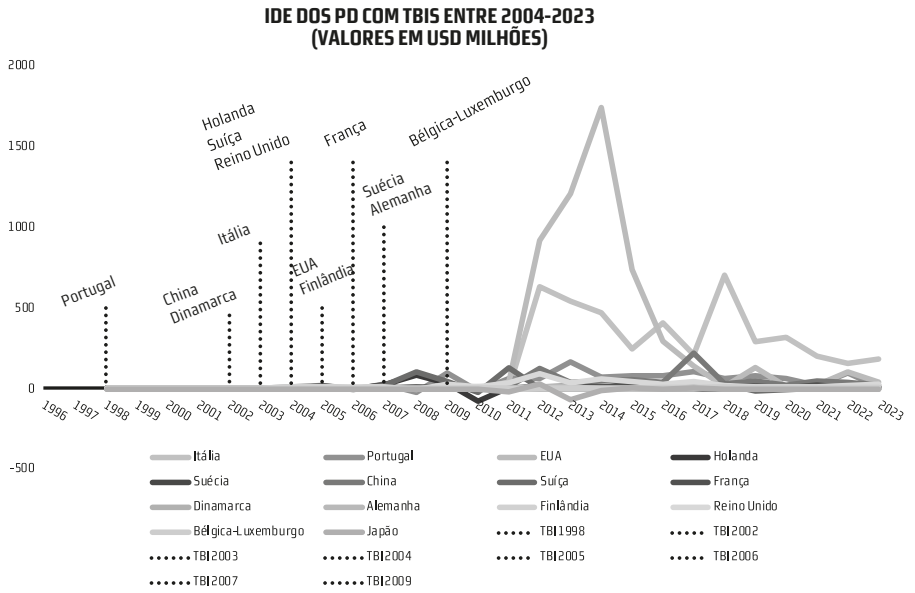



**FIGURA 11:** IDE DO JAPÃO.




Fonte: Banco de Moçambique (2024) e IIA *Navigator* da UNCTAD (2024).

**FIGURA 12 :** EVOLUÇÃO DO IDE DOS PD COM TBIS ENTRE 2004-2023.

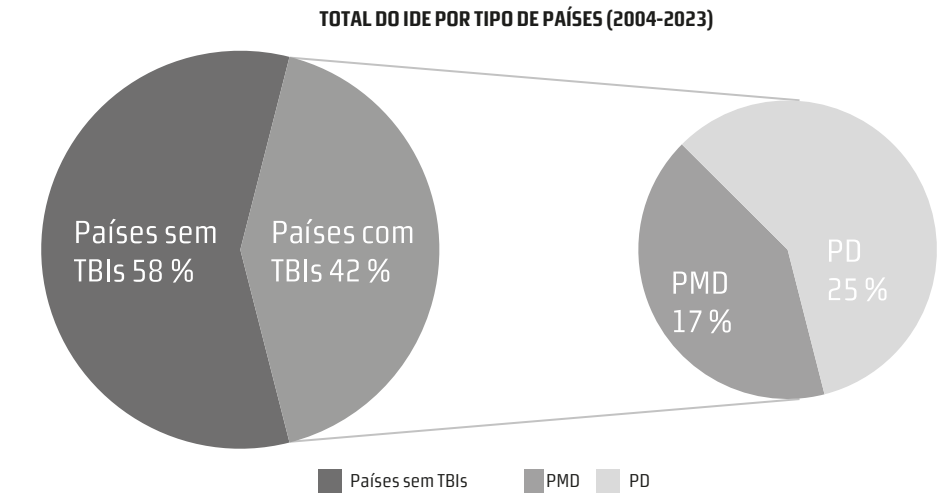



Fonte: autor com base nos dados do Banco de Moçambique (2024).

A análise feita tanto para PMDs como para os PDs sugere que os TBIs são mais eficazes quando assinados com os PDs, visto que todos tiveram registo de entrada de IDE após os TBIs entrarem em vigor. Ademais, verificamos que tanto para os PMD como para os PDs que têm TBIs a entrada de IDE na maioria não foi imediata à entrada em vigor dos tratados. Ou seja, existe uma desfasagem entre a entrada em vigor dos TBIs e a entrada de novos influxos de investimentos no País.

Entretanto, pelo menos no caso de Moçambique, não se deve concluir de todo que faz mais sentido assinar TBIs com PDs relativamente a assinar com PMDs. Como ilustra a figura 13, ao longo do período em análise, 42 % do IDE total em Moçambique foi oriundo dos países com TBIs. Sendo que dos 42 %, 14 PDs foram responsáveis por 25 % e 4 PMDs pelos restantes 17 %, o que significa que a contribuição percentual média por PD sobre o IDE foi de apenas 1,8 %, comparativamente aos 4,4 % por PMD. Ou seja, os PMDs investem em média mais do que os PDs, apesar de estes últimos terem maior percentagem do IDE.

**FIGURA 13:** *STOCK* DO IDE POR TIPO DE PAÍSES ENTRE 2004-2023.

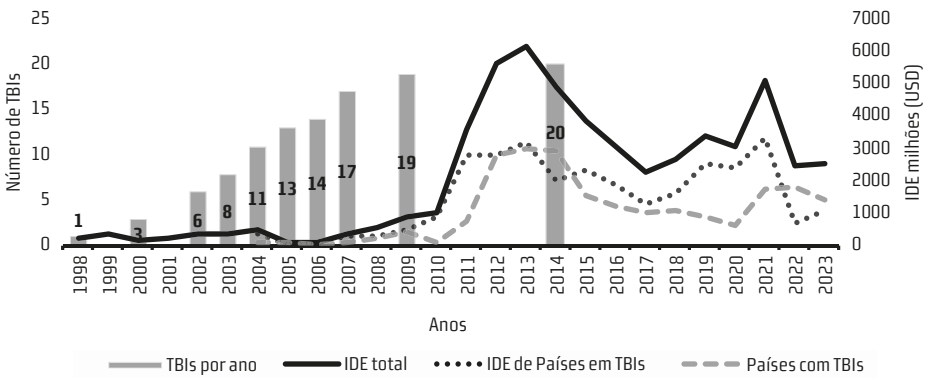



Fonte: adaptado com base nos dados do Banco de Moçambique (2024).

## DINÂMICAS DO IDE TOTAL (ANÁLISE MONÁDICA)

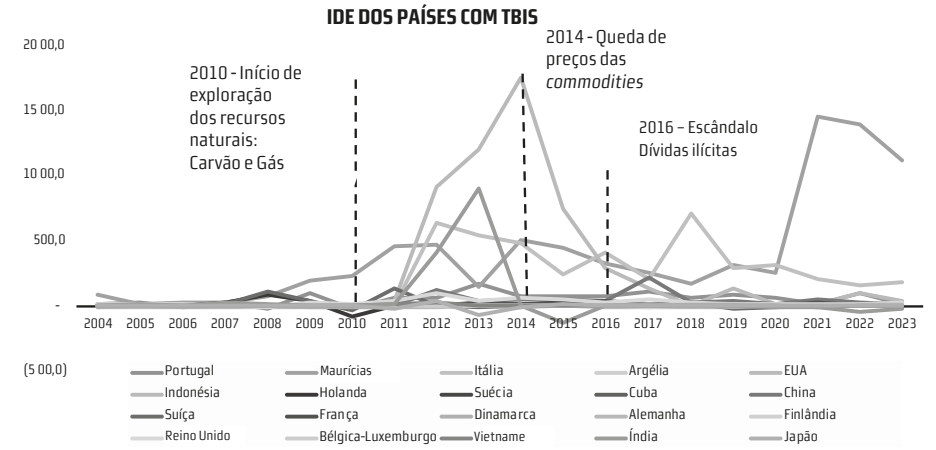
As EMNs realizam o IDE procurando novos mercados, recursos naturais e/ou maior eficiência na produção, com o objectivo principal de gerar lucro (Dunning & Lundan, 2008; Sambo, 2020). Vimos, em Moçambique, um aumento substancial de entrada do IDE principalmente a partir de 2010, justificada principalmente pela descoberta de recursos naturais de alto valor comercial (Langa & Nkonjera, 2018; Nova & Mosca, 2022). Sendo que os recursos naturais são um dos principais motivadores da realização do IDE pelas EMNs em geral, o IDE que aflui ao País aumentou. Em 2010, o IDE realizado foi de USD 1020 milhões, tendo evoluído até atingir o pico, em 2013, de USD 6175 milhões. Primeiro observou-se um aumento do IDE dos países sem TBIs, e depois do IDE dos países com TBIs, tendência esta observada ao longo do período em análise, como se o IDE dos países com TBIs fosse em resposta ao IDE dos países sem TBIs. Note-se que o IDE de países com TBIs, em Moçambique, esteve particularmente concentrado após a descoberta dos recursos naturais, embora a maioria destes países tivesse os seus tratados em vigor antes da descoberta desses recursos (ver figuras 14 e 15). Para se ter uma ideia, o primeiro TBI entrou em vigor em 1998, e até 2009 a maioria dos TBIs em Moçambique já haviam entrado em vigor, ou seja, até 2009, de um total de 20 TBIs, 19 já se encontravam em vigor. O IDE não apresentou variações significativas ao longo desse período. Portanto, os investidores não vendo alta lucratividade de investir anteriormente à descoberta de recursos naturais no País, preferiram não o fazer, embora tivessem TBIs em vigor.

**FIGURA 14:** NÚMERO CUMULATIVO DE TBIS EM VIGOR E EVOLUÇÃO DO IDE DOS PAÍSES COM E SEM TBIS ENTRE 1998-2023.




Fonte: adaptado com base nos dados do Banco de Moçambique (2024) e UNCTAD (2024).

**FIGURA 15:** EVOLUÇÃO DO IDE DOS PAÍSES COM TBIS ENTRE 2004-2023.




Fonte: adaptado com base nos dados do Banco de Moçambique (2024).

Posteriormente, entre 2014 e 2017, o IDE apresentou uma tendência decrescente, assim como também se verificou uma redução do número de novos TBIs assinados, tendo entrado em vigor apenas mais um TBI em 2014, o último no período em análise. O IDE em 2014 foi de USD 4901 milhões, uma redução em 21 % face ao ano anterior, redução que se manteve até atingir, em 2017, USD 2293 milhões. Esta redução do IDE não pode ser explicada pela redução do número de novos TBIs, devido à própria natureza de IDE que aflui ao País, virada para a indústria extractiva e que tem pouca ligação com o resto da economia, mas que deixa o País vulnerável a choques externos, uma vez que a maior parte da produção destes investimentos tem como finalidade a exportação (Castel-Branco, 2002; 2008; 2020; Nova & Mosca, 2022).

Um dos choques externos que afectou a redução do IDE foi a queda de preços das *commodities* no mercado internacional, em 2014 (Nova & Mosca, 2022), o que tem impacto sobre o valor comercial dos recursos naturais explorados no País, e que consequentemente afecta de forma negativa a lucratividade das EMNs. Isto foi agravado com o escândalo das dívidas ilícitas em 2016, que resultou no congelamento da ajuda externa, assim como na deterioração da reputação do País aos olhos da comunidade internacional (Castel-Branco, 2020; Langa & Nkonjera, 2018). Consequentemente, segundo Castel-Branco (2020), impulsionou a subida das taxas de juros dos títulos de dívida do País, associado ao elevado risco de incumprimento/ *default*, encarecendo assim o acesso ao capital externo para o País. Uma vez que a maior parte dos investimentos em Moçambique são financiados por créditos comerciais (Sambo, 2020), é de se esperar que a subida das taxas de juros, associada à redução da lucratividade das *commodities*, tenha retraído o IDE. Só voltou a registar-se uma breve tendência de crescimento positivo entre 2018 e 2020, tendo de seguida reduzido e estagnado, em 2022.

Em suma, porque os TBIs por si só não são geradores de lucro, as EMNs não investem somente com base nesses tratados sem que haja uma oportunidade de se gerar lucro na economia receptora do IDE, como, por exemplo, com exploração de recursos naturais em Moçambique. É por esta razão que, em alguns casos, países com TBIs em vigor com o País não investiram de imediato, aguardando até ao momento mais lucrativo para o fazer.

Além do IDE que aflui ao País se concentrar na indústria extractiva e influenciar no IDE dos países com e sem TBIs, este tende a concentrar-se também nos países com TBIs. De tal forma que não se verifica, tal como sugere a lógica de sinalização, pelo menos não na mesma proporção, a entrada de IDE de países sem TBIs relativamente aos países com TBIs. Os dados dos Boletins do Banco de Moçambique (de 2004 a 2023) relativos à lista dos principais investidores no País mostram que cerca de 27 países foram responsáveis por aproximadamente 92 % dos influxos médios anuais de IDE entre 2004 e 2023. O IDE concentrou-se particularmente em 13 países, dos quais a África do Sul, o Brasil e os Emirados Árabes Unidos (EAU) são os únicos países que não têm TBIs com Moçambique que constam dessa lista; os restantes 10 países têm TBIs com o País. Esta concentração de IDE em países com TBIs sugere que estes tratados funcionam mais numa perspectiva de *tying hands* do que propriamente de sinalização, porque os principais países que investem são maioritariamente países que têm TBIs com Moçambique.

## DISCUSSÃO DE RESULTADOS (ANÁLISE DIÁDICA E MONÁDICA)

Numa primeira fase, os resultados encontrados na abordagem diádica sugeriam que os impactos dos TBIs sobre o IDE não eram imediatos, havendo uma desfasagem entre o período de assinatura de TBIs e a entrada de IDE no País. Porém, esta conclusão é rejeitada na análise monádica, tendo-se observado que, embora os países com TBIs tivessem os tratados em vigor

há já algum tempo, estes concentraram os seus investimentos no período da descoberta dos recursos naturais. Isto é devido ao valor comercial destes (pelo lucro), e não pela simples assinatura de TBIs que, por si só, não são geradores de lucro.

# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

## CONCLUSÕES

O presente artigo concluiu que os TBIs em Moçambique não têm um impacto imediato sobre a entrada do IDE no País, nem há garantias de que a entrada de IDE dos países com TBIs é um reflexo da assinatura destes tratados.

Os TBIs não têm um impacto imediato sobre a entrada de IDE no País, devido à desfasagem irregular, entre a entrada em vigor dos TBIs e o posterior aumento dos influxos de IDE no País dos países com TBIs. Na sua maioria, os TBIs assinados por Moçambique entraram em vigor entre 1998 e 2014. Até 2009, de um total de 20 TBIs, 19 já se encontravam em vigor, e o IDE total dos países com TBIs não apresentou variações significativas ao longo desse período (ver figura 14).

Não há garantias de que a entrada de IDE dos países com TBIs é um reflexo da assinatura destes tratados, pois o aumento dos influxos de IDE no País só aconteceu após o *boom* da descoberta dos recursos naturais, em 2010. Verificou-se, primeiro, um aumento do IDE dos países sem TBIs, e só depois o aumento do IDE dos países com TBIs (ver figura 14). O alto valor comercial dos recursos é apontado como tendo sido o principal motivador da concentração do IDE dos países com e sem TBIs nesse período (Langa & Nkonjera, 2018; Nova & Mosca, 2022). Ou seja, a busca por lucratividade pelas EMNs é que motivou o IDE desses países, porque as EMNs, que são as que geralmente realizam o IDE, procuram por lucro ao realizar este tipo de investimentos (Dunning & Lundan, 2008; Sambo, 2020). Note-se que os países sem TBIs, mesmo não estando protegidos por estes tratados, também aumentaram os seus influxos de IDE com a descoberta dos recursos. Isto reforça a ideia de que o lucro esperado dos recursos naturais foi o principal motivador de entrada de IDE no País. Portanto, os TBIs não têm impacto directo na entrada de IDE em Moçambique por não serem geradores de lucro, sendo que as EMNs, que geralmente realizam o IDE, procuram lucro ao fazer este tipo de investimentos.

Tendo-se concluído que os TBIs não têm impacto imediato nem uma relação directa sobre a entrada de IDE no País, a questão que se coloca é qual teria sido a motivação destes países assinarem TBIs com um PMD típico importador de capital como Moçambique. Será que já anteviam a descoberta de recursos naturais ou de outras oportunidades de gerar lucro no País, de tal forma que escolheram antecipadamente com quem assinar os TBIs, ou procuravam proteger o IDE já existente? Não havendo a indicação nos TBIs de investimentos destinado

a sectores específicos como o sector extractivo, onde a maioria do IDE dos países com TBIs se concentrou, a principal justificação seria, como sugere a literatura (Büthe & Milner, 2004; Guzman, 1998; Vandevelde, 2005), a protecção de IDE nos PMDs. Isto porque estes já têm um histórico desfavorável de expropriação do IDE no período que marcou o término da 2.ª GM, aquando da independência dos países. Entretanto, neste artigo, devido à escassez de dados desagregados da origem do IDE anteriores a 2005 em Moçambique, não foi possível aferir se a principal motivação dos países com TBIs ao assinar esses acordos passava ou não pela protecção de IDE já existente no País. Contudo, o principal objectivo deste artigo foi alcançado, abrindo-se espaço para mais discussões sobre esta temática, ou de investigações futuras, como, por exemplo, a volta das motivações dos países em assinarem TBIs com Moçambique.

## RECOMENDAÇÕES

Não havendo um impacto directo dos TBIs na entrada de IDE em Moçambique em particular, então é recomendável que o Estado rescinda os seus TBIs. Além de que estes tratados, pelo teor das suas cláusulas, podem condicionar o Estado em prosseguir com políticas públicas do seu interesse. Devia também considerar a rescisão antecipada dos tratados, pois estes, além do tempo normal de vigor, têm ainda uma duração residual, que mesmo rescindido tem de ser observada, não cessando de imediato as obrigações do Estado para com o investidor estrangeiro. A rescisão dos contratos abriria também espaço para a renegociação dos termos e condições dos contratos, como, por exemplo, a renegociação dos benefícios fiscais atribuídos aos empreendimentos ligados à indústria extractiva. Estes benefícios são considerados como demasiados generosos comparativamente aos benefícios que se retêm desses investimentos na economia (Castel-Branco, 2002; 2008).

## REFERÊNCIAS


Aisbett, E. (2007). Bilateral Investment Treaties and Foreign Direct Investment: Correlation *versus* Causation. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 395-424). New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

Banco de Moçambique. (2004). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2004.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2005). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2005.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2006). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2006.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2007). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2007.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2008). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2008.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2009). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2009.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2010). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2010.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2011). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2011.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2012). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2012.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2013). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2013.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2014). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2014.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2015). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2015.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2016). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2016.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2017). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2017.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2018). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2018.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2019). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2019.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2021). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2021.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2022). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2022.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2023). *Boletim Anual da Balança de Pagamentos 2023.* Maputo: Banco de Moçambique.

Banco de Moçambique. (2024). *Dados do Sector Externo I TRIM 2024.* Maputo: Banco de Moçambique. Obtido em 20 de Junho de 2024, de https://www.bancomoc.mz/pt/areas-de-actuacao/estatisticas/dominios-e-indicadores-estatisticos/estatisticas-externas/dados-do-sector-externo-i-trimestre-de-2024/

Büthe, T., & Milner, H. (2004). Bilateral investment treaties and foreign direct investment: A political analysis. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 171-223). New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

Castel-Branco, C. N. (2002). *Mega projectos e estratégia de desenvolvimento: Notas para um Debate.* Maputo. Obtido de https://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mega_projectos_Moz_texto.pdf

Castel-Branco, C. N. (2008). *Os Mega Projectos em Moçambique: Que contributo para a economia nacional?* Maputo. Obtido de https://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf

Castel-Branco, C. N. (2020). Finanças internacionais e formação do capitalismo nacional em Moçambique. Em S. Forquilha, *Desafios para Moçambique 2020* (pp. 141-184). Maputo: IESE.

Coupé, T., Orlova, I., & Skiba, A. (2010). The effect of tax and investment treaties on bilateral fdi flows to transition economies. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 687-713). New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

Dunning, J., & Lundan, S. (2008). *Multinational Enterprises and the Global Economy.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. Obtido de https://dipiufabc.files.wordpress.com/2015/06/dunning_multinational-enterprises-and-global-economy.pdf

Egger, P., & Pfaffermayr, M. (2004). The impact of bilateral Investment treaties on foreign direct investment. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 253-271). New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

Elkins, Z., Guzman, A. T., & Simmons, B. A. (2006). Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000. *International Organization*, 811-846. Obtido de https://ssrn.com/abstract=1518011

Freeman, N. W. (2009). *The International Investor Rights Regime: Domestic Sources Of Commitment And Compliance.* (Tese de doutoramento). University of Georgia, GEORGIA. Obtido de http://getd.libs.uga.edu/pdfs/freeman_nathan_w_200912_phd.pdf

Frenkel, M., & Walter, B. (2019). Do bilateral investment treaties attract foreign direct investment? The role of international dispute settlement provisions. *The World Economy*, 1316-1342. Obtido de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3372524

Garcia, A., Bitencourt, Y., & Dias, B. (2018). Acordos de proteção de investimentos dos BRICS na áfrica: mais do mesmo? Em S. Forquilha (Ed.), *Desafios para Moçambique 2018* (pp. 395-420). Maputo: IESE. Obtido de https://www.iese.ac.mz/livro-desafios-2018/

Governo de Moçambique. (2020). *Programa Quinquenal do Governo 2020-2024*. Maputo.

Guzman, A. T. (1998). Explaining the popularity of bilateral investment treaties. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 73-97). New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

Hallward-Drimeier, M. (2003). Do bilateral investment treaties attract FDI? only a Bit… and they could bite. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 349-378). New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

Jacobs, M. N. (2017). Do Bilateral Investment Treaties Attract Foreign Direct Investment to Developing Countries? A Review of the Empirical Literature. *International Relations and Diplomac*, 583-593. Obtido de http://www.davidpublisher.com/index.php/Home/Article/index?id=33529.html

kerner, A. (2009). Why Should I Believe You? The Costs and Consequences of Bilateral Investment Treaties. *International Studies Association*, 73–102. Obtido de https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2008.01524.x

Langa, E., & Nkonjera, M. (2018). Desenvolvimento Industrial em Contexto de Integração Económica Regional. Em S. Forquilha, *Desafios para Moçambique 2018* (pp. 223-250). Maputo: IESE.

Mankiw, G. N. (1998). Política Econômica em Debate. Em G. N. Mankiw, *Macroeconomia* (pp. 278-294). Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora.

Moçambique e Portugal. (1995). *Acordo entre a República Portuguesa e a República de Moçambique sobre a promoção e a protecção recíproca de investimentos.* Maputo. Obtido de https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2056/download

Muchlinski, P. (2009). The framework of Investment Protection: The content of BITs. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 37-71). New York: Oxford University Press.

Neumayer, E., & Spess, L. (2005). Do bilateral investment treaties increase foreign direct investment to developing countries? *LSE Research Online.* Obtido de http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000627

Nova, Y., & Mosca, J. (6 de Maio de 2022). Investimento directo estrangeiro: " extractivisando" a economia moçambicana. *Destaque rural*, pp. 1-10. Obtido de https://omrmz.org/destaque_rural/dr-169-investimento-directo-estrangeiro-extractivisando-a-economia-mocambicana/

Pessoa, E., & Martins, M. (2007). Revisitando a Teoria do ciclo do produto. *Revista de Economia Contemporânea*, 307-329. Obtido de https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/20040

Poulsen, L. S. (2010). The Significance of South-South BITs for the International Investment Regime: A Quantitative Analysis. *Northwestern Journal of International law & Business*, 101-130. Obtido de https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol30/iss1/5

Ranjan, P. (2019). *India and Bilateral Investment Treaties: Refusal, Acceptance, Backlash.* New Delhi: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/dl/5460727/3a6db2

Salacuse, J. W., & Sullivan, N. P. (2005). Do BITs Really Work? An evaluation of Bilateral Investment Treaties and Their Grand Bargain. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 109-169). New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

Salvatore, D. (2013). *International Economics.* New York: John Wiley & Sons.

Sambo, M. G. (2019). Panorama, reflexões e desafios do IDE da China em Moçambique no contexto dos BRICS. Em S. Chichava, *Desafios para Moçambique 2019* (pp. 335-351). Maputo: IESE. Obtido de https://www.iese.ac.mz/desafios-2019/

Sambo, M. G. (2020). Investimento directo estrangeiro e o desenvolvimento económico em Moçambique: dinâmicas, tensões e desafios. Em S. Forquilha, *Desafios para Moçambique 2020* (pp. 281-309). Maputo: IESE. Obtido de https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/MSambo-Desafios-2020.pdf

Sauvant, K. P., & Sachs, L. E. (2009). *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows.* New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

UNCTAD. (1998). The impact on foreign direct investment of BITs. In K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 323-348). New York: Oxford University Press. Retrieved from https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

UNCTAD. (2000). *Bilateral Investment Treaties 1959-1999.* New York: United Nations. Obtido de https://unctad.org/system/files/official-document/poiteiiad2.en.pdf

UNCTAD. (2015). *Reforming International Investment Governance.* New York: UNCTAD. Obtido de https://unctad.org/publication/world-investment-report-2015

UNCTAD. (2018). *Investment and New Industrial Policies.* New York: United Nations. Obtido de https://unctad.org/publication/world-investment-report-2018

UNCTAD. (2020). *International production beyond the pandemic.* New York: United Nations. Obtido de https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020

UNCTAD. (2021). *Investor–state dispute settlement cases: facts and figures 2020.* New York: United Nations. Obtido de https://investmentpolicy.unctad.org/news/hub/1680/20210906-investor-state-dispute-settlement-cases-facts-and-figures-2020

UNCTAD. (2022). *International tax reforms and sustainable investmen.* New York: United Nations. Obtido de https://unctad.org/meeting/launch-world-investment-report-2022

UNCTAD. (22 de Junho de 2024). *IIA navigator.* Obtido de IIA navigator: https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/iia-mapping

UNCTAD. (2024). *Investment facilitation and digital government.* New York: United Nations. Obtido de https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_en.pdf

Vandevelde, K. J. (2005). A Brief History of International Investment Agreements. Em K. P. Sauvant, & L. E. Sachs, *The effect of treaties on foreign direct investment: bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows* (pp. 3-35). New York: Oxford University Press. Obtido de https://pt.b-ok.africa/book/996885/158f9e

Vandevelde, K. J. (2010). *Bilateral Investment Treaties : History, Policy, and Interpretation.* New York: Oxford University Press.

# PARTE III
# SOCIEDADE

# A ARMADILHA DA POBREZA E AS POLÍTICAS DE PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: PROGRESSOS E DESAFIOS

Constantino Marrengula, Moisés Siúta e Yuna Tembo

## INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o tema da armadilha da pobreza em Moçambique, explorando os progressos alcançados na política e nos programas de protecção social e destacando os desafios permanentes que precisam ser enfrentados para que os programas de protecção social contribuam para o alcance do objectivo de aliviar a pobreza absoluta da população, conforme estabelece a Lei n.º 4/2007 que define as bases e organiza o sistema de protecção social em Moçambique. "Armadilha da pobreza" refere-se a factores que perpetuam a vulnerabilidade dos indivíduos e comunidades, tornando difícil a quebra do ciclo de privação e precariedade em que se encontram (Giesbert & Schindler, 2012; Marinho, Linhares & Campelo, 2011).

A definição da armadilha da pobreza também se associa à da pobreza absoluta, ou seja, a incapacidade de a pessoa humana aceder a um conjunto de bens e serviços mínimos necessários para ter uma vida decente de acordo com os padrões da sociedade (Governo de Moçambique, 2006). A pobreza é, principalmente, medida com base no: (i) rendimento; (ii) consumo; (iii) acesso a bens duráveis; e no (iv) acesso a serviços básicos. De acordo com o Banco Mundial (2023), o número de pessoas pobres em Moçambique tinha estagnado em volta de 13 milhões, no período 2008/2009-2014/2015, e subiu para 18 milhões em 2019/2020.

A protecção social, por sua vez, é definida neste artigo como um conjunto de mecanismos, iniciativas e programas destinados a garantir uma vida humana digna, libertando os cidadãos de dois medos cruciais no ciclo de vida humana, especificamente, i) o medo da privação de meios de subsistência (e.g.: alimentação e emprego) acidental, crónica ou estrutural e ii) medo de agressão física e/ou psicológica (Siúta, 2019).

O contexto de Moçambique e a sua posição em comparação com outros países revelam a importância da definição de protecção social adoptada ao destacar elementos que relacionam a qualidade de vida e os meios que os indivíduos de uma sociedade possuem para a sua sobrevivência. Alguns dados disponíveis permitem ilustrar esta definição. Por um lado, Moçambique ocupa a posição 183 no índice de desenvolvimento humano, num total de 193 países (UNDP, 2024) e ocupa a posição 118 no índice de paz global, num total de 163 países (IEP, 2023). A esperança

média de vida à nascença de um moçambicano é de 59,6 anos, enquanto a esperança média mundial é de 72 anos. Estes são indicadores importantes da qualidade de vida da população, pois o índice de desenvolvimento humano e o índice de paz, bem como a esperança de vida da população, são números que expressam resumidamente um conjunto de factores qualitativos que influenciam a subsistência dos indivíduos, tais como, o acesso a serviços de saúde, saneamento, educação, a frequência da violência, criminalidade e poluição da região onde um grupo de indivíduos vive. Em segundo lugar, o rendimento *per capita* de um moçambicano é de $1219 em paridade de poder de compra quando o rendimento médio do Mundo é de $17 254. Por outras palavras, a média de rendimento *per capita* do Mundo é 14 vezes mais alta que a de Moçambique. Isto significa que, em média, um moçambicano possui um poder de compra equivalente a apenas 7 % da média mundial.

No artigo, ao relacionar o conceito da armadilha da pobreza com a abordagem de protecção social em Moçambique, os autores fazem-no considerando duas dimensões principais, nomeadamente a protecção social ampla e a protecção social restrita. Segundo Francisco (2011a), a protecção social ampla refere-se ao conjunto de aspectos, directa ou indirectamente ligados aos direitos de cidadania, que dependem do quadro institucional (político e jurídico) da sociedade. Em contrapartida, a protecção social restrita refere-se a um conjunto de direitos parciais, ou mesmo privilégios, concedidos a grupos sociais ou profissionais específicos, com o objectivo de prevenir, mitigar e gerir os efeitos negativos causados por situações de vulnerabilidade, riscos e/ou perturbações na segurança humana. Assim, a análise dos progressos alcançados na política e nos programas de protecção social em Moçambique deve ser mais abrangente do que os limites que a legislação e a literatura, no geral, que aborda a protecção social em Moçambique, tendem a sugerir intuitivamente usando expressões como "assistência social" e "segurança social" (Tivane *et al.*, 2022; Pais, 2010; Cunha & Orton, 2011a; GdM, 2015a; Artur, 2017; AR, 2007). Portanto, no sentido mais amplo, as políticas e os programas de protecção social são impregnados nas políticas sociais e económicas em que se assentam o sistema e os mecanismos de protecção social.

O objectivo geral deste artigo é explorar os progressos alcançados nas políticas e nos programas de protecção social restrita e ampla, destacando simultaneamente os desafios actuais que precisam de ser enfrentados. Especificamente, o artigo visa i) discutir a abordagem de protecção social dominante em Moçambique destacando os principais programas e políticas do sector, ii) apresentar a evolução dos indicadores de protecção social restrita e ampla, iii) enquadrar as políticas e os programas de protecção social no contexto do debate sobre a armadilha da pobreza e iv) extrair implicações de política a partir das evidências que o quadro conceptual e os indicadores de protecção social permitem obter.

No que diz respeito à metodologia, o artigo combina uma abordagem teórica e empírica. Sobre a teoria, sem aprofundar extensivamente devido ao espaço limitado, o artigo recorre às teorias

de bem-estar social e da pobreza intergeracional para relacionar os conceitos da armadilha da pobreza e da protecção social (Anand & Sen, 2000; Piketty, 2000). Quanto às fontes de dados e informações qualitativas e quantitativas para a sua elaboração, recorre principalmente a fontes secundárias, nomeadamente artigos de pesquisa, relatórios e legislação oficial.

O tema deste artigo não se encontra isolado nesta secção "Sociedade" do livro *Desafios para Moçambique*. Em primeiro lugar, o artigo estabelece ligação com e entre os artigos que apresentam temas que se enquadram no debate sobre a protecção social em Moçambique. Por exemplo, o segundo e o terceiro artigos abordam o papel da mulher em contexto de conflito e violência armada baseado no caso específico da província de Cabo Delgado. O quarto artigo da secção aborda os desafios colocados pelos reassentamentos das comunidades nas zonas de exploração das areias pesadas, em Chibuto, província de Gaza. Em resumo, a inobservância dos planos de reassentamento e fraco envolvimento das comunidades locais, privilegiando os interesses das mineradoras, é vista como contribuindo para a destruição dos meios de subsistências das comunidades nas zonas de origem sem as capacitar para garantir a sua sobrevivência nas zonas de chegada. Por fim, o quinto artigo discute as fragilidades dos corredores de desenvolvimento e crescimento agrícola adoptados pelo Governo moçambicano para promover o desenvolvimento económico e o bem-estar das comunidades locais nas regiões onde são implementados. Considerando o corredor de Nacala, o autor ilustra como as infra-estruturas de transporte e a nova configuração dos corredores continua a alimentar o modelo colonial mais virado para o escoamento de produtos do que para o benefício do campesinato e das comunidades locais. Neste contexto, tanto a violência armada de Cabo Delgado, como o incumprimento dos planos de reassentamentos aumentam a vulnerabilidade de milhões de moçambicanos, destroem as bases económicas (por exemplo, as fontes de rendimento e subsistência) da protecção social e colocam pressão sobre os programas de assistência social que dependem do financiamento ao Orçamento do Estado.

O artigo está organizado em cinco secções, incluindo esta secção introdutória. A segunda secção apresenta o quadro conceptual de análise da armadilha da pobreza e da protecção social em Moçambique. A terceira e quarta secções apresentam a evolução dos indicadores de protecção social restrita e ampla, respectivamente. Por fim, a quinta secção apresenta as conclusões e implicações.

## QUADRO CONCEPTUAL: ARMADILHA DA POBREZA E PROTECÇÃO SOCIAL

Resumidamente, o quadro conceptual aplicado neste artigo relaciona dois conceitos fundamentais: "armadilha da pobreza" e "protecção social". A definição geral foi apresentada na secção anterior. Porém, estabelecer a ligação entre estes conceitos é fundamental para

mostrar a relevância da protecção social enquadrada na economia nacional e para explicitar os objectivos geral e específicos deste artigo.

A literatura permite distinguir duas abordagens da relação entre a armadilha da pobreza e a protecção social. A primeira abordagem fundamenta a protecção social numa perspectiva assistencialista, fornecendo bases para um conjunto de intervenções de carácter social, como as transferências monetárias e em espécie para famílias caracterizadas, sob certos pressupostos (e.g.: desemprego, deficiência, idade), como pobres e vulneráveis. Neste caso, as intervenções de protecção social são apresentadas como soluções para libertar agregados familiares e indivíduos da armadilha da pobreza. O principal argumento é de que, em países em via de desenvolvimento, agregados familiares pobres lidam com várias privações, como rendimento baixo, má qualidade de saúde, baixos níveis de educação, condições de habitação inadequadas e acesso insuficiente a outros serviços essenciais, como água potável e saneamento. Além disso, muitas dessas famílias têm dificuldades de acesso a crédito, o que as impede de investir no desenvolvimento humano de si próprias e das gerações mais novas, mesmo quando tais investimentos poderiam trazer grandes retornos. Nestas circunstâncias, a pobreza perpetua-se de uma geração para outra e, portanto, as famílias enquadram-se num contexto da armadilha da pobreza (Araujo, Bosch & Schady, 2017; Devereux, 2002).

A segunda perspectiva relaciona a armadilha da pobreza e a protecção social num cenário de causalidade reversa. Em geral, a causalidade reversa refere-se à inversão da direcção na relação causa-efeito ou, por outras palavras, quando não há clareza entre o que é a *causa* e o que é o *efeito* de acordo com o que é esperado de certas intervenções (Leszczensky & Wolbring, 2022; Bavishi, Slade & Levy, 2016). Porém, neste contexto, refere-se a situações em que os mecanismos de protecção social, particularmente os programas e as políticas adoptados a favor das famílias pobres e vulneráveis, acabam por ter um efeito perverso, i) favorecendo agregados familiares mais ricos em detrimento dos mais pobres, ou ii) fragilizando a estrutura económica em que os mecanismos de protecção social se baseiam. A literatura menciona alguns destes casos. Por exemplo, na dimensão restrita da protecção social, Chen *et al.* (2017) destacam dois grandes problemas: primeiro, em casos de "desvio de fundos" onde as transferências do Governo central, sem supervisão rigorosa, acabam por servir outros interesses em vez de ajudar os mais pobres; no segundo caso, verifica-se um "erro de direccionamento" devido aos critérios estabelecidos na definição dos agregados pobres que acabam por induzir à selecção de pessoas de alto rendimento no lugar dos mais pobres e que precisam de ajuda.

Na dimensão mais ampla da protecção social, a literatura concentra-se em como as despesas associadas à assistência social afectam a eficiência da despesa pública no geral. Em vários casos, a perspectiva política tem sido de que as despesas com a protecção social são "não--produtivas", o que leva a um dilema para a escolha entre os gastos em transferências para os mais pobres e os programas de crescimento de outros sectores da economia (e.g.: infra-estruturas).

A armadilha da pobreza é inserida na literatura que debate políticas públicas de resposta ao envelhecimento populacional (Schuknecht & Zemanek, 2021; Creedy & Scobie, 2005) ou outras situações que induzam ao rápido crescimento da despesa com assistência social comparativamente a outros sectores. Nestes casos, o aumento de impostos para fazer face à elevada despesa com sectores sociais é visto como prejudicial para o crescimento económico e, nalguns casos, é contraproducente com o objectivo de aliviar a situação dos mais pobres (Castles & Obinger, 2007; Dao & Edenhofer, 2018; Dercon, 2007; Ikegami *et al.*, 2017; Barrett & McPeak, 2006; Barrett, Carter & Ikegami, 2008).

Medir o progresso das políticas de protecção social, não é uma tarefa linear. No entanto, a literatura apresenta indicadores, que apesar das suas limitações, fornecem bases para este exercício. Em teoria, o melhor indicador de bem-estar é o consumo real dos indivíduos e, idealmente, esse consumo incluiria tanto alimentos e outros bens quanto serviços, como educação e saúde. Na prática, dados de rendimento e despesas são comummente usados para análise do nível de bem-estar das famílias num determinado momento ou ao longo do tempo. Esses dados são normalmente mais fáceis de medir directamente e têm a vantagem de fornecer uma definição monetária de pobreza que seja facilmente compreendida pelo público geral (Falkingham & Namazie, 2002). A medida de bem-estar mais preferível na análise da pobreza é o consumo monetário. A sua escolha é justificada por várias razões. Primeiro, visto que parte do rendimento das famílias pode ser alocado à poupança, medir o consumo reflecte níveis de bem-estar mais realistas. Segundo, o consumo é mais estável do que o rendimento, pois as pessoas utilizam poupanças e crédito para manter o seu nível de consumo. Terceiro, em inquéritos para recolha de dados sobre o orçamento das famílias, as pessoas tendem a ser mais abertas a falar dos hábitos de consumo do que sobre quanto realmente ganham. Por fim, em países em desenvolvimento, medir o rendimento é difícil devido à prevalência de trabalho informal e porque, muitas vezes, os membros do agregado familiar possuem múltiplas fontes de rendimento com elevado grau de variabilidade e sem registos sistemáticos (Datt *et al.*, 2000:pp. 1996–1997; MPD, 2010).

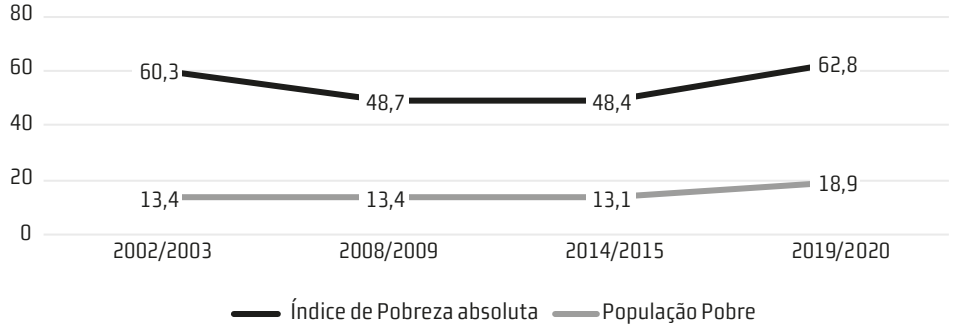
As medidas monetárias são demasiado limitadas para medir o bem-estar. Como abordagem complementar, recorre-se às medidas multidimensionais da pobreza. Essas medidas procuram avaliar os padrões de vida utilizando múltiplos indicadores, não apenas o rendimento. O acesso a bens duráveis essenciais (e.g., habitação) e a serviços básicos, como saúde, educação e electricidade, passa a desempenhar um papel importante para medir o padrão de vida e indicar a situação da pobreza da população (Alkire, 2018; Alkire & Foster, 2011; Chakravarty & Lugo, 2019). Por exemplo, ilustrando a definição de protecção social em relação à pobreza – adoptada neste artigo –, o estado de saúde, em particular, tem um impacto significativo nos padrões de vida, influenciando directamente as capacidades físicas e mentais. Além disso, o estado de saúde pode ainda reduzir a capacidade de um indivíduo de estudar e restringir

os recursos económicos a que o mesmo poderá ter acesso, ao limitar as oportunidades de trabalhar e aproveitar oportunidades de emprego (Callander, Schofield & Shrestha, 2013).
Em resumo, de acordo com a definição de protecção social adoptada neste artigo, a armadilha da pobreza pode ser vista da seguinte forma: a ausência de mecanismos eficazes de protecção social deixa os indivíduos vulneráveis à privação de meios de subsistência e à agressão física e/ou psicológica, perpetuando um ciclo de pobreza que impede o acesso a oportunidades de desenvolvimento e crescimento económico. Assim, numa perspectiva das teorias de pobreza e de bem-estar social, a relação entre a armadilha da pobreza e a protecção social passa a ser estabelecida como multidimensional, sendo, por um lado, associada à falta de capacidades dos próprios indivíduos de transformar recursos disponíveis em meios essenciais para a sua subsistência, e, por outro, associadas a factores colectivos ou sociais que impedem os indivíduos de ter acesso a recursos ou a habilidades de transformação de recursos em meios de subsistência (Anand & Sen, 2000; Sen, 1979; Moore, 2005; Barham *et al.*, 1995).

## POBREZA EM MOÇAMBIQUE: EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS DETERMINANTES

A pobreza em Moçambique continua a ser um desafio. No início do século XXI, a pobreza era predominantemente um fenómeno rural, com mais de dois terços da população abaixo da linha da pobreza. Os níveis de pobreza eram mais altos nas províncias de Sofala, Tete e Inhambane, onde mais de 80 % da população vivia abaixo da linha da pobreza, e mais baixos na cidade de Maputo (embora, com um índice de 48 %, a pobreza ainda fosse considerada alta na capital) (Datt *et al.*, 2000). Entretanto, conforme ilustra a Figura 1, Moçambique reduziu os índices de pobreza até 2015. As taxas de pobreza monetária baixaram de 60,3 % para 48,4 %. Ao mesmo tempo, observou-se a redução na pobreza multidimensional de 92,8 % para 71 % (MEF, 2016b). Estes dados indicam que houve melhorias significativas na qualidade de vida da população até 2015. Porém, as estimativas de pobreza mais recentes sugerem uma regressão nos indicadores, com a pobreza a aumentar. Em 2019, a taxa de pobreza passou para 62,8 % e o número de população pobre passou de cerca de 13 milhões para 18,9 milhões.
A redução da pobreza monetária até 2015 é associada a um ambiente macroeconómico estável que promoveu o alto crescimento, proporcionando um cenário onde os rendimentos e os padrões de vida aumentaram. Este crescimento foi acompanhado por aumentos nas taxas de frequência escolar e acesso a outros serviços básicos, como educação, água, saneamento e electricidade. Estes indicadores contribuíram muito para a redução observada na pobreza multidimensional. As tendências mais recentes até 2019 sugerem um cenário inverso, cujas evidências sobre as causas ainda requerem análises mais profundas.

**FIGURA 1:** EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE POBREZA E DA POPULAÇÃO POBRE EM MOÇAMBIQUE, 2002-2019.




Fonte: Banco Mundial (2023)

Os determinantes da pobreza são, em geral, os mesmos para a pobreza de consumo e a de rendimento. Estudos realizados nas últimas duas décadas sobre os determinantes da pobreza em Moçambique apontam que variáveis, como i) características dos agregados familiares (e.g.: taxa de dependência demográfica, números de membros, emprego do chefe do agregado), ii) acesso a serviços básicos como educação, saúde e saneamento e iii) a localização geográfica do agregado familiar estão muito associadas à probabilidade de os agregados estarem ou não na pobreza. Em geral, a pobreza é considerada mais intensa nas zonas rurais. Agregados familiares em regiões com fraca rede de infra-estruturas públicas (e.g.: electricidade, escolas, estradas e saneamento) têm maior probabilidade de serem pobres. O mesmo acontece para agregados cujos chefes e outros membros possuem baixos níveis de educação (Walker *et al.*, 2004; Victor *et al.*, 2014; Boom, 2011; Ibraimo & Salvucci, 2017; Maximiano, Arndt & Simler, 2005). No contexto do estudo da protecção social como mecanismo para aliviar os cidadãos de situações de privação de meios de subsistência, a identificação dos determinantes da pobreza é importante. Os resultados aqui partilhados, por exemplo, ilustram a relevância de variáveis como género, idade e escolarização. Um caso específico, mas não o único, que caracteriza as famílias moçambicanas é a elevada taxa de dependência, principalmente a reflectir um maior número de crianças em relação à população adulta economicamente activa. Portanto, a elevada taxa de fertilidade é um desafio para a protecção social, pois, por um lado, aumenta o número de dependentes da assistência social – as crianças – e contribui negativamente para a participação da mulher na força de trabalho reduzindo a mão-de-obra nos sectores produtivos para a geração de receitas públicas, essenciais para o financiamento da assistência social.

Para a análise neste texto, os determinantes da pobreza em Moçambique têm uma ligação fundamental em relação à protecção social *vs.* armadilha da pobreza. Neste quadro, o acesso limitado à educação e aos serviços de saúde adequados, a falta de infra-estruturas e a exclusão social colocam os indivíduos e as suas famílias em situações de vulnerabilidade económica,

dificultando a superação da pobreza. Neste contexto, a protecção social restrita tem um papel fundamental na mitigação dos desafios que alguns dos determinantes da pobreza representam. Contudo, os programas baseados nas transferências monetárias ou de espécie, numa economia débil, poderão ter um alcance limitado e, por sua vez, perpetuar a pobreza dos agregados devido às fragilidades estruturais macroeconómicas para sustentar financeiramente a protecção social restrita.

## POLÍTICAS E PROGRAMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

O Governo de Moçambique estabeleceu o sistema de protecção social formal restrita com base na Lei de Protecção Social (Lei n.º 4/2007). Esta lei foi operacionalizada com a aprovação do respectivo regulamento no decreto 53/2007 que estabelece os três principais subsistemas de segurança social básica, obrigatória e complementar. Entre 2009 e 2010, o Governo aprovou a Estratégia Nacional de Segurança Básica (ENSSB) para 2010-2014 e vários programas operacionais de assistência social que constam dos Decreto n.º 25/2009, Decreto n.º 85/2009, Resolução n.º 17/2010 (De Brito *et al*., 2015).

A Tabela 1 esquematiza o sistema de protecção social formal em Moçambique de acordo com a lei de protecção social. Resumidamente, o subsistema que abrange a maioria da população é o de protecção social obrigatória, que inclui todas as pessoas assalariadas e não assalariadas com rendimentos provenientes de trabalho (por conta própria ou de outrem) e que são obrigados, por lei, a aderir ao sistema de protecção social formal. A gestão da segurança social obrigatória é realizada pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). Neste grupo, são excepção os deputados, os funcionários e os agentes do Estado e os trabalhadores do Banco Central cujas pensões são geridas pelo Instituto Nacional de Previdência Social e pelo Banco Central, respectivamente. Por seu turno, a segurança social básica, operacionalizado pelo Instituto Nacional de Acção Social, é financiado com recursos do orçamento do Estado. Cobre prestações de risco e de apoio social a pessoas incapacitadas para trabalhar em situação considerada de pobreza absoluta (veja também: Quive, 2009; Siúta, 2019; AR, 2021).

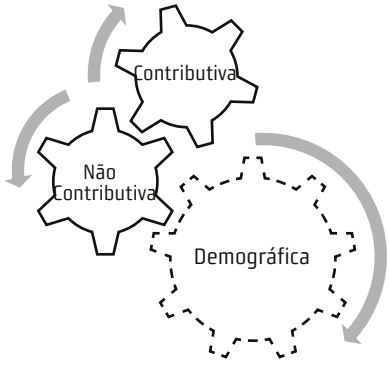
A literatura aponta diversas fragilidades dos mecanismos de protecção social em Moçambique. Apesar do quadro de regras de jogo e leis genéricas incluírem uma série de princípios favoráveis à materialização da liberdade económica, da justiça social e à primazia da iniciativa privada, elementos essenciais para que a pessoa humana maximize o potencial de geração de rendimentos e poupanças críticas para a liberdade em relação ao medo de carência e insegurança, prevalecem uma série de constrangimentos ao ambiente de negócios que limita o desenvolvimento do sector formal e precariza actividade produtiva das famílias moçambicanas (Francisco, 2019a). A maioria da economia de Moçambique é informal, porém, continuam a ser usados mecanismos financeiros formais de transmissão para as políticas de assistência social. Assim sendo, é certo afirmar que é quase impossível que estas políticas abranjam os reais necessitados dos seus benefícios.

**TABELA 1:** SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DO GOVERNO EM MOÇAMBIQUE.

| **Protecção Social Básica** | **Protecção Social Obrigatória** | **Protecção Social Complementar** |
|---|---|---|
| **Instituições Responsáveis:** | **Instituições Responsáveis:** | **Instituições Responsáveis:** |
| - Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) | - Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS) | - Entidades de carácter privado ou público licenciadas pelo Ministério da Economia e das Finanças |
| - Instituto Nacional de Acção Social (INAS) | - Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) | |
| **Benefícios e Prestações:** | **Benefícios e Prestações:** | **Benefícios e Prestações:** |
| - Programa Subsídio Social Básico (PSSB) | - Subsídio por doença, maternidade, velhice, invalidez, morte e pensão de sobrevivência. | - Reforça e complementa as prestações da Protecção Social Obrigatória. |
| - Programa Apoio Social Directo (PASD) | | |
| - Programa Serviços Sociais de Acção Social (SSAS) | | |
| - Programa Acção Social Produtiva (PASP) | | |
| **Beneficiários:** | **Beneficiários:** | **Beneficiários:** |
| - Idosos, pessoas com deficiência, agregados familiares em pobreza absoluta, crianças em situação de vulnerabilidade, pessoas com doenças crónicas ou degenerativas. | - Trabalhadores por conta própria, trabalhadores por conta de outrem, agentes e funcionários do Estado e funcionários do Banco de Moçambique, através do Banco Central. | - Todos os inscritos no regime de Protecção Social Obrigatória. |

Tendo em conta a informalidade e a ausência do Estado na gestão dos riscos sociais, no âmbito da pesquisa do IESE, considera-se também a noção de protecção social demográfica (Figura 2), entendida como o conjunto de relações e mecanismos que garantem a protecção social das famílias e que são determinados pelas componentes de mudança demográfica, tais como: as taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade), estrutura etária, mortalidade infantil e esperança de vida (Francisco, 2011b; Siúta, 2019; Francisco, 2019b). Nesta perspectiva, a protecção social demográfica é feita pelas populações seguindo dinâmicas naturais por via do controlo da sua reprodução e de acordo com o estágio da transição demográfica. Em geral, mediante a precariedade dos sistemas formais, a transição demográfica é lenta e caracterizada por altas taxas de natalidade e fecundidade.

**FIGURA 2:** PROTECÇÃO SOCIAL MOÇAMBICANA FORMAL E DEMOGRÁFICA.




Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Francisco (2011c) e Francisco *et al*. (2011).

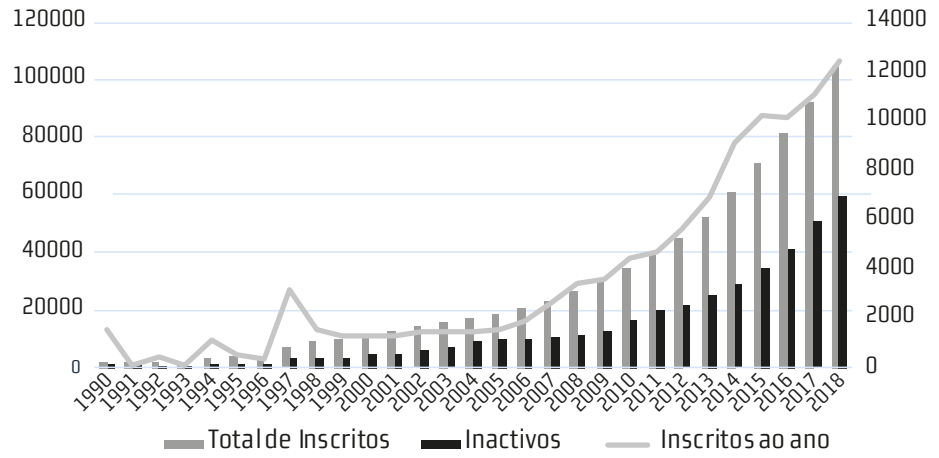
# EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE PROTECÇÃO SOCIAL RESTRITA

Conforme a discussão apresentada nos capítulos anteriores, este artigo considera duas dimensões da protecção social, a saber, restrita e ampla. No quadro formal da protecção social em Moçambique, existem dois pilares da protecção social restrita, nomeadamente a assistência social e a segurança social. Os mecanismos de protecção social ampla incluem as regras de jogo, leis genéricas que configuram as políticas económicas e definem o ambiente de negócios e as capacidades dos indivíduos para desenvolver os seus próprios meios de subsistência. Assim, esta secção aborda o argumento da armadilha da pobreza, observando a evolução de indicadores associados a i) segurança social, ii) assistência social – dimensão restrita –, e iii) os contextos macroeconómico e social – na dimensão ampla.

## SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA

A figura 3 resume a evolução dos indicadores de segurança social entre 1990 e 2018. Não obstante os princípios universalistas definidos no quadro legal do sistema de segurança social, desde o seu estabelecimento que o sistema de segurança social obrigatório cobre menos de 5 % da população economicamente activa. A população total de inscritos aumentou desde 1990, em virtude do aumento dos inscritos anualmente, mas com ela também cresceu o número de contribuintes inactivos. Entre 2004 e 2014, o total de inscritos e dos contribuintes inactivos cresceram ao mesmo ritmo, por volta de 200 %. A partir daí, as taxas de crescimento divergiram. De 2014 a 2018, a taxa de crescimento do total dos contribuintes cai para cerca de 72 %, enquanto o número de contribuintes inactivos mais do que duplica.

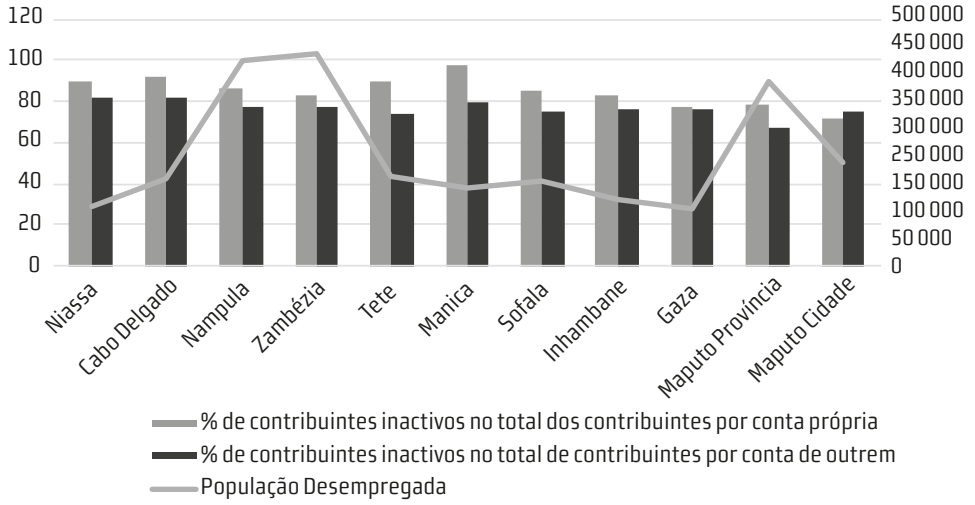
**FIGURA 3:** EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE SEGURANÇA SOCIAL.




Fonte: Instituto Nacional de Segurança Social (2021).

Conforme se pode depreender da figura 4, este padrão reflecte a precariedade do tecido empresarial e o padrão geral das condições que sustentam a protecção social ampla. A percentagem de contribuintes inactivos é maior nas províncias onde se tem o maior número de desempregados.

**FIGURA 4:** PERCENTAGENS DE INACTIVIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DO DESEMPREGO.




Fonte: Estimativas dos autores.

Por lei, as contribuições para a segurança social são alimentadas por fundos pagos por trabalhadores por conta de outrem e por trabalhadores por conta própria. Um maior fluxo destas contribuições depende do estado geral da economia e do emprego. Isto significa que as melhorias no estado geral da economia e dos empregos induzem ao crescimento dos recursos disponíveis para financiar o sistema de sistema de segurança, propiciando uma maior presença de contribuintes por conta de outrem, ou por conta própria com interesses de contribuir para o mesmo. Este parece ser o padrão vivido entre 1990 e 2014.

A crise das dívidas ocultas, associada à redução do investimento directo estrangeiro por volta de 2015-2017, veio alterar o ambiente geral da economia com implicações negativas sobre a evolução da vontade de os contribuintes pagarem a segurança social obrigatória. Com inflação alta e o congelamento do apoio directo ao orçamento, o investimento público caiu para metade, e os salários reais seguiram a mesma tendência. No caso do sector empresarial privado que constitui a base fiscal do sistema de segurança social obrigatório, mais de 2500 empregos foram perdidos durante 10 anos num conjunto de 355 empresas manufactureiras entrevistadas para o relatório do inquérito ao sector manufactureiro conduzido pelo Inclusive Growth Mozambique (2023).

Ainda segundo os dados do mesmo relatório, o número de empresas manufactureiras que pagam pelo menos o salário mínimo reduziu. Em 2022, mais de 50 % das médias empresas sofreram perdas, em comparação com 30 %, em 2017. As províncias de Maputo e Gaza, com peso significativo no total dos contribuintes, indicaram ter tido as maiores perdas entre os alfaiates e os fabricantes de blocos, dois sectores intensivos em trabalho e dependentes da procura de massas. A situação agravou-se com as medidas de contenção do alastramento da COVID-19, implementadas a partir de Março de 2020. Para as empresas, o número de clientes e de receitas caiu, as taxas de saída das empresas cresceram, sendo mais comuns no sector têxtil e metalúrgico, dois sectores de peso no total dos contribuintes da segurança social obrigatória. Em média, cerca de 17 % das empresas do sector têxtil e metalúrgico fecharam portas e a taxa de saída na região metropolitana de Maputo e Nampula situou-se em volta de 38 % e 26 %, respectivamente.

Num ambiente empresarial débil e hostil, marcado pelo crescimento de pagamentos de subornos reportados pelas empresas, os que não podiam sair informalizaram-se, o que reduziu a sua capacidade de participação em negócios mais rentáveis na economia e no nível das receitas por si mobilizadas (Berkel, Fisher & Tarp, 2021).

## ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social é a segunda componente mais importante da dimensão restrita da protecção social. Com a aprovação da Lei n.º 4/2007 e da Estratégia de Segurança Social Básica para o período 2010 a 2014, alargou-se a abrangência das intervenções públicas na área de protecção social durante os últimos 10 anos. O número de beneficiários do programa de assistência social do INAS, por exemplo, cresceu de 287 000 pessoas, em 2011, para 467 012 em 2022, segundo o 4.º boletim Estatístico sobre Protecção Social do Ministério de Trabalho e Segurança Social. Durante o mesmo período, o valor da prestação mensal passou de 150 Mts para 550 Mts.

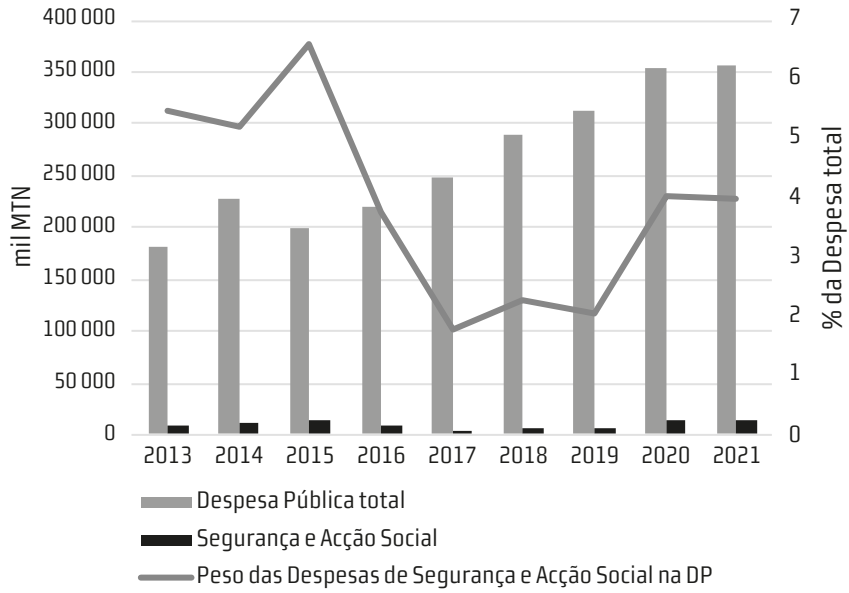
As mulheres constituem a maioria dos beneficiários do programa de assistência social básica, sendo também dominantes no programa de prestações para idosos e doentes crónicos. Em 2019, 264 mil mulheres faziam parte do programa de prestações para idosos, contra 130 mil homens. Entre os doentes crónicos, 4866 mulheres foram assistidas, contra 4501 homens (INE, 2020).

Entre 2015-2018, a percentagem de agregados familiares beneficiários do sistema de protecção social aumentou de 15,76 % para 20,5 %. Espera-se que esta cifra aumente para 25 %, no final de 2024. Neste ano, estima-se que as despesas nos programas de protecção social, como a percentagem do PIB, tenham aumentado de 0,6 %, em 2018, para 2,24 %, de acordo com a ESSB (2016-2024).

Apesar do crescimento da cobertura das pessoas e grupos sociais em situação da vulnerabilidade, o valor alocado e a sua dinâmica sugerem a ausência de uma estratégia de

protecção social sustentada na necessidade de prevenir, mitigar e ajudar as famílias a enfrentar os choques sofridos, garantindo a sua dignidade. Em teoria, em contextos de crise associados a choques económicos ou naturais, as despesas na protecção social são anti cíclicas, agindo como estabilizadores automáticos da conjuntura. No caso moçambicano, este não é o caso. A queda da despesa de protecção social entre 2015 e 2019, momento que coincide com choque sistémico associado às dívidas ocultas, sugere que os beneficiários dos programas de protecção social figuram entre os grupos politicamente escolhidos para suportar o fardo da crise.

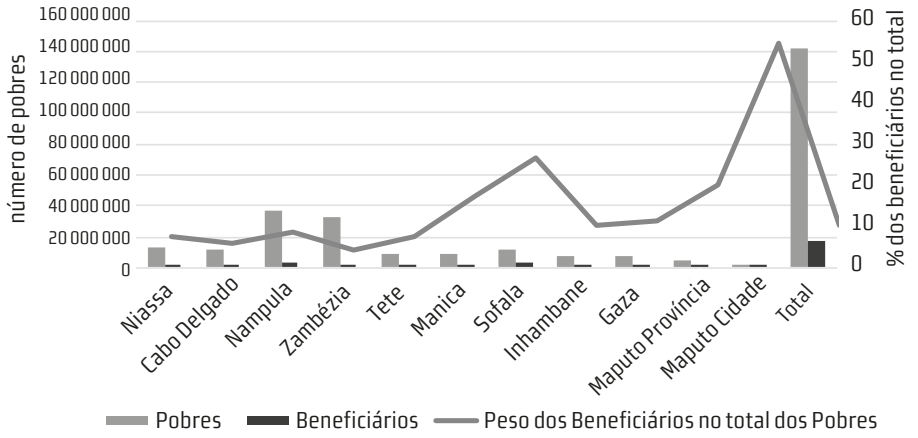
**FIGURA 5:** EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE PROTECÇÃO SOCIAL (2013-2021).




Fonte: Ministério de Economia e Finanças.

Os recursos mobilizados para melhorar as condições de sustento dos beneficiários não só são exíguos como também a sua distribuição não tem em vista reduzir a vulnerabilidade onde é mais predominante (Figura 6). As províncias com menores taxas de incidência da pobreza e de pessoas pobres, em termos absolutos, têm uma proporção menor de beneficiários. O que sugere que, em termos territoriais, as despesas de protecção social tendem a favorecer as regiões relativamente mais desenvolvidas e com menor incidência da pobreza.

**FIGURA 6:** DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL.




Fonte: Ministério de Trabalho e Segurança Social.

Tomando em conta a realidade aqui descrita, não é surpreendente que as múltiplas crises vividas entre 2014/2015 e 2022, tenham encontrado as famílias moçambicanas mergulhadas num ambiente económico e empresarial frágil, com taxas altas de desemprego, sobretudo no meio urbano, suportados por um sistema excludente e por instrumentos demasiado precários de protecção social. Quando emergiu a crise das dívidas ocultas, depois seguiram-se, a guerra em Cabo Delgado, os abalos associados a eventos climáticos severos, a pandemia da COVID-19, a economia como um todo não resistiu. Sem mecanismos embebidos e/ou automáticos de protecção social, susceptíveis de funcionar como amortecedores deste tipo de choques, o tecido empresarial precarizou-se ainda mais, o que, em parte, pode ter contribuído para o aumento do número de pessoas pobres de 13 milhões de pessoas, em 2014, para 18 milhões, em 2019/2020 (Banco Mundial, 2022).

## PRINCIPAIS POLÍTICAS E EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE PROTECÇÃO SOCIAL AMPLA

### PRINCIPAIS POLÍTICAS

Esta secção apresenta a evolução dos indicadores da protecção social numa dimensão ampla e, portanto, destaca aspectos que, à primeira vista, podem não ser associados à protecção social. Em teoria, estes aspectos referem-se às políticas e ao quadro institucional e jurídico onde os direitos dos diferentes grupos sociais que beneficiam ou devem beneficiar dos programas e mecanismos da protecção social restrita podem ser enquadrados. Na prática, a protecção social ampla reporta-se a variáveis de sectores económicos e sociais cujo desempenho depende do contexto económico e social.

Nos estudos da protecção social e da pobreza, destacam-se várias políticas e reformas adoptadas em Moçambique com o objectivo de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais através da promoção do crescimento económico. Neste âmbito, um dos momentos mais marcantes, na história pós-guerra civil, foi a introdução de instrumentos de política que se designaram Planos de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), a partir do ano 2000. Porém, importa mencionar que, anteriormente, Moçambique adoptou várias políticas para combater a pobreza e desenvolver a economia desde a independência em 1975. Por exemplo, entre 1980 e 1990, através do Plano Prospectivo Indicativo (PPI), o Governo tentou mobilizar recursos para desenvolver a agricultura e a indústria, mas enfrentou dificuldades devido a questões políticas e do contexto de conflito armado em que o País se encontrava. Em 1987, o Governo lançou o Programa de Reabilitação Estrutural (PRE), mais tarde renomeado para Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), com apoio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Reformas significativas foram introduzidas, incluindo a revisão da Constituição, em 1990, para apoiar a liberalização económica e a transição para um sistema multipartidário (World Bank, 1985; GdM, 2001, 2006, 2011a). Os PARPA surgiram num contexto onde, depois de vários anos, a experiência de vários países, incluindo Moçambique, mostrava que os programas de ajustamentos estruturais eram ineficazes para alcançar o desenvolvimento esperado nos países pobres de forma a aliviar grande parte da sua população estagnada na pobreza absoluta, principalmente, na África Subsaariana e na América Latina (Wuyts, 1995; Moh, 1994; Marshall, 1990; Massingue & Castel-Branco, 2008).

No novo quadro de ajuda externa e de política nacional, a protecção social passou a ter um papel central no debate sobre a pobreza e as armadilhas associadas a algumas das políticas de implementação dos programas de assistência social. O Governo de Moçambique passou explicitamente a incluir a protecção social no centro das suas políticas de tal forma que uma das acções adoptadas na primeira década do século XXI, foi a consolidação do quadro legal da protecção social através da lei 04/2007 (AR, 2007) e outros instrumentos, como o regulamento da lei e os respectivos decretos que estabelecem os programas da assistência social básica e sua estratégia (GdM, 2011b, 2015a).

Em termos de metas, o último programa de redução da pobreza tinha como objectivo reduzir a pobreza alimentar de 54,7 %, em 2010, para 42 %, em 2014, e também reduzir a desigualdade económica, especialmente entre áreas urbanas e rurais (GdM, 2011a). Desde 2014, Moçambique não tem implementado uma estratégia específica para erradicação da pobreza. Contudo, o Governo tem abordado a pobreza através de instrumentos de política de curto prazo, como o plano e o orçamento anual (GdM, 2015b, 2020). Em resposta à crise da COVID-19, em 2020, e às dívidas ilegais de 2015, o Governo introduziu medidas de recuperação económica, denominadas Pacote de Aceleração Económica (PAE), em 2022 (GdM, 2022; Siúta, 2022).

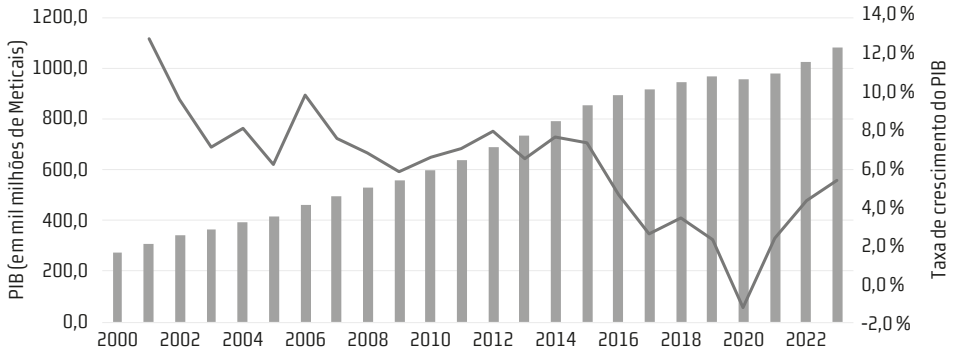
Essas medidas visam impulsionar a economia, especialmente em sectores sociais, como a agricultura e os transportes, e fornecer incentivos para melhorar o desempenho do sector privado. A protecção social é um dos temas transversais. Uma das metas consistia no aumento do espaço orçamental para ampliar a cobertura da protecção social em mais 40 mil famílias e implementar outras medidas que mitiguem o impacto do aumento do custo de vida sobre as populações em situação de pobreza e vulnerabilidade.

## PRINCIPAIS INDICADORES: FINANCEIROS E NÃO FINANCEIROS

A literatura destaca a ligação entre o crescimento económico e a protecção social. Por um lado, o crescimento económico é um indicador importante sobre a capacidade da economia de gerar recursos para o financiamento dos programas de protecção social restrita. Estes incluem, por um lado, os descontos e as poupanças de rendimento da população economicamente activa e, por outro, os impostos que financiam as transferências para a população economicamente não activa (através dos programas de assistência social). Os programas de assistência social também são considerados um mecanismo redistributivo, pois o crescimento económico nem sempre resulta na melhoria da qualidade de vida dos mais pobres através do emprego (Ravallion, 2004; Kakwani & Pernia, 2000; Yoon, 2013; Bhorat, Tseng & Stanwix, 2014; Arjona, Ladaique & Pearson, 2003). Em linha com este argumento, tem surgido um debate sobre a ampliação do espaço fiscal para a protecção social em Moçambique, conforme aborda a penúltima secção deste artigo.

A figura 7 mostra a trajectória do crescimento económico desde 2000. A figura mostra que, apesar do crescimento sustentado do produto interno bruto (PIB) real, a taxa de crescimento do PIB real apresentou uma tendência geral decrescente. O período de maior redução do crescimento económico observou-se a partir de 2015. O PIB real cresceu de cerca de 200 mil milhões de meticais para 1 bilião de meticais em 23 anos. Isto corresponde a um crescimento de 5 vezes em 20 anos, isto é, quintuplicou em 20 anos. A taxa de crescimento real é reveladora do progresso e retrocesso no bem-estar da população. A tendência positiva observada até 2014 sugere melhorias no padrão de vida da população, podendo estar associada a um certo grau de redução dos níveis de pobreza, sob o pressuposto de que o crescimento da produção real reflicta incrementos nos níveis de emprego e da economia.

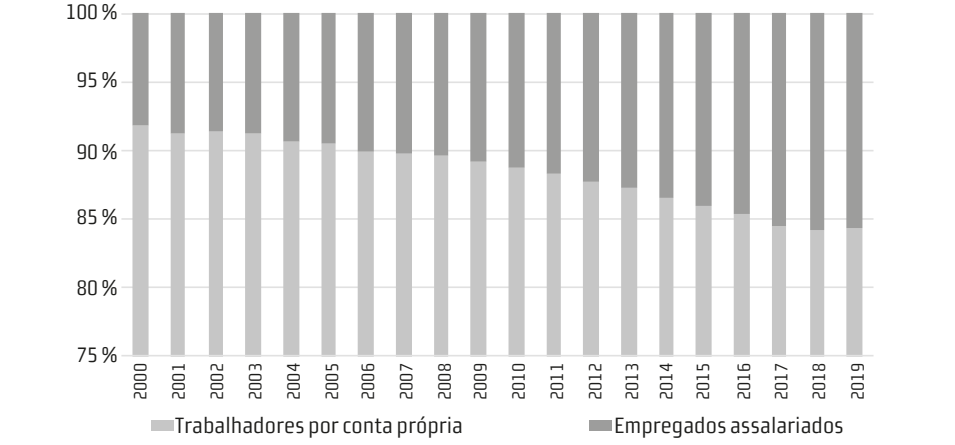
**FIGURA 7:** EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) REAL E A TAXA DE CRESCIMENTO, EM MOÇAMBIQUE, 2000-2023 (EM METICAIS E A PREÇOS CONSTANTES DE 2019).




Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

A Figura 8 mostra a evolução da população empregada assalariada e por contra própria, em Moçambique, entre 2000 e 2019. Em geral, a população empregada é predominantemente não assalariada, sendo que nas últimas duas décadas, mais de 80 % da população ocupada acima dos 15 anos de idade trabalha por conta própria. A população assalariada representa menos de 20 % da população ocupada em Moçambique. O desemprego tem estado próximo dos 3 % da força de trabalho, nos últimos 20 anos. Um aspecto particular sobre a taxa de desemprego e dos trabalhadores por conta própria é a predominância da informalidade. Em várias regiões, o desemprego é baixo porque a população deixa de procurar emprego devido à fragilidade da actividade económica e refugia-se na actividade informal de baixo rendimento, cujo produto gerado não é registado de forma sistemática (Francisco, 2012; Cunha & Orton, 2011b).

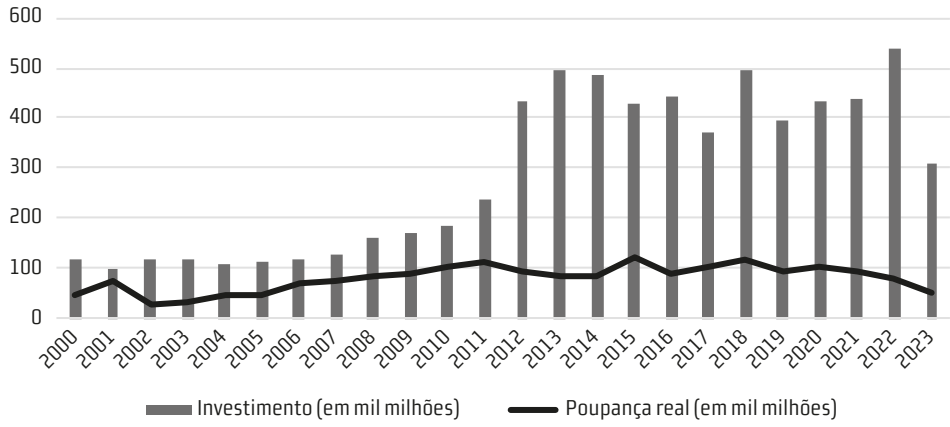
**FIGURA 8:** EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EMPREGADA ASSALARIADA E POR CONTRA PRÓPRIA, EM MOÇAMBIQUE, 2000-2019.




Fonte: World Bank (2021).

A sustentabilidade da protecção social também depende do investimento e da poupança. Em teoria, o investimento mantém as fontes de rendimento que são as bases para o financiamento dos mecanismos de protecção social. Por outro lado, a poupança financia o investimento e serve para estabilizar o consumo em períodos onde o crescimento do produto é baixo ou diminui.
A Figura 9 mostra a trajectória do investimento e da poupança em Moçambique, entre 2000 e 2023. Os dados indicam que a poupança é inferior ao investimento realizado, sugerindo que boa parte do investimento em Moçambique depende de recursos externos. O investimento aumentou significativamente a partir de 2012, enquanto a poupança apresenta uma trajectória crescente até 2018. O investimento aumentou de quase 100 mil milhões de meticais para cerca de 500 mil milhões em 20 anos. Por sua vez, a poupança aumentou de cerca de 50 mil milhões de meticais para quase 100 mil milhões de meticais.

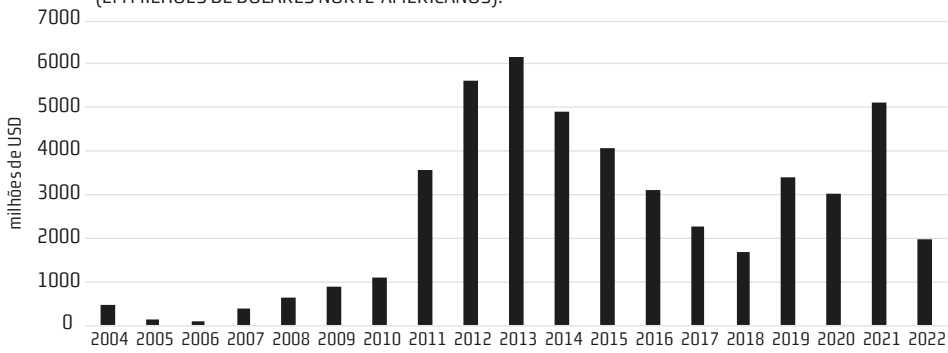
**FIGURA 9:** POUPANÇA E INVESTIMENTO, EM MOÇAMBIQUE, 2000-2023 (EM METICAIS E A PREÇOS CONSTANTES DE 2019).




Fonte:WDI (2024)

A Figura 10 mostra a trajectória do investimento directo estrangeiro desde 2004. Este investimento possui um papel fundamental ao complementar a poupança interna para promover o crescimento económico (Siúta, 2014; Francisco & Siúta, 2015). A sua trajectória é marcada por elevada variabilidade no fluxo de recursos financeiros. Numa primeira fase, o investimento aumentou de cerca de 477 milhões de dólares para quase cerca de 6 mil milhões de dólares, em 2016. No período seguinte, o investimento diminuiu para quase 2 mil milhões de dólares.

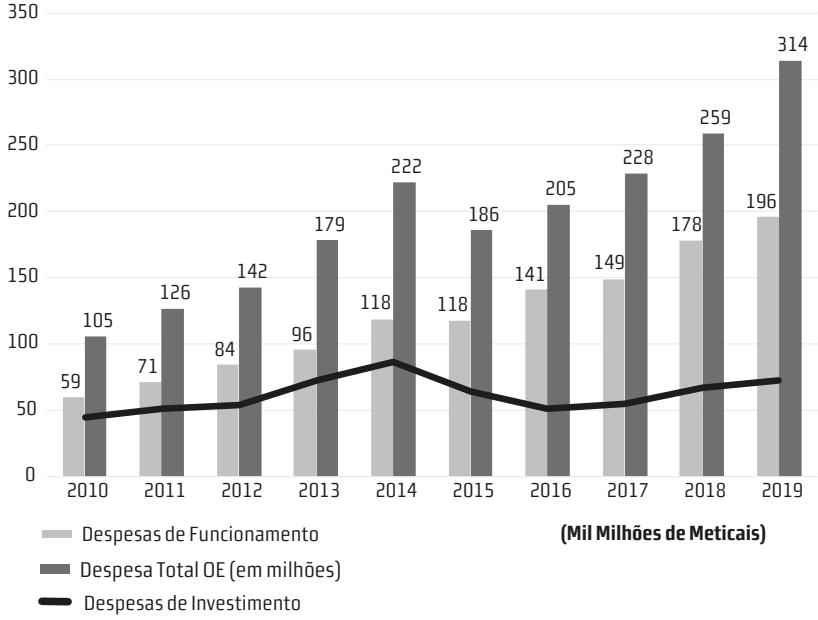
**FIGURA 10:** EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO, EM MOÇAMBIQUE, 2004-2022 (EM MILHÕES DE DÓLARES NORTE-AMERICANOS).




Fonte: Banco de Moçambique (2024).

Apesar de o investimento privado ter aumentado ao longo do período de vinte anos, a trajectória do investimento público nos últimos 10 anos (Figura 11) mostra uma redução a partir de 2014. Neste período, observa-se um maior crescimento das despesas de funcionamento do que do investimento público. A despesa pública aumentou de cerca de 100 mil milhões de meticais para mais de 350 mil milhões de meticais. Porém, o investimento manteve-se inferior a 100 mil milhões de meticais durante a década.

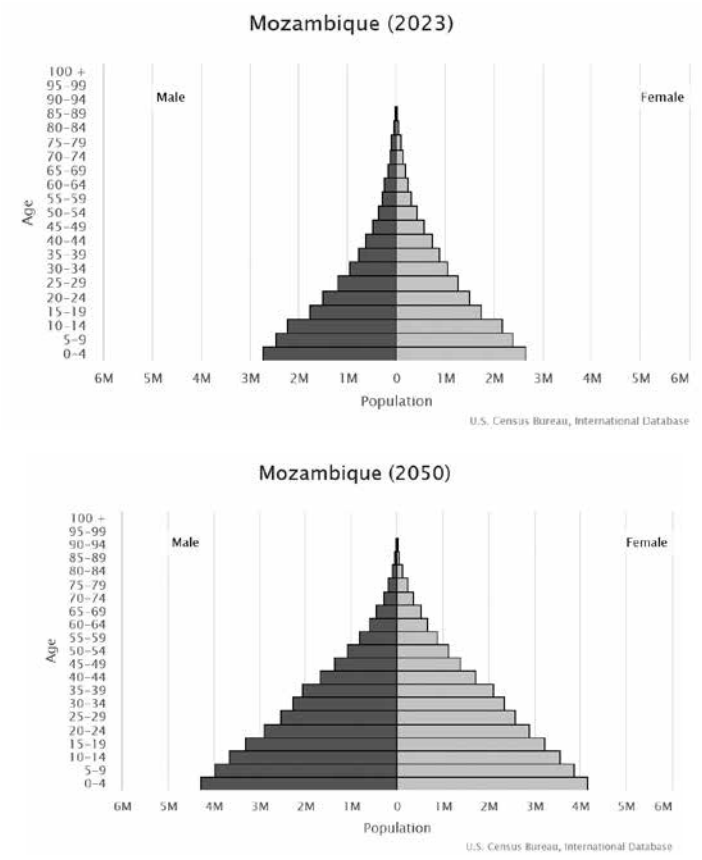
**FIGURA 11:** TRAJECTÓRIA DAS DESPESAS PÚBLICAS TOTAL, DESPESAS DE FUNCIONAMENTO E DE INVESTIMENTO EM MOÇAMBIQUE, 2010-2019.




Fonte: GdM (2017, 2019; 2016a).

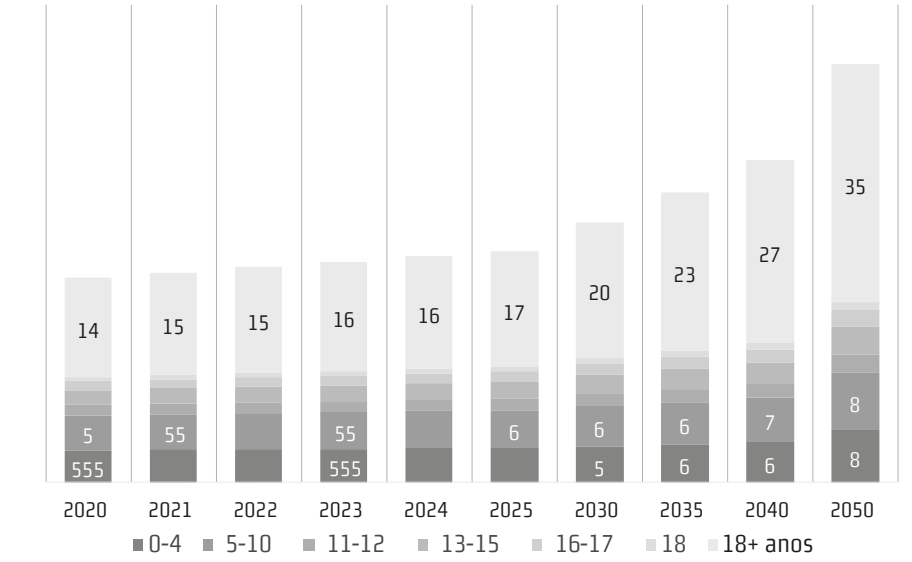
Uma das bases não financeiras da protecção é a própria população, que representa a força de trabalho disponível para produzir e contribuir para os mecanismos de protecção social. As figuras 12 e 13 ilustram a trajectória da população em Moçambique. Quase metade da população tem idade inferior a 18 anos e espera-se que esta estrutura se mantenha até 2050 (Figura 13). Esta estrutura apresenta desafios de políticas económica e social, para que Moçambique seja capaz de tirar proveito da sua força de trabalho (Arnaldo, Carlos & Hansine, Rogers, 2015; Walker & Ricaldi, 2021). Em geral, a literatura destaca intervenções em sectores como a educação, saúde infantil e emprego juvenil. Além disso, no contexto em que é escrito, para a protecção social, programas específicos podem ser necessários para proteger e apoiar vítimas de violência de género (Arthur, 2008; Feijó, n.d.). O terrorismo coloca ainda a necessidade de programas específicos para apoiar refugiados e deslocados internos, incluindo habitação, saúde e integração social (Macalane & Jafar, 2021; Siúta, 2021; Chambe, 2023).

**FIGURA 12:** ESTRUTURA POPULACIONAL POR GRUPOS ETÁRIOS, PROJECÇÃO 2020-2050.




Fonte: U.S Census Bureau (2022).

**FIGURA 13:** PROJECÇÕES DA POPULAÇÃO MOÇAMBICANA, 2020-2050 (EM MILHÕES).

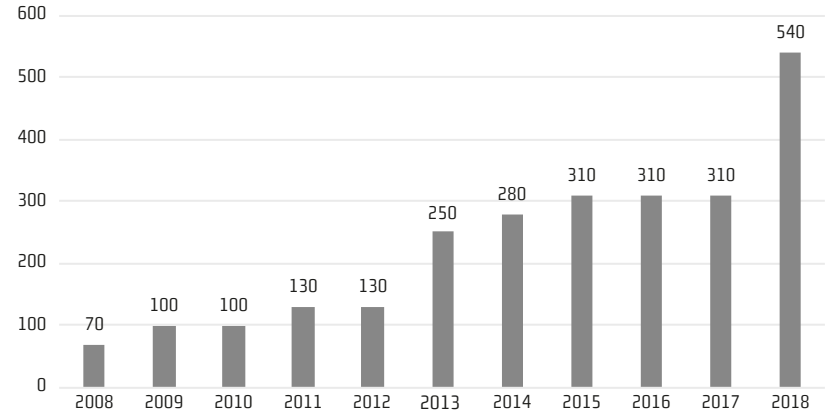



Fonte: INE (2020).

## ESPAÇO FISCAL PARA PROTECÇÃO SOCIAL:

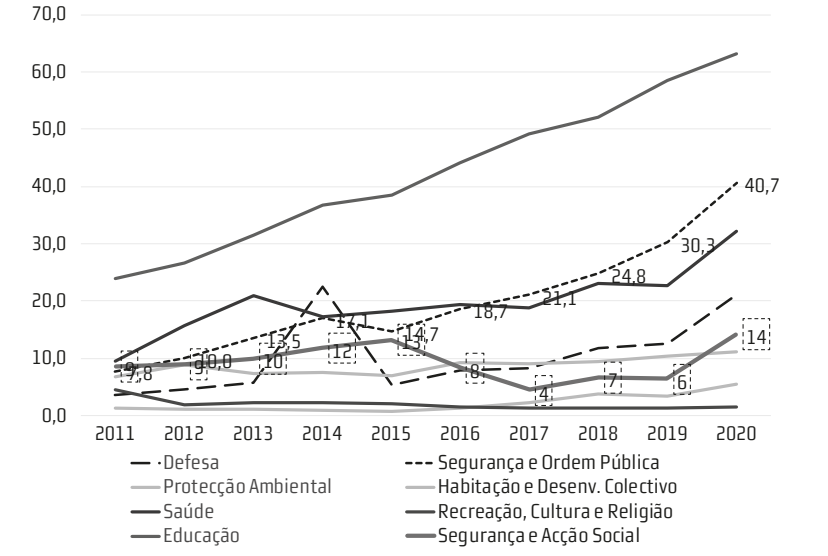
Conforme mencionado no início desta secção, não é sempre que o crescimento económico conduz à melhoria da qualidade de vida dos mais pobres, nem da prestação de serviços públicos. Para a protecção social, o principal desafio do Governo tem sido escolher entre aumentar o número de beneficiários directos da assistência social e melhorar a qualidade de benefícios que atribui às famílias actualmente inscritas, à medida que a economia e a população crescem (Francisco & Sugahara, 2012; Cunha & Orton, 2011b; Andres, 2019; Sugahara & Francisco, 2014). No contexto marcado por diversos choques sobre a economia, este debate é ainda mais relevante, pois outras pressões sobre outros sectores podem relegar para o último lugar investimentos em sectores fundamentais para o desenvolvimento de mecanismos de protecção social sustentáveis. A figura 14 mostra a evolução do subsídio social básico de 2008 a 2018. Em complemento, a figura 15 mostra a evolução da despesa pública em sectores chave, comparativamente à assistência social. É notável que, em dez anos, o orçamento para defesa e ordem pública quase quadruplicou, saindo de 10 mil milhões para cerca de 40 mil milhões. Em contraste, o orçamento para a protecção social financiados aumentou de 9 mil milhões para 14 mil milhões. Portanto, a reavaliação das prioridades fiscais e a melhor alocação de recursos são essenciais para garantir que o espaço fiscal criado para diversos sectores da economia contribua para fortalecer a protecção social em Moçambique, minimizando a carga fiscal sobre os mais pobres e maximizando o impacto dos programas de apoio social.

**FIGURA 14:** EVOLUÇÃO DO SUBSÍDIO SOCIAL BÁSICO, EM MOÇAMBIQUE, 2008-2018 (EM METICAIS).




Fonte: Andres (2019).

**FIGURA 15:** DESPESA PÚBLICA EM ALGUNS DOS SECTORES CHAVE, 2011-2020, EM MOÇAMBIQUE (MIL MILHÕES DE METICAIS).

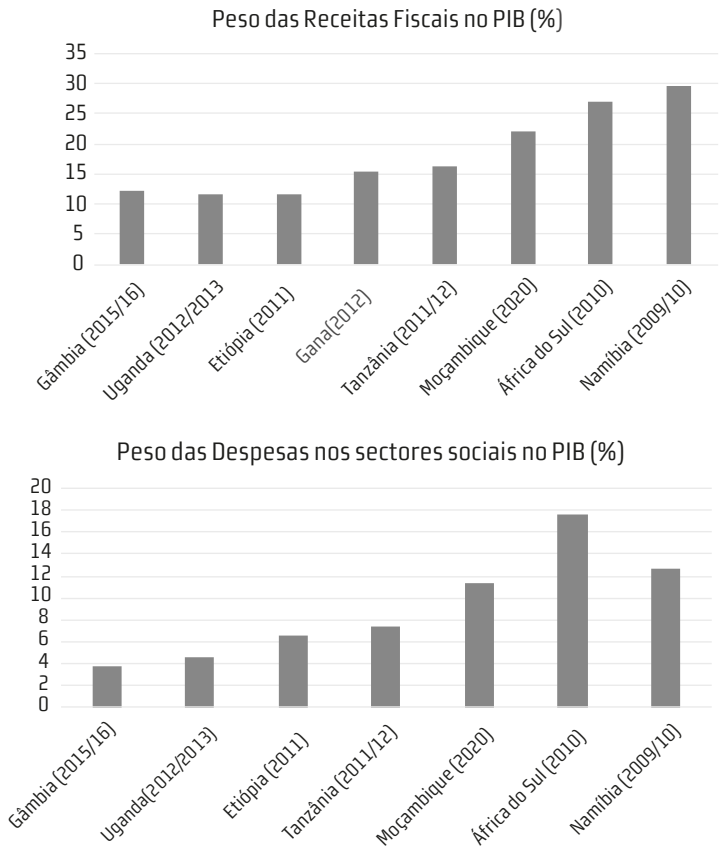



Fonte: Compilação dos autores com base na Conta Geral do Estado (vários anos).

Comparativamente a outros países, Moçambique destaca-se positivamente entre os seus pares africanos em termos de fiscalidade e despesas públicas em sectores sociais, com as receitas fiscais a representar 21,11 % do PIB em 2020, uma proporção superior à de nações como Gâmbia, Uganda e Etiópia (Figura 16). Além disso, as despesas dos sectores sociais em

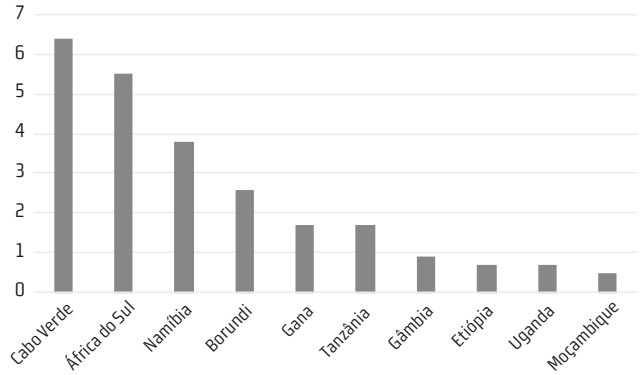
Moçambique, estimadas em 11,3 % do PIB, também superam as desses países, colocando-o próximo de economias mais avançadas da região, como África do Sul e Namíbia. No entanto, essa realidade contrasta com os baixos gastos na protecção social especificamente, que representavam apenas cerca de 0,5 % do PIB (Figura 17), excluindo saúde. Esse índice é o mais baixo entre os dez países analisados, indicando uma discrepância entre a capacidade de arrecadação fiscal do País e o investimento em protecção social.

**FIGURA 16:** RECEITAS FISCAIS E DESPESA PÚBLICA DE MOÇAMBIQUE E PAÍSES VIZINHOS.




Fonte: OIT (2022).

**FIGURA 17:** DESPESA PÚBLICA NA PROTECÇÃO SOCIAL (EXCLUINDO CUIDADOS DE SAÚDE) COMO PERCENTAGEM DO PIB EM 2020.




Fonte: OIT (2022).

## CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

Este artigo discute o conceito da armadilha da pobreza em Moçambique, explorando os progressos alcançados na política e nos programas de protecção social. Ao mesmo tempo, destaca os desafios que permanecem para que mecanismos de protecção social possam servir para aliviar a pobreza absoluta da população e libertá-la da privação de meios de subsistência. A análise mostra que Moçambique fez progressos que consistem primariamente na consolidação do quadro legal de funcionamento da protecção social restrita. No entanto, permanecem desafios na articulação entre a protecção social restrita e ampla. Os indicadores da protecção social restrita indicam este desafio a partir i) do baixo número coberto pelos programas de assistência social comparativamente ao número de agregados familiares na pobreza absoluta e ii) do elevado número de contribuintes inactivos no grupo de trabalhadores inscritos na segurança social.

Os indicadores da protecção social ampla apresentam progressos relativamente à produção da economia real, que aumentou nos últimos 20 anos. Porém, a baixa poupança pública e privada é testemunho da fragilidade da economia em responder à necessidade de gerar poupança para fazer face às necessidades de financiamento dos programas de protecção social. A protecção social e a poupança estão intimamente ligadas num ciclo de retroalimentação. A protecção social eficaz pode reduzir a necessidade de poupança precaucional, aumentar a estabilidade económica e incentivar a poupança. Por outro lado, altos níveis de poupança podem contribuir para a sustentabilidade e a ampliação dos programas de protecção social. Para uma economia demasiado vulnerável, a baixa poupança é indicativa do grande risco de que boa parte da

população cai na pobreza devido à incapacidade de o Governo e de o sector privado responderem a choques económicos.

Sobre a armadilha da pobreza, a análise mostra que o desenho dos programas de protecção social deve considerar os factores determinantes da pobreza. Tendo sido mencionadas anteriormente, algumas das implicações dessa constatação são: primeiro, a necessidade de aumentar o investimento em sectores críticos (e.g.: educação, saúde e infra-estruturas) para promover o desenvolvimento humano. Este investimento, por sua vez, capacitará a mão-de-obra composta maioritariamente por jovens a fim de produzir e gerar rendimento visando alimentar as bases financeiras dos mecanismos de protecção social; segundo, a necessidade de se definirem sectores de investimento prioritários capazes de aumentar o emprego e a produtividade da economia. Grande parte do investimento, em Moçambique, depende de recursos externos, porém, a maior parte da população está estagnada na agricultura de subsistência. Para a protecção social, importa que a poupança externa seja usada para promover o emprego entre as camadas que actualmente se encontram excluídas dos mecanismos formais de protecção social e de produção da economia. Por fim, no cenário actual marcado pelo terrorismo, surge a necessidade de desenvolver programas específicos para apoiar deslocados internos a reintegrarem-se social e economicamente como forma de reduzir pressões sobre os programas de assistência social.

# REFERÊNCIAS


Alkire, S. (2018) *The research agenda on multidimensional poverty measurement: important and as-yet unanswered questions.* (119).

Alkire, S. & Foster, J. (2011) Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics.* 95 (7), 476–487.

Anand, S. & Sen, A. (2000) Human Development and Economic Sustainability. *World Development.* 28 (12), 2029–2049.

Andres, R.V. (2019) *Espaço Fiscal para Protecção Social em Moçambique.*

AR, (Assembleia da República) (2007) *Lei no 4/2007 de 7 de Fevereiro (Quadro Legal da Protecção Social)*.

AR, (Assembleia da República) (2021) *Lei nr 8/2021 - Regime Jurido da Segurança Social Obrigatória dos Funcionários e Agentes do Estado.*

Araujo, M.C., Bosch, M. & Schady, N. (2017) Can Cash Transfers Help Households Escape an Intergenerational Poverty Trap? *NBER Chapters.* 357–382.

Arjona, R., Ladaique, M. & Pearson, M. (2003) Growth, Inequality and Social Protection. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques.* 29, S119–S139.

Arnaldo, Carlos & Hansine, Rogers (2015) Dividendo demográfico em Moçambique: oportunidades e desafios. In: Brito, Luís de, Castel-Branco, Carlos Nuno, Chichava, Sérgio, Forquilha, Salvador, & Francisco, António (eds.). *Desafios para Moçambique 2015.* Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 399-416.

Arthur, M.J. (2008) A propósito da discussão da proposta de lei contra a violência doméstica: de que vale ter um grande número de mulheres no parlamento? *Outras vozes, maputo.* 22, 1–8.

Artur, L. (2017) *A ligação dos objectivos e intervenções de Protecção Social e Resiliência Climática no Distrito de Mabote.*

Barham, V., Boadway, R., Marchand, M. & Pestieau, P. (1995) Education and the poverty trap. *European Economic Review.* 39 (7), 1257–1275.

Barrett, C.B., Carter, M.R. & Ikegami, M. (2008) Poverty traps and social protection. *Available at SSRN 1141881.*

Barrett, C.B. & McPeak, J.G. (2006) Poverty Traps and Safety Nets. In: A. De Janvry & R. Kanbur (eds.). *Poverty, Inequality and Development.* Economic Studies in Inequality, Social Exclusion and Well-Being. Boston, MA, Springer US. pp. 131–154. .

Bavishi, A., Slade, M.D. & Levy, B.R. (2016) A Chapter a Day – Association of Book Reading with Longevity. *Social science & medicine (1982).* 164, 44–48. doi:10.1016/j.socscimed.2016.07.014.

Berkel, H., Fisher, P. & Tarp, F. (2021) *Impactos do Ciclone Idai nas Empresas Manufactureiras em Moçambique. IGM Working Paper 2021/5.*

Bhorat, H., Tseng, D. & Stanwix, B. (2014) Pro-poor growth and social protection in South Africa: Exploring the interactions. *Development Southern Africa.* 31 (2), 219–240.

Boom, B. van den (2011) *Analysis of poverty in Mozambique.*

Callander, E.J., Schofield, D.J. & Shrestha, R.N. (2013) Chronic health conditions and poverty: a cross-sectional study using a multidimensional poverty measure. *BMJ Open.* 3 (11).

Castles, F.G. & Obinger, H. (2007) Social expenditure and the politics of redistribution. *Journal of European Social Policy.* 17 (3), 206–222.

Chakravarty, S.R. & Lugo, M.A. (2019) Multidimensional Indicators of Inequality and Poverty. In: S.R. Chakravarty (ed.). *Poverty, Social Exclusion and Stochastic Dominance.* Singapore, Springer Singapore. pp. 223–259.

Chambe, Z.M. (2023) Entre gritos reprimidos e pés sobre a mata: violência, mobilidades e formas de silenciamentos na guerra de Cabo Delgado, Moçambique. *Ideias.* 14

Chen, S., Li, J., Lu, S. & Xiong, B. (2017) Escaping from poverty trap: a choice between government transfer payments and public services. *Global Health Research and Policy.* 2

Creedy, J. & Scobie, G.M. (2005) Population Ageing and Social Expenditure in New Zealand. *Australian Economic Review.* 38 (1), 19–39.

Cunha, N. & Orton, I. (2011a) *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?* Cadernos IESE 5. Maputo, IESE.

Cunha, N. & Orton, I. (2011b) *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?* Cadernos IESE 5. Maputo, IESE.

Dao, N.T. & Edenhofer, O. (2018) On the fiscal strategies of escaping poverty-environment traps towards sustainable growth. *Journal of Macroeconomics.* 55, 253–273.

Datt, G., Simler, K.R., Mukherjee, S. & Dava, G. (2000) Determinants of Poverty in Mozambique: 1996-97. *AgEcon Search.*

Dercon, S. (2007) Comment on poverty traps and social protection policy. *IDS Bulletin.* 38 (3), 39–42.

Devereux, S. (2002) Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty? *Development Policy Review.* 20 (5), 657–675.

Falkingham, J. & Namazie, C. (2002) Measuring health and poverty: a review of approaches to identifying the poor. *London: DFID health systems resource Centre.* 7 (1), 1–70.

Feijó, J. (n.d.) O papel das mulheres no conflito em cabo delgado: entendendo ciclos viciosos da violência. *Observatório do meio rural.* 2021a. Relatório 114.

Francisco, A. (2012) *Estado e informalidade: como evitar a "tragédia dos comuns" em Maputo?* Boletim Ideias 41. Maputo, IESE.

Francisco, A. (2011a) Moçambique: protecção social no contexto de um estado falido mas não falhado. In: *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE.

Francisco, A. (2019a) Protecção Social nos Livros 'Desafios para Moçambique': Reflexão Inspirada nos 12 Anos de Pesquisa do IESE. In: *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo, IESE.

Francisco, A. (2019b) Protecção Social nos Livros 'Desafios para Moçambique': Reflexão inspirada nos doze anos de pesquisa do IESE. In: S. Chichava (ed.). *Desafios para Moçambique 2019*. 10a edition. Maputo, IESE.

Francisco, A. (2011b) Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente. O caso de Moçambique. In: *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE.

Francisco, A. (2011c) Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente. O caso de Moçambique. In: L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 231-282.

Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011) Protecção social financeira e demográfica. Desafios para uma segurança humana digna em Moçambique. In: L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 283-331.

Francisco, A. & Siúta, M. (2015) Poupança externa num contexto de crescimento económico sem poupança interna. In: C.N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo, IESE.

Francisco, A. & Sugahara, G. (2012) *Por uma Pensão Universal para Idosos em Moçambique*. Maputo, IESE.

GdM, (Governo de Moçambique) (2017) *Conta Geral do Estado 2016*.

GdM, (Governo de Moçambique) (2019) *Conta Geral do Estado 2018*.

GdM, (Governo de Moçambique) (2015a) *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB)*.

GdM, (Governo de Moçambique) (2022) *Pacote de Medidas de Aceleração Económica*.

GdM, (Governo de Moçambique) (2011a) *Plano de acção para a redução da pobreza, 2011-2014 (PARP)*. Maputo, Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

GdM, (Governo de Moçambique) (2001) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005) (PARPA I)*. Maputo, República de Moçambique.

GdM, (Governo de Moçambique) (2006) *Plano de acção para a redução da pobreza absoluta, 2006-2009 (PARPA II)*. Maputo, Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

GdM, (Governo de Moçambique) (2015b) *Programa Quinquenal do Governo 2015 - 2019: Versão aprovada na Assembleia da República, Resolução n.º 12/2015*. pp. 3–25.

GdM, (Governo de Moçambique) (2020) *Programa Quinquenal do Governo: 2020-2024*.

GdM, (Governo de Moçambique) (2011b) *Programas de Segurança Social Básica*.

Giesbert, L. & Schindler, K. (2012) Assets, Shocks, and Poverty Traps in Rural Mozambique. *World Development*. 40 (8), 1594–1609.

Governo de Moçambique (2006) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)*.

Ibraimo, M. & Salvucci, V. (2017) Os Determinantes da Pobreza em Moçambique, 2014/15. *Inclusive Growth in Mozambique Working Paper. Helsinki: UNU-WIDER*.

IEP, (nstitute for Economics & Peace) (2023) *Global Peace Index Map: The Most & Least Peaceful Countries*. 2023. Vision of Humanity. https://www.visionofhumanity.org/maps/ [Acedido: 4 June 2024].

Ikegami, M., Carter, M.R., Barrett, C.B. & Janzen, S. (2017) Poverty traps and the social protection paradox. In: *The economics of poverty traps*. University of Chicago Press. pp. 223–256.

Inclusive Growth Mozambique (2023) *Inquérito às Industrias Manufactureiras Moçambicanas 2022*.

INE, (Instituto Nacional de Estatísticas) (2024) *Contas Nacionais - PIB*. 2024. https://www.ine.gov.mz/web/guest/d/pib_optica_despesa-29-05-2024 [Acedido: 10 June 2024].

INE, (Instituto Nacional de Estatísticas) (2020) *Projecções da População 2017 - 2050 - Instituto Nacional de Estatistica*. 2020. http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/projecoes-da-populacao-2017-2050 [Acedido: 19 June 2021].

Kakwani, N. & Pernia, E.M. (2000) What is Pro-poor Growth? *Asian Development Review*. 18 (01), 1–16.

Leszczensky, L. & Wolbring, T. (2022) How to Deal With Reverse Causality Using Panel Data? Recommendations for Researchers Based on a Simulation Study. *Sociological Methods & Research*. 51 (2), 837–865. doi:10.1177/0049124119882473.

Macalane, G. & Jafar, J. (2021) *Ataques terroristas em cabo delgado (2017-2020): as causas do fenómeno pela boca da população de mocímboa da praia*.

Marinho, E., Linhares, F. & Campelo, G. (2011) Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? *Revista Brasileira de Economia*. 65, 267–288.

Marshall, J. (1990) Structural Adjustment and Social Policy in Mozambique. *Review of African Political Economy*. (47), 28–43.

Massingue, N.C. & Castel-Branco, C.N. (2008) *A eficácia do condicionalismo da ajuda externa: O caso das privatizações em Moçambique, 1990-2000*.

Maximiano, N., Arndt, C. & Simler, K.R. (2005) Qual foi a dinâmica dos determinantes da pobreza em Moçambique. *Directorate of Studies and Policy Analysis Discussion Papers*. (11P).

MEF (2016a) *Conta Geral do Estado 2015.*

MEF, (Ministério da Economia e Finanças) (2016b) *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional (IOF 2014-15)*. Maputo, Direcção de Estudos Económicos e Financeiros / MEF.

Moh, K. (1994) *Monetarism and Structural Adjustment: The Case of Mozambique.*

Moore, K. (2005) *Thinking About Youth Poverty Through the Lenses of Chronic Poverty, Life-Course Poverty and Intergenerational Poverty.* doi:10.2139/ssrn.1753655.

MPD, (Ministério da Planificação e Desenvolvimento) (2010) *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional (2008-09)*.

Pais, A.L.V.S. (2010) *A protecção social pública na velhice em Portugal: evolução histórica de 1919 a 2008.* Instituto Superior de Economia e Gestão.

Piketty, T. (2000) Chapter 8 Theories of persistent inequality and intergenerational mobility. In: *Handbook of Income Distribution.* Elsevier. pp. 429–476.

Quive, S. (2009) *Sistemas formais e informais de protecção social desenvolvimento em Moçambique.* Maputo, IESE.

Ravallion, M. (2004) Pro-poor growth: A primer.

Schuknecht, L. & Zemanek, H. (2021) Public expenditures and the risk of social dominance. *Public Choice.* 188 (1), 95–120.

Sen, A. (1979) Personal Utilities and Public Judgements: Or What's Wrong With Welfare Economics. *The Economic Journal.* 89 (355), 537–558.

Siúta, M. (2022) O Pacote de Medidas de Aceleração Económica: uma leitura alternativa. *OECONOMICO.*

Siúta, M. (2014) *Papel da Poupança Externa e seu Impacto no Crescimento Económico em Moçambique.* Maputo, Moçambique, Universidade Eduardo Mondlane (UEM).

Siúta, M. (2019) Protecção Social e Poupança em 10 edições do Desafios: que tipo de protecção social pode Moçambique desenvolver? In: S. Chichava (ed.). *Desafios para Moçambique 2019.* 10a edition. IESE. pp. 239–296.

Siúta, M. (2021) *Protecção social em contexto de terrorismo: que implicações tem a insurgência islâmica nos mecanismos formais de protecção social em Moçambique? - IDeLAS nº 137 | IESE.*

Sugahara, G. & Francisco, A. (2014) Para além do espaço fiscal: a protecção social no contexto da transição demoghráfica moçambicana. In: L. de Brito, C. Castel-Branco, A. Francisco, & S. Chichava (eds.). *Desafios para Moçambique 2014.* Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 281-312.

Tivane, Â., Langa, C., Mundlovo, F., Castigo, F., Mataba, G., Handela, J., Muianga, M., Cossa, S. & Tivane, Â.S. (2022) *4o Boletim Estatístico Sobre Protecção Social.*

UNDP, (United Nations Development Programme) (2024) Human Development Report. *Human Development Reports.*

U.S. Census Bureau (2024) *International Database*. https://www.census.gov/data-tools/demo/idb/#/pop?COUNTRY_YEAR=2022&COUNTRY_YR_ANIM=2022&menu=popViz&POP_YEARS=2022&FIPS=CM,ET,KE,MZ,NG,NI,SO,SU&popPages=BYAGE&ageGroup=BR&FIPS_SINGLE=MZ.

Victor, B., Blevins, M., Green, A.F., Ndatimana, E., González-Calvo, L., Fischer, E.F., Vergara, A.E., Vermund, S.H., Olupona, O. & Moon, T.D. (2014) Multidimensional poverty in rural Mozambique: a new metric for evaluating public health interventions. *PloS one*. 9 (9), e108654.

Walker, I. & Ricaldi, F. (2021) Quatro Formas de Moçambique Transformar a Criação de Empregos e Aproveitar o Dividendo Demográfico. In: *World Bank Blogs / Nota Estratégica sobre Emprego: Published on Africa Can End Poverty (22 de Abril de 2021)*.

Walker, T.S., Tschirley, D.L., Low, J.W., Tanque, M.P., Boughton, D., Payongayong, E.M. & Weber, M.T. (2004) *Determinants of rural income, poverty, and perceived well-being in Mozambique in 2001-2002*.

World Bank (1985) *Mozambique - Rehabilitation Program Project*.

World Bank (2023) *Mozambique Poverty Assessment: Poverty Reduction Setback in Times of Compounding Shocks*.

World Bank (2021) *World Development Indicators*. 2021. https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/ [Acedido: 25 August 2021].

Wuyts, M. (1995) 00017. *Foreign Aid, Structural Adjustment, and Public Management: The Mozambican Experience*. Publications Office, Institute of Social Studies.

Yoon, H.-S. (2013) Korea: Balancing Economic Growth and Social Protection for Older Adults. *The Gerontologist*. 53 (3), 361–368.

# CONFLITO ARMADO E CRISE HUMANITÁRIA EM CABO DELGADO

## CONTRIBUIÇÕES PARA A DESCOLONIZAÇÃO DOS ESTUDOS PARA A PAZ E SOBRE O DESENVOLVIMENTO

Teresa Cunha, Liliana Zambrano-Quintero, Jokin Alberdi Bidaguren, e Terezinha da Silva

## INTRODUÇÃO

Desde Outubro de 2017 que, em Cabo Delgado, se vive uma situação de violência organizada com ataques e destruição de edifícios, infra-estruturas e serviços governamentais, perseguições e assassinatos dirigidos à população civil, e um enorme êxodo das populações que buscam segurança e protecção. Segundo os dados do relatório publicado no portal em linha Cabo Ligado, a 2 de Agosto de 2022, foram reportadas 4154 mortes devido à violência organizada, das quais pelo menos 1799 são civis. O número total de pessoas deslocadas pela guerra até ao momento é de 946 508, tendo havido um aumento de 161 944 desde Fevereiro. Destas, 83 983 pessoas fugiram de ataques nos distritos de Ancuabe e Chiure em Junho, à medida que a guerra se estendeu para Sul. Cento e trinta e oito mil duzentas e trinta e uma pessoas regressaram a casa no mesmo período, mas a situação humanitária tem vindo a agravar-se na província (Hanlon, 2022). A maioria das pessoas deslocadas continua a viver em casa de familiares em Cabo Delgado, e várias dezenas de milhares pelas províncias adjacentes, como Niassa, Nampula e Zambézia e, ainda mais a Sul, em Inhambane e Sofala (Alberdi *et al*., 2023; IOM, 2022).

Feijó (2022) afirma que está instalada uma guerra de guerrilha e sem um fim à vista. Na verdade, o que nos parece ser fundamental salientar, desde já, é que tanto as estratégias dos insurgentes que atacam em pequenos grupos e fogem, como as respostas de mitigação e controlo dos ataques e da violência através da via militar indicam uma adesão àquilo que Stephenson (1999:101) designa *mito da eficácia da violência*. Ora, consideramos que o condicionamento à ideia de que a violência e a guerra são necessárias para resolver os conflitos assenta, sempre, numa pretensa separação radical entre *nós* e *os outros* e na nossa *superioridade natural*, e tantas vezes moral, em relação *aos outros*. É esta naturalização da superioridade de um ser humano sobre outro que produz a ideia de ameaça permanente que tem de ser contida por meios repressores, se não

violentos, sendo as armas, assim, instrumentos essenciais para mediar as relações sociais, directa ou indirectamente. A ineficácia histórica da guerra-violência (Guzmán, 2001) está inscrita nas evidências empíricas a que todas/os temos tido acesso ao longo das nossas vidas. Os inúmeros conflitos bélicos sempre foram incapazes de resolver duradouramente os grandes problemas humanos. No entanto, um tanto paradoxalmente, este mito sobrevive e gera múltiplas espirais de violência uma vez que se crê que a resolução definitiva do conflito só será conseguida se se utilizarem mais meios de força, de modo a obrigar, sem réplica, o outro a obedecer ou a aceitar as condições impostas. Nesta lógica belicista, conflitual, adversarial, hierárquica, a Paz[1], só é possível, através da humilhação e eliminação total do *outro*. É na contramão deste mito que nos propomos realizar esta reflexão feminista e decolonial sobre a Paz e o desenvolvimento, em Moçambique.

Por outro lado, sendo para nós o conceito de desenvolvimento problemático, importa realizar uma clarificação conceptual a este respeito. Optamos, em primeiro lugar, pelo reconhecimento de que há muitas formas de pensar o mundo – o bem-estar e a justiça social e económica – além do mundo proclamado pelo conceito de desenvolvimento dominante. Amparadas/o numa extensa literatura crítica e decolonial sobre o desenvolvimento, o pós-desenvolvimento e o ecofeminismo (Santos & Cunha, 2022), fundamentamos a nossa escolha epistemológica, entre outras, nas obras das feministas Randriamaro (2018), Meer (2018), Svampa (2017), Shiva (2015), Gibson-Graham & Gibson (2008), Chancoso (2014) e Quijano (2011). Nesta literatura, o "desenvolvimento" é fortemente criticado como uma emanação da modernidade europeia e colonial que se estabelece e se expande a partir da sua pulsão de impor uma hegemonia exploradora e destruidora a todo o planeta, no que respeita tanto à forma de organização das sociedades e de como se representa o viver bem. Por outro lado, as/o autoras/e elaboram alternativas conceptuais e práticas com vista ao restauro das possibilidades de vidas vividas em plenitude, condensado na expressão "Sumak Kawsay", em língua Quichwa do Ecuador. É neste contexto que surge a ideia de Bem Viver ou Viver Bem com base nas cosmologias andinas, o que significa, fundamentalmente, duas coisas. A primeira é que Viver Bem parte de uma cosmovisão diferente da ocidental que tem as suas raízes nas sabedorias comunitárias e não capitalistas de muitos povos do mundo. Neste sentido, o Suma Kawsay rompe efectivamente com as raízes capitalistas do conceito de desenvolvimento porque ancora em outro paradigma

[1] Estamo-nos a referir ao conceito de Paz liberal que é a hegemónica no mundo de hoje. A trajectória histórica da Paz liberal pode ser traçada desde Kant, Locke ou Mill que lançaram os alicerces filosóficos do liberalismo que durante a era colonial se representava a si mesmo como uma missão salvatória e civilizatória dos povos a colonizar (Paris, 2002). Neste sentido, a Paz liberal reflecte a cosmovisão, os conhecimentos dominantes e os interesses dos países vencedores da segunda guerra mundial (MacGinty, 2010:391). Está fundada nos princípios do liberalismo e neo-liberalismo que posteriormente se seguiu, em que *one size fits all*, ou seja, um só modelo de construção do Estado baseado na democracia liberal, e na economia de mercado num cenário de supervisão, para não dizer sujeição, às instituições Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional); manutenção de uma economia de guerra como estratégia dissuasora e onde os vencedores têm acesso aos dividendos económicos políticos e simbólicos; que coloca no seu centro dos processos de decisão as instituições estatais ou transnacionais promovendo uma visão formalista de Paz e resolução de conflitos.

epistémico, ontológico e cosmológico. Por outro lado, recupera muitos dos conhecimentos e do saber-fazer ancestrais que fazem parte das lutas da humanidade, humilhada e despojada pelo capitalismo, colonialismo e o patriarcado, pela emancipação da vida em direcção à maximização da justiça e, como se diz no movimento zapatista, por um *mundo onde caibam muitos mundos*. Desta forma, usaremos o conceito de Bem Viver ou Viver Bem ao invés de "desenvolvimento" para afirmar o quadro teórico que informa o nosso pensamento e análise.

Alcançar o fim do conflito e chegar à Paz, condição sem a qual Viver Bem será impossível, pressupõe uma reconciliação abrangente e profunda, não apenas das feridas do presente, mas também do passado. Na recorrência da eclosão de guerras e outros conflitos armados violentos, diversos autores (Beristain, 1999; Armiño, 2001; Moura, 2010; Cunha, 2012; Alberdi & Barroso, 2020) mostram que uma das causas está relacionada com a negligência e o descuido em fazer o trabalho de memória e trazer para as estratégias de mitigação dos efeitos da violência processos de reconciliação totalmente inclusivos e o desenho de estratégias que apontem tanto para lidar com as causas mais imediatas como com aquelas que subjazem nas profundezas do tecido social. Por isso, entendemos ser crucial ver garantidas a participação efectiva e segura das pessoas mais atingidas pela violência, tanto do lado das vítimas como do lado dos perpetradores, nos diálogos e nas negociações e nas decisões que lhes dizem respeito assim como ao seu território. Nenhuma Paz duradoura, e sem ela o Bem Viver pode acontecer sem reconciliação, justiça e a dignidade humana de todas e todos. Neste sentido, os programas humanitários para enfrentar a vulnerabilidade das pessoas deslocadas, a missão militar da SADC e as missões militares bilaterais existentes e os planos de reconstrução e "desenvolvimento" financiados por diferentes potências estrangeiras e multinacionais que operam no território serão sempre insuficientes, senão potenciadoras de mais violência e conflito; para restaurar a coesão social e a Paz; em muitos aspectos desadequados e ininteligíveis para as populações locais; e em muitos outros são, potencialmente, responsáveis por novos conflitos no terreno (Alberdi *et al*., 2023; Mukadzi, 2022).

Argumentamos, assim, que uma abordagem do Triplo Nexo tem de ser dimensionada de forma a «cuidar sem fazer dano» (Zambrano-Quintero & Larrinaga, 2023:122) para garantir uma visão crítica e contextual que implemente práticas inclusivas em cada uma das suas etapas: seja na fase da ajuda humanitária, na construção da Paz (Anderson, 1999) ou na fase da reconstrução com vista ao desenvolvimento, ou seja, ao viver bem de todas e todos na província e no País.

A partir de uma perspectiva feminista situada, com este trabalho temos por objectivo principal contribuir para a descolonização da ideia de Paz e do desenvolvimento a partir das aprendizagens realizadas em Cabo Delgado. Começamos por problematizar o quanto de colonial permanece nas nossas teorias e abordagens. Num segundo momento, focamo-nos na crítica decolonial e feminista dos conceitos de Paz e desenvolvimento, propondo o conceito

andino de Viver Bem. Na última parte, apresentamos as principais lições aprendidas sobre ajuda humanitária, desenvolvimento, reconciliação e construção da Paz com base no trabalho sociológico e etnográfico realizado pela nossa equipa em conjunto com o grupo Centro de Estudos e Acções pela Paz (CEAP) de Cabo Delgado, nos dois últimos anos com comunidades de pessoas deslocadas em Pemba, Metuge, Ancuabe e Montepuez.

## EXERCITANDO UMA DESCOLONIZAÇÃO FEMINISTA DO PENSAMENTO PARA PENSAR A PAZ E O DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE

A nossa primeira tarefa epistemológica é pensar além dos conceitos dominantes que herdámos sobre o que é a guerra, Paz e o desenvolvimento. Para iniciá-la, precisamos ter consciência que os conceitos que continuamos a utilizar, tanto no meio académico como nas instituições internacionais, para representar e dar sentido ao bem-estar e aos conflitos armados e guerras que vivemos e a sua superação, foram gerados a partir da experiência histórica do Ocidente, especialmente da Europa e da América do Norte. Esta permanência de um conhecimento marcado pelo imaginário e a materialidade coloniais e neocoloniais foi designada por *colonialidade do saber e do poder* (Quijano, 2000).

Por isso, parece-nos crucial reconhecer que o longo ciclo colonial europeu teve, e continua a ter, imensos efeitos na vida das/os habitantes dos países que foram as suas colónias e que a presente ordem mundial e a economia política neocolonial – para o que aqui nos interessa, a europeia, a norte-americana e a chinesa – estão a transformar países e regiões do globo em novas colónias. Em outros termos: mantêm a sua independência política, mas são subjugados aos interesses particulares, sejam económicos, geoestratégicos ou políticos das elites das novas metrópoles. Isso significa que, apesar das lutas de libertação e das independências políticas obtidas, o aparato epistemológico e político colonial continua activo e é com ele que prosseguimos comummente a dar sentido aos nossos mundos a que chamamos de pós-coloniais. Daqui resulta, em muitos momentos, não apenas uma disjunção entre a realidade concreta em que habitamos e vivemos e o pensamento que a define e a explica, mas também formas de validação do conhecimento que continuam a desvalorizar e, até silenciar, as estruturas e as formas de produção e comunicação dos saberes endógenos e locais. Por outras palavras, é muito mais fácil aceitar e validar o que uma grande instituição transnacional diz sobre o que é a Paz e o desenvolvimento, e como se deve alcançar, do que sentar e ouvir com atenção o que as pessoas dos locais afectados têm para nos dizer sobre como pensam e sentem essas coisas, e que políticas e medidas se deveriam conceber e implementar (Cunha & Silva, 2021; Alberdi *et al.*, 2023). Às primeiras reconhecemos autoridade, legitimidade, e capacidade de produzir ciência; às segundas reconhecemos um pensamento simplista, incapaz de analisar

os grandes temas, marcado por mistificações e ignorâncias. Entendemos, pois, que a primeira tarefa fica cumprida quando temos consciência de que estamos imersas/os num sistema de conhecimento que continua a colonizar os nossos imaginários teóricos e analíticos e que nos impede, as mais das vezes, de valorizar e reconhecer a importância de outros sistemas de pensamento e análise que fazem parte do nosso acervo humano e epistemológico.

Por outro lado, a literatura demonstra que as mulheres são responsáveis por uma economia três vezes superior à de todo o sector tecnológico no mundo (Oxfam, 2020), mostrando o valor real do trabalho não pago que as mulheres realizam em todos os cantos do planeta. No entanto, continuam a ser as pessoas mais empobrecidas do mundo. De todas elas, são as mulheres africanas as que mais sofrem com estas desigualdades e com as discriminações: apenas 22 homens no mundo possuem mais riqueza do que todas as mulheres de África, o continente mais longamente violentado pelo colonialismo europeu. Isto quer dizer que mais de 671 milhões de mulheres (Countrymeters, 2022), juntando todas as suas riquezas, não conseguiriam acumular aquilo que possuem apenas duas dezenas de homens, todos do Norte global. E, se tivermos em consideração as desigualdades internas existentes no continente, isto quer dizer que quase todas as mulheres africanas são realmente miseráveis no sentido de não possuírem os recursos materiais e simbólicos para poderem viver a sua vida com conforto, sem medo e sem violência, sendo respeitadas e valorizadas. Como Federici (2004) afirma, a acumulação capitalista só é possível à custa da invenção do trabalho doméstico feito gratuitamente pelas mulheres e da invenção de que a elas cabe fazê-lo obediente e silenciosamente. Por outro lado, foi necessário inculcar a ideia e torná-la num *tópos* cultural indiscutível que dita que todo esse labor é fruto da sua natureza e é feito, portanto, por "amor" à sua prole, à qual preside a figura do homem-macho, o chefe de família, o principal beneficiário directo destas sociedades domésticas. Percebe-se que bem como o colonialismo, o capitalismo e o patriarcado actuam em articulação, reforçando mutuamente os sistemas de opressão que geram. Lugones (2010), a este respeito, fala da *colonialidade do género* para significar a intersecção entre o colonialismo, o capitalismo e o patriarcado que produz a hegemonia de uma certa maneira de pensar e instrumentalizar o conceito de género em favor dos interesses e privilégios das elites contemporâneas, praticamente compostas por homens brancos e que vivem no Norte global, e dos seus aliados que vivem e governam no Sul global.

Para o que aqui nos interessa, argumentamos que uma dupla ruptura é necessária. Por um lado, romper com a ideia de que existe uma única forma de produzir ciência marcada por metodologias, indicadores e formas de validação e verificação universais, todos gerados a partir do centro imaginado do mundo que é o norte-moderno-ocidental. Por outro, perceber que descolonizar o pensamento necessita de uma perspectiva feminista que não só rompa com a naturalização da menoridade das mulheres, mas ponha em evidência que os privilégios e os benefícios tão desigualmente repartidos segundo as identidades sexuais e de género nas

sociedades contemporâneas, são a pedra angular que sustenta um sistema injusto, violento e predatório, incluindo o científico.

Neste sentido, vale a pena determo-nos um pouco sobre a questão da violência já que esta é uma das principais características da realidade que pretendemos analisar. A violência produz sempre dano e dor. Ora, não causar dano e dor a ninguém (Anderson, 1999) é fundamental para poder pensar a Paz e o Bem Viver em Moçambique. Partimos da ideia de que o que é vivido e pensado como dano e dor é fortemente moldado pela identidade sexual e/ou de género, pela história, pela experiência, pelas culturas e pelas ferramentas materiais e simbólicas que são usadas para resolver os conflitos (Zambrano-Quintero & Larrinaga, 2023). Consequentemente, as respostas que podem prevenir, mitigar e reparar os danos e as dores advindas das violências geradas pelas guerras, e por modelos de desenvolvimento injustos, espoliadores e discriminatórios (Harvey, 2004) e que podem restaurar a harmonia, a Paz e a justiça são sempre muito específicas dos contextos onde devem ser implementadas.

Por outro lado, tendo em mente o caso de Cabo Delgado, constatamos que apesar de existir uma literatura vibrante e notável sobre a guerra,[2] há, contudo, uma ausência notável em duas áreas principais: (i) há poucos estudos feitos por mulheres; (ii) quase não há estudos que incorporem análises das mulheres – refugiadas ou não – da guerra, e o que é preciso fazer para acabar com ela e avançar para a fase de reconstrução e cura social rumo a uma Paz eficaz e duradoura. Por outro lado, quando a literatura especializada ou jornalística aborda a questão das mulheres na guerra de Cabo Delgado, quase sempre o faz na perspectiva da vitimização de mulheres e raparigas adultas: abuso sexual, violência baseada no género, perda de membros da família, mortalidade materna e infantil, entre outras questões (Cunha, 2021). É óbvio que é muito importante denunciar e abordar estes problemas, contudo, muitas vezes, exerce uma dupla vitimização e, pior, tem tido o efeito perverso de obscurecer a agência e a inteligência das mulheres nas várias esferas da vida onde elas desempenham papéis sociais vitais.

De facto, os sofrimentos vividos por gerações inteiras durante a conquista, ocupação e exploração colonial (passada e presente) não têm sido suficientemente tidos em conta nas análises das violências subsequentes para entender de forma mais complexa e cabal o porquê da recorrência da guerra e da persistência da pobreza em Moçambique. A nosso ver, é cada vez

[2] Sem ter a pretensão de esgotar o que já foi escrito e publicado indicamos as seguintes obras: Mukadzi, Colaboratório Feminista. 2022. "Passado, presente e futuro na voz das mulheres e raparigas afectadas pelo conflito em Cabo Delgado: Uma análise feminista". Maputo: ALIADAS; CESC; Embaixada do Canadá, 249 pp; Morier-Genoud, E. 2020. The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning, *Journal of Eastern African Studies*, DOI: 10.1080/17531055.2020.1789271; Saide H., Forquilha, S. and Pereira, J. 2019. Islamic Radicalization Northern Mozambique. The Case of Mocímboa da Praia, *Cadernos IESE* n.º 17E. Maputo: IESE; Chichava, S. 2020. Who is "the enemy" attacking Cabo Delgado? Short presentation of the hypotheses of the Mozambican government, *IDeIAS*_Nº127e – Maputo, 28 de Abril de 2020; Matsinhe, D. and Valoi, E. 2019. The genesis of insurgency in northern Mozambique, *ISS, SOUTHERN AFRICA REPORT* 27; Feijó, J. e Maquenzi, J. 2019. O processo de Insurgência armada em Cabo Delgado, *OMR - DESTAQUE RURAL* Nº 64; Feijó, J. e Maquenzi, J. 2019. Poverty, Inequality and Conflict the Northern Cabo Delgado *OMR – Observador Rural*, nº 76; Pirio, G., Pitelly, R. y Adam, Y. 2018. "The emergence of Violent Extremism in Northern Mozambique", *Spotlight – Africa Center for Strategic Studies*, 25.03.2018; Pirio, G., Pitelly, R. y Adam, Y. 2019. "The Many Drivers Enabling Violent Extremism in Northern Mozambique", *Spotlight – Africa Center for Strategic Studies*, 20.05.2019.

mais necessário ouvir aquelas e aqueles que viveram as múltiplas violências e as tentativas de reconciliação nos últimos 60 anos. Se pensarmos com cuidado epistemológico, no tempo de uma vida, experimentou-se uma sucessão de acontecimentos, traumas, e momentos-chave de uma enorme importância social, política, económica e cultural: o colonialismo português com todas as suas violências; as agruras e sacrifícios da guerra de libertação; as enormes alegrias e expectativas da independência nacional; as dificuldades e desgraças da guerra dos 16 anos; a esperança do regresso à Paz com os Acordos de Roma; a factura paga ao Fundo Monetário Internacional com os Ajustamentos Estruturais e o fim do sonho de um país justo para todas e todos para, passados menos de vinte anos, em Cabo Delgado, emergir uma nova guerra que tira vidas, casas, separa as famílias e destrói as esperanças.

Este espaço-tempo, simultaneamente epistémico, político e biográfico de muitas e muitos moçambicanas/os, não pode ser omitido e negligenciado para imaginar, pensar e realizar a Paz e o Bem Viver. Descolonizar, pois, a Paz e o chamado "desenvolvimento" em Moçambique significa, em primeiro lugar, abrir um espaço às memórias divergentes e permitir que as e os moçambicanas/os, em geral, e o povo de Cabo Delgado, em particular, possam definir por si mesmas/os o que é a Paz que ambicionam e o que significa Viver Bem e pelo que estão dispostas/os a lutar num horizonte de emancipação pessoal e colectiva. Trata-se de pensar e construir a Paz e o Bem Viver de baixo-para-cima e de dentro-para-fora. É complexo, mas parafraseando Nelson Mandela, só impossível até se fazer.

## NÃO HAVERÁ BEM VIVER SEM PAZ E NÃO HÁ PAZ SEM BEM VIVER

Como argumentámos em cima, não podemos analisar a economia política contemporânea sem levar em linha de conta a imbricação dos três principais sistemas de opressão que nomeámos: o colonialismo – as continuidades e permanências do colonialismo secular a que chamámos de colonialidades e as novas formas de ocupação e exploração por despojo que designámos de neocolonialismo –, o capitalismo na sua forma neoliberal e o atávico, mas sempre poderoso, patriarcado. Para os objectivos deste trabalho, é importante reflectir um pouco mais sobre a intensa conexão entre Paz e Bem Viver cuja epítome usada aqui é: não haverá Bem Viver sem Paz e não há Paz sem Bem Viver. Isto obriga-nos a avançar um pouco mais nas nossas reflexões sobre a descolonização feminista destas duas faces da realidade que se vive em Cabo Delgado, Moçambique.

Propomos começar por pensar que, quase sempre, a nossa Paz, ou melhor, a ausência de conflitos armados em que vivemos, existe à custa de uma guerra contra os *outros*. Não é possível fazer a Paz em Cabo Delgado sem compreender que existe uma economia política que determina o lugar de cada país, nas relações de poder político e económico globais que operam

além das fronteiras dos estados-nação. Esse sistema contínuo de produção de desigualdades é replicado no interior dos países. Por isso há regiões sacrificais e outras que são claramente beneficiadas em relação a onde reside o lugar de poder de decidir e de exercer coação sobre os que são considerados como *outros-abaixo-de-nós*. Essa lógica determina os meios que nações, estados e populações têm para lidar e pôr fim aos conflitos violentos nos seus territórios assim como que modelos de "desenvolvimento" são possíveis de implementar. A geopolítica dos interesses dos países, tanto a nível regional como internacional, é quase sempre um elemento crítico essencial para compreender a eclosão e manutenção dos estados de guerra em todo o mundo. Por outras palavras, nenhuma guerra é puramente doméstica; nenhum modelo de desenvolvimento é meramente nacional.

O segundo elemento de análise é a criação de zonas de interesse económico que têm que ver com o acesso a matérias-primas e recursos naturais valiosos e, com isso, a ampliação das fronteiras extractivas, bem como com a mobilidade de bens e capitais (Alberdi, Casimiro & Cunha, 2019; Brito *et al*., 2010). As elites globais, que constituem 1 % da população mundial e que controlam o capitalismo financeiro e extractivista neoliberal (Oxfam, 2020)[3], são por natureza predatórias, e recorrem à violência para alcançar os resultados de lucro e acumulação que lhes são favoráveis. É imprudente pensar que não existe uma relação directa entre as guerras sofridas por uns e o paraíso de Paz e prosperidade em que outros vivem.

A deslocalização de indústrias para países onde a mão-de-obra pode ser escravizada, os diamantes de sangue que são exibidos em festas e festivais de luxo, as redes de tráfico humano e exploração sexual de mulheres, o tráfico de droga, a florescente indústria de armas de países centrais, como a França, o Reino Unido, os Estados Unidos da América, entre outros, são algumas das facetas destas relações obscuras que impõem uma violência estrutural permanente que conduz a guerras onde as pessoas não se podem defender. Há, então, que reconhecer que os conflitos e a violência, especialmente a armada, são alimentados e mantidos à custa de relações de poder fortemente desiguais num contexto de hegemonia planetária de um modelo de desenvolvimento capitalista (Harvey, 2004; Amin, 2011) para o qual as identidades sexuais e de género não são neutras nem alheias (Cunha, 2021; Collet, Gwala & Farwenee, 2020).

A contribuição para a descolonização feminista dos estudos da Paz e do Bem-Viver que aqui discutimos conduz-nos às seguintes asserções. Em primeiro lugar, precisamos de sublinhar a interseccionalidade dos sistemas de opressão e exploração presentes na nossa contemporaneidade e como não se pode pensar nem a Paz nem o Viver Bem separadamente e

[3] O relatório publicado pela OXFAM no início de 2020 apresenta alguns dados que consideramos serem reveladores. Entre outros, na sua página 5 pode ler-se:
- Em 2019, os bilionários do mundo, que somam apenas 2153 pessoas, detinham juntos mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas;
- O 1 % mais rico do mundo detém mais que o dobro da riqueza de 6,9 bilhões de pessoas;

sem uma abordagem profundamente feminista[4] e decolonial. Em segundo lugar, defendemos que nem a Paz nem o Viver Bem podem ser concebidos como conceitos abstractos e supostamente universais, organizados em categorias e subcategorias, níveis e âmbitos todos definidos a partir de um mundo estranho e distante, tanto geográfica quanto epistemologicamente, daquele onde queremos que emerja a maximização da justiça social para todas e todos. Em terceiro lugar, argumentamos que a Paz e Viver Bem, são processos dinâmicos, complexos, diversos, polifónicos, que se constroem a partir das estórias do passado e do presente, da imaginação do futuro com base nas múltiplas experiências e cosmovisões presentes nos mundos que são habitados pelas comunidades de vida humana e não humana. Como diz Escobar (2016), trata-se de renunciar ao universo para reconhecer o pluriverso vital que somos nós, a humanidade inteira, juntamente com a Mãe Terra[5] à qual pertencemos. Assim, é nosso entendimento teórico e analítico que é necessário resgatar as visões de Paz e de Viver Bem, a partir de baixo, valorizando as sabedorias ancestrais e os instrumentos que todas as culturas têm para imaginar a sua harmonia, a sua felicidade, justiça e resolver os seus conflitos de uma forma positiva e transformadora e sem recorrer à violência que inflige dor e dano amputando a dignidade da vida que deveria ser garantida.

## DESCOLONIZAR É APRENDER A DESAPRENDER EXERCITANDO A HUMILDADE EPISTEMOLÓGICA

Parece-nos importante começar com uma lição preciosa aprendida em Cabo Delgado que nos chegou da cultura Emakhuwa, através do conceito de *Wunnuwana*. *Wunnuwana* significa *crescer com*. Não se trata apenas de crescer para se ficar maior, mas apela a uma relação tridimensional de interdependência e cuidado: com a natureza, com as pessoas e com o sagrado. Só se pode ser, só se pode crescer em Paz consigo mesma/o, Viver Bem, participando na vida da comunidade que envolve sempre todas as criaturas: as que existem, as que já morreram, mas continuam a viver de outras maneiras – as/os nossas/os ancestrais – e as que ainda não nasceram, mas que já fazem parte de nós. Este conceito do tempo em forma de espiral não pode ser compreendido por aqueles para quem o tempo é uma linha que se sucede irremediavelmente de forma cronológica. De acordo com esta lição, só é alcançada a Paz e o Bem Viver no cuidado que exige e promove esta relação permanente num trabalho incansável e incessante de cuidados recíprocos. Fazer as Pazes e Viver Bem são plurilógicos e pluriversais,

[4] Note-se que não é de forma nenhuma equivalente abordagem feminista decolonial e perspectiva de género, no sentido que é dominante e usado pelo desenvolvimentismo hegemónico em Moçambique e no mundo. A/o leitora/or pede-se a atenção para as profundas diferenças argumentadas ao longo de todo o texto.

[5] Ao usarmos este conceito Mãe Terra, estamos a reforçar a nossa crítica ao desenvolvimento que Moçambique tem prosseguido a partir de uma abordagem ecofeminista. No entanto, não sendo o objectivo deste trabalho, não desenvolvemos esta discussão. Esta nota serve, porém, para informar a /o leitora/or da nossa direcção teórica e analítica a este respeito.

onde *Wunnuwana* é crescer juntas/os, é saber que a minha humanidade só encontra sentido pleno na humanidade de todas/os.

Aprendemos ainda que estamos no momento de fazer um trabalho de memória. Isto significa repudiar o esquecimento que sucessivas políticas de omissão ou de negligência histórica procuram levar a cabo para tornar hegemónica uma só visão dos acontecimentos e da história aniquilando todas as narrativas divergentes. Este trabalho de memória tem de incluir, sem falta, as mulheres de todas as idades e as suas narrativas sobre as causas próxima e longínquas da guerra; sobre efeitos e consequências; sobre como não voltar à guerra e à violência generalizada; do que significa Viver Bem e o que se sonha para o presente e o futuro. O trabalho de memória no qual as mulheres tomam parte de forma inteira, é uma condição crítica para criar o espaço necessário para a cura e amplia as possibilidades da sociedade, como um todo, de compreender a sua própria história e aprender com ela. Este trabalho de memória é ao mesmo tempo terapêutico e político, na medida em que recria as possibilidades de viver juntas/os e desfrutar com justiça os benefícios que a Mãe Terra tem para oferecer.

Neste sentido, terminamos este trabalho com a reflexão conjunta realizada com as nossas companheiras e companheiros em Cabo Delgado que resultou no texto que se segue. Resume algumas das contribuições concretas para uma descolonização feminista da Paz e como se pode pensar o Viver Bem em Cabo Delgado e Moçambique. Podem, as/os colegas da academia estranhar o tom em que está escrito; pode parecer demasiado coloquial e sem prerrogativas teóricas. Mas queremos defender com ele o nosso posicionamento epistemológico que temos vindo a argumentar ao longo deste trabalho. Está escrito nos termos e na forma em que faz sentido para todas as pessoas envolvidas na sua construção. Este facto valida uma objectividade forte (Harding, 1998), a densidade social e analítica, e ajuda a quem o ler a romper com o formalismo escolástico colonial que tanto lugar ainda ocupa as nossas mentes. Em segundo lugar, é um texto intensamente teórico e, se houver dúvidas quanto a isso, lembremo-nos que as ciências sociais críticas há muito já nos alertaram para aquilo que canonicamente nos habituámos a chamar de *grounded theory* (Charmaz, 2006).[6] Serve também a *grounded theory* para não esquecermos que teorizar não é um privilégio de alguns, mas uma acção humana informada pela experiência, pela reflexão e meditação profundas sobre a realidade que todas e todos praticamos mesmo sem lhe atribuir nome e valor científico.

Mais do que uma *grounded theory,* é para nós um sentir-saber-fazer artesanal como modo de produzir e comunicar ciência. Este sentir-fazer-pensar permite narrativas autorais daquelas que sempre foram vistas e consideradas inferiores, residuais e subalternas como a maioria das mulheres no mundo. Serve-nos para terem o poder de representar, à sua maneira, os corpos,

6 Barney G. Glaser e Anselm L. Strauss são considerados os criadores da *grounded theory*. O seu livro *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* (1967) delineou os princípios e técnicas da abordagem. Kathy Charmaz fez contribuições significativas para o desenvolvimento e o avanço da *grounded theory* e é amplamente citada.

os mundos em que vivem e o conhecimento que possuem. A isso chamamos de autoria e autoridade. É o poder de definir o que é o poder, que em vez de coerção e exploração pode ser a energia, vitalidade e o vigor da emancipação, nos seus próprios termos. Esta razão artesanal, abre esse vasto campo de enunciação, de comunicação através da sua economia de abundância – porque há sempre muitos mais conhecimentos no mundo que o modo ocidental de conhecer o mundo (Santos & Cunha, 2022). Por outras palavras, devolve às pessoas a abundância inscrita na sua diversidade de sentir-saber-fazer de e no mundo. Assim, a autoria e a autoridade deixam de ser uma disputa tornando-se num campo de realizações recíprocas.

Se não perguntarmos às pessoas o que precisam, como pensam que podemos ajudá-las a recuperar a sua autonomia, como podemos ajudá-las a tornarem-se mais fortes como colectivo, que apoio concreto precisam, tudo se pode perder. Talvez a solução esteja no que fazemos com a informação que recolhemos e como temos a capacidade de a traduzir em questões concretas que fortalecem as pessoas. Este é o desafio, e seria a forma de compensar o presente de informação que partilham connosco para elaborarmos os nossos estudos e recomendações. Por isso, as pesquisas e as consultorias devem ter como objectivo principal poder transformar esta informação em acções concretas que permitam às pessoas, hoje vulneralizadas, reemergir, recuperar e ter uma vida digna.

É difícil estabelecer uma relação realmente bidireccional de solidariedade com as famílias mais afectadas, as deslocadas e as acolhedoras. Mas temos de tentar. No futuro, quando fizermos trabalho comunitário, temos de pensar nesta chave. Como podemos assegurar que o que resta para as comunidades não é insignificante, e que todos os nossos esforços humanos e económicos não se perdem nesta longa cadeia de cooperação, sem realmente chegarmos onde eles precisam de ir.

O nosso trabalho está sem dúvida a tornar-se um pouco extractivo, e temos de estar cientes disso. Mas se formos humildes e dispostas/os a aprender e compreender, e se formos capazes de concretizar a devolução tanto do nosso trabalho de investigação como da nossa intervenção comunitária para a Paz nas comunidades, não será tanto assim. Embora seja difícil de concretizar. Devemos todas/os sentar-nos um dia e concretizar estes devolver em dobro do que temos recebido das comunidades.

A partir daí, temos de recolher, sistematizar e transferir de uma forma simples as complexidades do que nos dizem. Devemos também ser sensíveis às interseccionalidades de género, etnia, religião, classe social, o que nos dá uma visão mais ampla das desigualdades que existem entre as famílias, a província e no país. Além disso, no diálogo com as famílias, tentaremos captar o que elas consideram importante para levar de volta a outros organismos onde são tomadas decisões sobre ajuda humanitária e construção da Paz.

Obviamente é muito difícil conseguir a sua participação directa quando as suas necessidades básicas não são cobertas, mas temos de, sem criar falsas expectativas, ser persistentes na ideia de que juntas/os podemos mudar algumas das decisões que as afectam. Devemos estar sempre conscientes de que o que restará para estas famílias é imensamente menos do que o que ficará para nós. Pensar e reforçar um regresso às comunidades, concretizando-o em algo específico do qual elas podem beneficiar (mesmo materialmente), tem de ser uma chave no nosso trabalho científico. É claro que temos de trabalhar o quotidiano sem esquecer a estrutura. Esta é a parte complicada, mas temos a certeza de que pouco a pouco o conseguiremos fazer.

Somos encorajadas/os a ouvir o apelo à acção que ressoa na voz de Amílcar Cabral: não digam mentiras; não reivindiquem vitórias fáceis. Não queremos perder de vista os nossos limites e as contradições com que vivemos. O que realmente importa é pensar em fazer de modo a transformar o mundo com Paz e justiça para todas e todos.

## CONCLUSÃO

O principal objectivo deste trabalho foi contribuir para a descolonização feminista da Paz e do desenvolvimento a partir da realidade de Cabo Delgado onde temos estado a trabalhar desde 2017 juntamente com as/os companheiras/os do Centro de Estudos e Acções para a Paz de Pemba (CEAP). Depois de delimitar o âmbito de análise e situar a nossa discussão desenvolvemos o nosso argumento em três partes. Na primeira procurámos levar a cabo uma breve discussão epistemológica sobre o significado que atribuímos ao processo de descolonização do pensamento. Na segunda parte, focamo-nos na crítica decolonial e feminista dos conceitos de Paz e desenvolvimento, propondo antes o conceito e a epistemologia andinos de Viver Bem ou Bem-Viver. Procurámos mostrar as interseccionalidades entre os sistemas contemporâneos de opressão principais e como isso sobredetermina os diagnósticos e as alternativas para a transformação social que concebemos e propomos. Terminamos com um exercício a que chamamos de humildade epistemológica em três momentos: retirando consequências do conceito Emakhwa de *Wunnuwana* como uma forma endógena e produtiva de pensar as sociabilidades pacíficas e o Viver Bem; propondo um trabalho de memória como um passo fundamental para chegar à Paz substantiva e duradoura; partilhando a nossa forma artesanal de produzir ciência e conhecimento através de algumas das reflexões cooperativamente elaboradas durante o nosso trabalho de pesquisa-acção em Cabo Delgado.

# REFERÊNCIAS


Alberdi, J. & Barroso, M. (2020). "Broadening the analysis of peace in Mozambique: Exploring emerging violence in times of transnational extractivism in Cabo Delgado." *Global Society*. 35 (2), 229–246.

Alberdi, J., Casimiro, I. & Cunha, T. (2019). *Territorios en Conflito. Claves para la construcción de alternativas de vida.* Gernika-Lumo: Asociación de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz.

Alberdi, J. *et al.* (2023). *Guerra, despalziamentos forzados y respuestas a la crisis em Cabo Delgado, Mozambique.* Maputo: Ayuda em Acción.

Amin, S. (2011). *Ending the crisis of capitalism or ending capitalism.* Dakar: CODESRIA.

Anderson, M. B. (1999). *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War.* London: Lynne Rienner Publishers.

Armiño, K. P. (2001). "Mozambique: del Éxito de la Pacificación a Incertidumbre del Desarrollo". In: T. Osorio & M. Aguirre (eds.). *Después de la Guerra: Um Manual para la Reconstrucción Posbélica.* Barcelona: Icaria. pp. 221–248.

Beristain, C.M. (1999). *Rescontruir el tejido social.* Barcelona: Iscaria.

Brito, L. de, Castel-Branco, C., Chichava, S. & Francisco, A. (eds.) (2010). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique.* Maputo: IESE.

Chancoso, B. (2014). "El Sumak Kawsay desde la visión de la mujer." In: A. L. Hidalgo-Capitán, A.G. García, & N. D. Guazha (eds.). *Antología del pensamento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay.* Huelva: Pydlos. pp. 221–227.

Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis.* London: SAGE Publications.

Collet, A., Gwala, D. & Farwenee, H. (2020). *Continuities of gendered violence in conflict making political economy visible insights by young feminist form the global south. Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN).* London: Zed Books.

Countrymeters (2022). *África.* 2022. Disponível em: https://countrymeters.info/pt/Africa. (consultado a 29 de Maio de 2022).

Cunha, T. (2021). *"Arrancando-nos da nossa terra, arrancam-nos as raízes e ficamos só no mundo. Um retrato da guerra em Cabo Delgado nas vozes das mulheres."* Maputo: Fórum Mulher.

Cunha, T. (2012). "As memórias das guerras e as guerras de memórias. Mulheres, Moçambique e Timor-Leste." *Revista Crítica de Ciências Sociais.* (96) pp.67–86.

Cunha, T. & Silva, T. da (2021). *"O saber ocupa lugar. A construção da Paz e a Coesão Social em Cabo Delgado."* Maputo: MASC.

Escobar, A. (2016). "Sentipensar com la Tierra: Las Luchas Territoriales y la Dimensión Ontológica de las Epistemologías del Sur." *Revistade Antropología Iberoamericana*. 11 (1), 11–32.

Federici, S. (2004). *Caliban and the witch*. Brooklyn: Autonomedia.

Feijó, J. (2022). *Cabo Delgado um ano depois da chegada das tropas estrangeiras*. Disponível em: https://www.rfi.fr/pt/programas/convidado/20220729-cabo-delgado-um-ano-depois-da-chegada-das-tropas-estrangeiras?ref=wa.

Gibson-Graham, J. & Gibson, K. (2008). Diverse Economies: Performative Practices for Other Worlds Progress. *Human Geography*. 32 (5), 613–632.

Guzmán, V. (2001). La Paz Imperfecta. Uma Perspectiva de la Filosofía para la Paz. In: F. Muñoz (ed.). *La Paz Imperfecta, Granada*. Granada: Universidad de Granada. pp. 67–94.

Hanlon, J. (2022). *Mozambique News Report and Clippings*. 602.

Harding, S. (1998). *Is Science Multicultural? Postcolonialisms, Feminisms, and Epistemologies*. Bloomington: Indiana University Press.

Harvey, D. (2004). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Socialist Register*. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf.

IOM (2022). *Mozambique – Cabo Delgado, Nampula, Niassa, Zambezia and Inhambane Provinces. Summary of Results – IDP Baseline Assessment Round 15*. Disponível em: https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/Baseline%20Assessment%20Report%20-%20Mozambique%20-%20R15%20-%20February%202022.pdf.

Lugones, M. (2010). Toward a decolonial feminism. *Hypatia*. 25 (4), 742–759.

MacGinty, R. (2010). Hybrid Peace: The Iteraction Between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*. 44 (4), 391–412.

Meer, S. (2018). *Armas, Poder e Política. Extractivismo, Militarização e Violência contra as Mulheres em Moçambique*. Maputo: WOMIN – African Women Unite Against Destructive Resource Extraction.

Moura, T. (2010). *Novíssimas guerras. Espaços, identidades e espirais de violência armada*. Coimbra: Editora Almedina.

Mukadzi (2022). *Passado, presente e futuro na voz das mulheres e raparigas afectadas pelo conflito em Cabo Delgado: Uma análise feminista*. Maputo: ALIADAS.

Oxfam (2020). *Time to care. Unpaid and underpaid care work and d the global inequality crisis*. London: Oxfam.

Paris, R. (2002). International peacebuilding and the mission civilizatrice. *Review of International Studies*. 8 (4), 637–656.

Quijano, A. (2011). Bien Vivir: entre el desarrollo y la des/colonialidad del poder. *Ecuador Debate*. (84) pp.77–87.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina. In: E. Lander (ed.). *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 201–246.

Randriamaro, Z. (2018). *Para além do extractivismo: Alternativas feministas para um desenvolvimento equitativo em termos sociais e de género em África*. Reflexões Feministas 2. Maputo: Fundação Friedrich Ebert.

Santos, B. de S. & Cunha, T. (eds.) (2022). *Economias de Bem Viver. Contra o desperdício das experiências*. Coimbra: Edições 70.

Shiva, V. (2015). *A Violência da Revolução Verde. Agricultura, Ecologia e Política do Terceiro Mundo*. Paço de Arcos: Edições Mahatma.

Stephenson, C. (1999). Gender and United Nations Agenda for Peace. In: I. Breines, D. Gyericz, & B. Reardon (eds.). *Towards a women's agenda for a culture of peace*. Madrid: UNESCO. pp. 101–112.

Svampa, M. (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.

Zambrano-Quintero, L. & Larrinaga, I. B. (eds.) (2023). *Metodologias para la construcción de alternativas de vida. Enfoques para el acompañamiento de processos y consolidación de narrativas sobre sostenibilidad de la vida*. Gernika-Lumo: Gernika Gogoratuz.

# O *AGENCY* DA MULHER NOS ATAQUES DO *AL-SHABAAB*[1]

Lúcio Posse

*«A história não é apenas a da experiência [e visão] masculina,*
*mas também a da feminina.*
*Não pode ser apenas escrita na perspectiva do homem […]*
*mas também numa perspectiva feminina.*
*Não sugiro que apenas se inverta o postulado […]*
*estabelecendo a pretensão*
*oposta de que o género é mais importante do que tudo o mais*
*– apesar de, só pelo facto desta inversão,*
*nos abrirem os sentidos*
*para muitas [outras] descobertas históricas.»* (Bock, 1989: 179).

*«No caso das crianças, a sua exclusão efectiva da arena política não é percebida*
*como tal – ou seja, não é tematizada como um problema político –*
*porque se considera que é mera decorrência de uma característica natural, que*
*as torna incapazes de promoverem os seus próprios interesses.*
*Durante muito tempo, a participação política feminina*
*foi encarada de forma semelhante.»* (Miguel, 2001: 254).

[1] A pesquisa e redacção do presente texto foi financiada pela Fundação Rosa Luxemburg Stiftung (RLS) por meio dos fundos do Ministério Federal da Cooperação Económica e do Desenvolvimento da República Federal da Alemanha. O conteúdo da publicação é da exclusiva responsabilidade do autor e não reflecte necessariamente a posição da Fundação.

# INTRODUÇÃO

No âmbito dos esforços para compreender o fenómeno dos ataques dos *al-shabaab*[2] em Cabo Delgado, torna-se importante perceber o lugar da mulher[3] nesses ataques. Para tal, procuro, a partir das pesquisas sobre o fenómeno, questionar o *agency* da mulher nos ataques desse grupo. A pesquisa dos materiais para a presente análise limitou-se ao Google Académico e a alguns motores de busca de intuições públicas, privadas e de pesquisa, agências humanitárias e organizações não-governamentais nacionais e internacionais. Para tal, defini como palavras-chave "mulher nos ataques em Cabo Delgado", "situação em Cabo Delgado", "ataques em Cabo Delgado". O período da ocorrência dos ataques serviu de referencial cronológico para a pesquisa dos textos, isto é, pesquisei textos publicados entre 2017, ano que iniciaram os ataques, e 2024, ano de redacção do presente texto. Nessa pesquisa, concentrei-me nas dinâmicas do conflito, isto é, génese, evolução, constituição, recrutamento, características e responsabilidades dos membros do grupo. Com isso, excluí textos que procuram olhar para o conflito numa perspectiva humanitária – mesmo compreendendo a sua importância – por considerar que reproduzem um olhar da mulher enquanto vítima e vulnerável, em contexto de conflito. Reafirmo, não que não esteja consciente que a mulher é um dos grupos (à semelhança das crianças, idosos e deficientes) mais afectados por esse e outros conflitos, situação que a coloca na condição de vítima e vulnerável.

Ao fazer esta reflexão adoptei uma perspectiva de estudos feministas e de género. Esta escolha surge da necessidade de olhar para a mulher além da sua condição de *vítima* e *vulnerável*, historicamente presente nas pesquisas, discursos formais e informais de diferentes indivíduos e grupos sociais. Ou seja, olho para a mulher enquanto *sujeito/agente* consciente, e que participa activamente nos processos e dinâmicas sociais, políticas, económicas desde o nível micro (como, por exemplo, a família) ao macro (como, por exemplo, o grupo ou a sociedade), com o objectivo de concretizar os seus interesses individuais e/ou colectivos (Perrot, 2017; Davis, 2016, Nkenkana, 2015; Nzomo, 2013, Pinto, 2010; Bock, 1989). Ao optar por esta

[2] Esta designação resulta do facto de o grupo nas suas acções ou declarações se assumir como sendo *al-shabaab* (Morier-Genoud, 2021; Macalane & Jafar, 2021; Chichava, 2020a, 2020b, 2020c; Forquilha, Pereira & Habibe, 2019; Matsinhe & Valo, 2019; Feijó, 2021b). Designação que, por exemplo, para Bekoe, Buchard & Daly (2020: 3-6); Heyen-Dubé & Rands (2021) não se aplica por falta de evidências. Bekoe, Buchard & Daly (2020: 3-6) consideram ser mais aplicável a denominação de *Ahlu Sunna Wa-Jamo* (ASWJ), por ter sido possível identificar, apesar de não existirem fontes documentais que comprovem.

[3] É importante referir que a categoria "mulher" não deve ser entendida enquanto categoria unívoca, porque a mesma carrega consigo uma multiplicidade de sentidos e significados que resultam dos processos e dinâmicas das relações de poder, de género, que se foram consolidadas ao longo da história, em que as mesmas são influenciadas por diferentes factores, como, biológicos, socioculturais, económicos, políticos, interesses individuais, entre outros, que dão forma a categoria "mulher". Ou seja, a categoria "mulher" deve ser entendida como produto histórico que se observa sempre que ocorrem manifestações que dão forma às acções, sentidos e significados em que o "sujeito mulher" reivindica para si uma identidade ou quando a identidade é lhe atribuída pelo Mundo, ou seja, pelos "outros". Com isso, afirmo que, por uma questão de redacção, optei pela grafia "mulher" no singular, mesmo reconhecendo a sua pluralidade e diversidade. Para uma discussão aprofundada sobre "o que é ser mulher?" ou "a questão mulher" consultem-se, entre outros, Beauvoir (1967 e 1970), Young (1994), Andrande (2021), Butler (2003), Watson (2016), Phillips (2001) e Chartier (1995).

perspectiva, não estou a assumir que a mulher seja membro activo no grupo dos *al-shabaab,* e que é um ser cruel – se tivermos em atenção a forma violenta e assassina em que são descritas as acções desse grupo. Estou, sim, a questionar, por meio dos textos consultados, o *agency*[4]*/ou agenceidade* da mulher nos ataques dos *al-shabaab.*

Esse interesse resulta, pelo menos, de dois motivos. O primeiro tem que ver com o facto de considerar que a mulher tem interesses pelos quais luta, porque também se sente afectada – à semelhança do homem – pelas dinâmicas políticas, económicas e sociais onde ela se encontra inserida (Perrot, 2017; Davis, 2016; Arnfred, 2015; Nkenkana, 2015; Nzomo, 2013; Pinto, 2010; Beall, Hassim & Todes, 1989). Dito de outra forma, mas recorrendo às palavras de Mitchell (2006: 203) nos seguintes termos «as [mulheres] não se constituem em uma unidade de um número de unidades que podem ser isoladas, mas são metade de uma totalidade: a espécie humana», situação que faz dela parte das dinâmicas e dos processos dos diferentes fenómenos, não só enquanto vítima, mas também como *sujeito* activo à semelhança do homem. E ao olhar para os ataques dos *al-shabaab* enquanto resultado da pobreza associada ao sentimento de marginalização e de exclusão social, política e económica dos residentes nesta província (Moreira, 2020; Bonate, 2006; Osório, 2007; Meneses, 2008; Arnfred, 2015), a mulher é tão afectada – e sem dúvida, muito mais ainda devido às estruturas sociais – quanto o homem.

O texto considera que as análises sobre os ataques do grupo do *al-shabaab* representam a mulher enquanto invisível, submissa, vítima e "objecto" de manipulação masculina por parte dos membros do grupo. Esta perspectiva parece reducionista, na medida em que negligencia a possibilidade de a participação da mulher nos ataques protagonizados por esse grupo simbolizar um acto voluntário de reivindicação da(s) sua(s) agenda(s). Sobre a acção reivindicativa da mulher, mesmo com as suas limitações, a luta de libertação nacional (1964-1974) é um exemplo de que a mulher, no contexto dessa luta, tinha uma agenda pela qual lutou. Contrariamente ao que se pode afirmar no contexto da guerra civil (1976-1992), em que apesar de se fazer referência a participação da mulher, ainda é difícil identificar o seu pensamento sobre a luta. Daí o texto ter, no início, duas secções que questionam, de forma sucinta, o *agency* da mulher nesses dois conflitos que ainda continuam a estruturar, significativamente, a construção do Estado em Moçambique.

[4] No presente texto, o *agency* da mulher deve ser entendido como «o engajamento temporalmente construído por actores de diferentes ambientes estruturais – os contextos temporal-relacionais de acção – que, através do jogo de hábito, imaginação e julgamento, reproduz e transforma essas estruturas em resposta interactiva aos problemas colocados pelas situações históricas em mudança» (Emirbayer & Mische, 1998: 970 – tradução livre do autor).

## A MULHER NA LUTA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL, 1964-1974

O *agency ou autonomia de acção* da mulher nos diferentes processos e dinâmicas em Moçambique – à semelhança de outros contextos, como, por exemplo, na África do Sul, no Zimbabwe, no Botswana e no Reino de Eswatini (antiga Swazilândia) (Moagi & Mtombeni, 2019) – ocorre desde períodos anteriores à colonização. Nesta época, além de a mulher desempenhar tarefas de maternidade, de reprodução social e doméstica, destacaram-se em alguns processos políticos, como foi o caso, por exemplo, da rainha Achinvajila que liderou, no Norte de Moçambique, a luta contra a escravatura entre finais do século XIX e princípios do século XX (Zimba, 2017: 20; Vene, 2018). Para Makana (2019), estas práticas não representavam uma ideologia de género, no sentido de existência de uma consciência de luta pelos seus direitos e interesses.

Com a colonização, a mulher viu-se duplamente oprimida pelas estruturas sociais[5] bem como pelo Estado colonial, por meio da legislação, ao reproduzirem, por um lado, práticas patriarcais que as tornavam submissas e seres oprimidos, e, do outro, por ser nativa, ou seja, "indígena"[6] – à semelhança do homem – em que era discriminada e explorada pelo regime colonial português (Machel, 1979; Mariani, 2012; Zamparoni, 2012; Pinho, 2015; Meneses, 2018; Carvalho, 2019). Foi esta "dupla opressão" da mulher que deu corpo às primeiras manifestações da emancipação da mulher, como referem Amélia *et al.* (2011: 9), em 1947, no distrito de Buzi, em que cerca de 7000 mulheres reivindicaram – com recurso ao protesto contra o cultivo de algodão, tendo queimado as sementes – a exclusão das mulheres grávidas e mães com filhos menores de quatro anos do trabalho nas algodoeiras. Mas foi durante o nacionalismo e o anticolonialismo liderado pela FRELIMO – enquanto movimento de libertação nacional – que a emancipação da mulher se tornou expressiva e ganhou um novo ímpeto ao se tornarem intrínsecos, como se pode observar no discurso de Samora Machel (1979: 14-15), proferido na abertura da Primeira Conferência da Mulher Moçambicana, realizada em Março de 1972,

> *«A libertação da mulher é uma necessidade fundamental da Revolução, uma garantia da continuidade, uma condição de triunfo (…) a Revolução para ser feita necessita de mobilizar todos os explorados e oprimidos, por consequência as mulheres também. A Revolução para triunfar tem de liquidar a totalidade do sistema de exploração e opressão, libertar todos os explorados e oprimidos, por isso tem de liquidar a exploração e opressão da mulher, é obrigada a libertar a mulher.»*

[5] As estruturas sociais a que me refiro são as sugeridas por Mitchell (2006: 221), nomeadamente a produção, a reprodução, a socialização e a sexualidade.

[6] Esta é uma categoria sociopolítica criada pelo regime colonial português por meio de instrumentos legais, como, por exemplo, o "Estatuto Político, Social e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique de 1926" e o "Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique de 1954", para distinguir o nativo do colono.

Apesar da associação intrínseca que Samora Machel (1979) estabelece entre a luta pela emancipação da mulher e a luta de libertação nacional, os processos e as dinâmicas durante a própria luta de libertação mostram que as estruturas sociais se mantiveram quase inalteradas, situação que perpetuou a subalternidade da mulher nas diferentes estruturas do próprio movimento nacionalista. Por outras palavras, nem a criação do Destacamento Feminino (1967) nem da Organização da Mulher Moçambicana (1973) – enquanto marcos formais de conquista da luta da mulher pela sua emancipação – permitiram alterar as lógicas de dominação masculina, na medida em que estas organizações foram controladas, desde a sua criação, pela liderança masculina da Frelimo. Ou seja, enquanto se criavam essas organizações, que representaram um grande avanço, as estruturas mentais e culturais patriarcais continuaram a ser o quadro normativo com o qual se definiam as relações sociais entre homens e mulheres dentro do movimento, em particular, e na sociedade, em geral. Isto observou-se pela forma como o papel da mulher se limitou ao desempenho de tarefas de "complementaridade de subordinação", tomando de empréstimo o termo de Soihet, Soares & Costa (2001: 12), tais como o fornecimento de alimentos aos guerrilheiros, transporte de material de guerra, prestação de cuidados de saúde e educação às crianças e outros necessitados, além de participarem da mobilização para as fileiras do movimento, incluindo terem servido de objecto sexual dos guerrilheiros. Enquanto o homem continuou a desempenhar as tarefas "nobres", neste caso de combatente na linha de frente e também na tomada de decisão sobre a ideologia e o rumo da luta de libertação nacional. Com isto, não se verificou a participação activa da mulher, que não fosse nos discursos oficiais – e de forma igualitária em relação ao homem – tanto nos campos de batalha, como também nos processos de tomada de decisão. Houve, na verdade, um processo de *invisibilizacão* política da mulher, cujos impactos ainda são hoje visíveis nas diferentes arenas do poder em Moçambique. Como refere Casimiro (2001: 101), «as mulheres funcionavam ainda como receptoras e não produtoras duma nova ideologia» no contexto da luta de libertação nacional.[7]

Porém, é preciso referir que mais do que a participação da mulher nas dinâmicas e processos da luta de libertação nacional poder ser caracterizada por "complementar"[8], a negligência das suas

[7] Para mais detalhes sobre as dinâmicas de relações de género no contexto da luta de libertação, consultem-se, entre outros, Cristiane Santana (2016); Zimba (2012); Arnfred (2004); Casimiro (2001); Isaacman & Isaacman (1984); Osório (2007); Jacimara Santana (2009); Kruks & Wisner (1990).

[8] Ao insistir neste termo não pretendo dizer que as tarefas desempenhadas pela mulher no contexto da luta de libertação nacional não foram cruciais para o sucesso da luta. Muito pelo contrário. Insisto no termo porque considero que a mulher não chegou a estar ao mesmo nível do homem na luta de libertação nacional, mesmo que o discurso oficial tendesse a colocar a mulher no mesmo nível que o homem. Como refere uma antiga guerrilheira da Frelimo citada por Medeiros (2010: 195), «embora a retórica revolucionária sugira que cada participação na revolução é valorizada, não o é certamente de forma igualitária».

agendas[9] de emancipação foi sob o pretexto de que entravam em conflito com os objectivos da luta de libertação nacional. Esta ideia explica-se pelo facto de alguns considerarem que a luta pela emancipação da mulher ameaçava a ideia de "unidade nacional"[10] por se tratar da luta específica de um grupo, de uma classe, neste caso a mulher, e não do colectivo moçambicano. Esta questão não se limitou ao contexto da luta de libertação nacional, também se observou no período pós-colonial, em que se voltou a negligenciar as lutas pela emancipação da mulher sob o pretexto de que os moçambicanos deveriam concentrar-se, colectivamente, na construção da nação moçambicana (Urdang, 1989; Jacobson, 2006).

Todavia, é importante referir que a negligência de que as lutas pela emancipação da mulher foram alvo durante a luta de libertação nacional não se restringe a Moçambique, também ocorreu em outros contextos, como, por exemplo, na Zâmbia, no Zimbabwe e no Botswana (Geisler, 1995), na Guiné Bissau (Ly, 2014), na África do Sul (McClintock, 1991, Beall, Hassim & Todes, 1993) e no Nicarágua (Molyneux, 2001), em que a mulher se viu obrigada a abdicar das suas lutas pela emancipação em detrimento do seu nacionalismo, por ser apresentada como uma luta mais colectiva contra as desigualdades, ao contrário das lutas de emancipação da mulher que eram vistas como de um grupo específico.

Esses desafios mostram que na luta de libertação nacional em Moçambique, apesar de ter sido um espaço de dominação masculina, a mulher tinha uma agenda pela qual procurou lutar, como ficou explícito, por exemplo, nas transformações que foram acontecendo no contexto da própria luta de libertação. Por outras palavras, a Conferência Extraordinária da OMM, realizada em Novembro de 1984, é um exemplo da clareza das mulheres sobre a importância de controlar as suas agendas, situação que fez com que a liderança masculina da Frelimo, por receio, procurasse controlar a agenda da conferência, incluindo em termos presenciais, ao ponto de serem (os homens) em maior número em relação às anfitriãs, que eram, somente, duas (Arnfred, 1988: 13-15; Karberg, 2015: 8).

---

[9] Sobre as agendas de emancipação da mulher, parece-me que durante a luta de libertação nacional a emancipação foi caracterizada por uma reivindicação mais de carácter de inclusão, ou seja, quantitativo, em que a mulher se limitava a lutar para fazer parte das dinâmicas da luta sem necessariamente questionar as estruturas de dominação masculina que poderiam permitir uma inclusão qualitativa, mais substantiva. Entendo, porém, que isso resultava do processo de socialização, por meio da educação na família, que define os papéis sociais da mulher como submissa e do homem como superior. Situação que fazia da mulher, como refere Chartier (1995) no seu texto "Diferenças entre os sexos e a dominação simbólica", consentidora da dominação masculina ao ponto de reproduzir uma perspectiva androcêntrica da luta de libertação nacional. Sobre este aspecto, uma indicação são as biografias de algumas antigas combatentes em que ao retractar o contexto da luta de libertação nacional não questionam a sua condição de submissa, como aparece descrito, por exemplo, no livro de Benigna Zimba (2012), *A mulher moçambicana na luta de libertação nacional: memórias do Destacamento Feminino.* Importa destacar que esta postura da mulher continua a caracterizar a sociedade moçambicana pós-colonial, de um lado, por meio de canções, como, por exemplo, o Hino da Mulher Moçambicana (Osório, 2007), e do outro, por meio do pronunciamento de algumas deputadas que participaram do processo de discussão da proposta de *Lei 29/2009 Sobre Violência Doméstica Praticada Contra a Mulher*, ao defenderem a continuidade da dominação masculina (Arthur, 2008). Um cenário diferente só poderá ocorrer se a mulher, de acordo com Arnfred (2015), se tornar protagonista das suas agendas e lutas por emancipação para forçar a transformação das estruturas de dominação masculina.

[10] A "unidade nacional" durante a luta de libertação foi (e continua a ser mobilizada, sobretudo pela Frelimo, sempre que a nação moçambicana regista momentos de crise na sua identidade colectiva) a manifestação que transcende todas as diferenças existentes entre os moçambicanos na luta colectiva para o alcance da independência total e completa de Moçambique da dominação colonial portuguesa. Para mais detalhes sobre "unidade nacional", consulte-se Eduardo Mondlane (1995), *Lutar por Moçambique.*

## A MULHER NA GUERRA CIVIL, 1976-1992

Falar da guerra entre a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) e o Governo da Frelimo, entre 1976 e 1992, implica ter sempre em atenção a complexidade que a caracteriza e que pode ser ilustrada pelas designações que lhe foram atribuídas. Ou seja, devido às dinâmicas do próprio conflito armado, é possível identificar, pelo menos, três formas diferentes de o classificar, nomeadamente "guerra dos 16 anos", "guerra de desestabilização" ou ainda a "guerra civil". Todas elas carregam consigo sentidos e significados que a justificam. Em relação à primeira, parece tratar-se de uma tentativa de olhar para o conflito de uma forma mais imparcial – pelo menos aparentemente[11] –, diferentemente das duas últimas que assumem algum posicionamento ideológico explícito. Porém, esta perspectiva que considero mais "imparcial" do conflito armado parece-me propositada para contornar os factores que estão por detrás do conflito e com isso alcançar a reconciliação por meio do esquecimento. Esta dimensão de esquecimento é muito importante na construção da Nação porque, segundo Renan (1997 [1882]: 161), «o esquecimento […] [é] um factor essencial na criação de uma nação».

A designação de "guerra de desestabilização" é resultado da influência que os regimes de Ian Smith (Zimbabwe, antiga Rodésia do Sul) e do *Apartheid* na África do Sul exerceram sobre as dinâmicas do conflito armado, principalmente na criação e financiamento da Renamo entre 1976 e 1984 (ano da assinatura do acordo de Incomáti, a 16 de Março de 1984, e que dá um aparente fim ao apoio externo à Renamo). Enquanto a designação de "guerra civil" é produto das dinâmicas internas – conflitos "entre irmãos"[12] – que caracterizam o conflito armado desde o período a seguir à assinatura do acordo de Incomáti até os Acordos Gerais de Paz, assinados a 4 de Outubro de 1992.[13]

Não obstante esta distinção, é importante ter em atenção que estas transformações – observáveis por meio das designações – ao longo do conflito não podem ser vistas de forma estanque e isolada, ou seja, tanto a componente do apoio externo como as dinâmicas internas sempre estiveram presentes na estruturação do conflito desde a sua eclosão em 1976, simplesmente a ênfase é que variou ao longo de todo processo.[14]

---

[11] "Aparentemente" porque ainda é possível identificar epítetos no discurso que possibilitam questionamentos, como se observa, por exemplo, entre os membros e simpatizantes da Frelimo que se referem à Renamo como "bandidos", "terroristas" e ou "*matsangas*". Este último em alusão ao primeiro líder da Renamo, André Matsangaissa (1976-79). Acusação semelhante também se observa entre os membros e simpatizantes da Renamo ao referirem-se à Frelimo como "assassinos", "comunistas". Sobre estes aspectos, leia, por exemplo, Igrejas (2015).

[12] Como aparece, quase que explicito, na carta escrita pelos antigos combatentes da luta de libertação nacional, em Outubro de 1986, para os quatro membros do *Bureau Político* da Frelimo, nomeadamente Joaquim Chissano, Armando Guebuza, Alberto Chipande e Mariano Matsinha.

[13] Para mais detalhes sobre o conflito armado, consultem-se, entre outros, Geffray (1991); Fernando (2020); Minter (1994); Borges Coelho (2009); Metz, (1986); Young (1990); Vines (2013), Cahen (2019) e Cahen, Morier-Genoud, & Rosário (2018).

[14] Para mais detalhes, consulte-se a nota de rodapé imediatamente anterior.

Mas, quando se olha para os actores desse conflito armado numa perspectiva de género, percebe-se que – à semelhança da luta de libertação nacional – as lutas pela emancipação da mulher também foram negligenciadas, ao obrigar o Estado a dedicar a sua atenção ao conflito. Além de ter reproduzido as práticas de dominação masculina que colocam a mulher na condição de subalterna no desempenho, principalmente, de tarefas de maternidade, e de doméstica, além de terem sido objecto sexual dos guerrilheiros, tanto nas forças governamentais da Frelimo como nas da Renamo (Jacobson, 2006; CEEI/ISRI & MULEIDE, 2020).

Esta forma de olhar para o conflito armado reflecte uma perspectiva androcêntrica, ao destacar a mulher, juntamente com os idosos, crianças e deficientes – enquanto grupos vulneráveis que precisam de protecção masculina, situação que acaba por afastá-la ainda mais dos espaços de produção das ideologias do conflito, bem como do campo de combate. Sobre esse aspecto, pode referir-se, por exemplo, que apesar de a mulher ter recebido treino militar, não era integrada nas forças do Governo para combater no terreno (CEEI/ISRI & MULEIDE, 2020: 41). Do lado da Renamo, a mulher era vista, por um lado, como a causa da desestabilização dos guerrilheiros (Cahen, 2019: 345) e, por outro, como objecto sexual, além de fornecerem – forçada ou voluntariamente – alimentos, abrigo para os guerrilheiros e apoio no carregamento de material de guerra. Este segundo aspecto também se observou do lado das forças governamentais (Bunker, 2018: 198), à semelhança do que aconteceu no período da luta de libertação nacional.

Note-se que apesar dos papéis da mulher nesse conflito serem marcados por práticas de dominação masculina quase hegemónica, a mulher também se destacou como produtora de determinadas dinâmicas no conflito, sobretudo da violência enquanto prática determinante na enformação do conflito. Por outras palavras, a mulher foi responsável por práticas de violência que contribuíram para a criação de pânico e medo entre as pessoas com o objectivo de criar ou manter o respeito em relação à Renamo e desincentivar tentativas de resistência por parte da população. Como faz referência o CEEI/ISRI & MULEIDE (2020: 42) nos três excertos abaixo:

> *«Alguns relatos indicam que algumas mulheres foram responsáveis morais por actos de violência cometidos contra outras mulheres quando estas ordenavam seus parceiros a violentarem as mulheres levadas às bases da RENAMO. Algumas testemunhas afirmam que havia mulheres carrascas e que se serviam da sua posição de autoridade para se impor sobre outras mulheres. Uma das nossas entrevistadas na província de Gaza, afirmou que "[…] em alguns casos, as mulheres foram mais violentas do que os homens […]" fazendo referência a uma temida comandante das forças da Renamo que espalhou terror em algumas partes da província, na Zambézia, no Distrito de Ile.»*

*«As mulheres da RENAMO ou as que residiam nas bases da RENAMO por muito tempo adoptavam o mesmo comportamento violento da sua contraparte masculina principalmente em relação às mulheres e raparigas recém-chegadas e recém-raptadas. Dado que residiam há mais tempo nas bases e possuíam laços de casamento com os guerrilheiros da Renamo, estas possuíam o estatuto de mais velhas e tinham autoridade sobre as novatas a quem administravam ou mandavam administrar punições ou agressões pelo facto de as novatas reclamarem dos trabalhos pesados ou pelo facto de exigirem retornar as suas casas ou zonas de origem. Foi apresentado um exemplo que meninas foram violadas ou violentadas a mando destas senhoras.»*

*«Uma das intervenientes, nos círculos de conversas apontou que em Mogovolas [um distrito da província de Nampula] os homens da RENAMO que cercaram a vila gritavam o nome de uma comandante. A voz de comando que respondia aos homens era de uma mulher. Afirma que não conseguiu ver a cara dessa mulher porque estava escondida, mas que foi possível perceber a existência de outras mulheres no grupo. Mas a maioria eram homens. Teve informações que na província de Nampula havia uma comandante da Renamo muito temida e que era muito violenta.»*

Com isso, pode perceber-se que apesar do envolvimento da mulher nas dinâmicas e nos processos de luta de libertação nacional ter sido limitado por causa da dominação masculina, é possível identificar o *agency* da mulher naquele contexto. O mesmo fica difícil de se observar no caso da guerra civil – à semelhança do que Amélia *et al.* (2011: 15) faz alusão no texto *Movimento Feminista em Moçambique* –pelo facto de se resumir o papel da mulher à condição de vítima e objecto dos guerrilheiros da Renamo e também das forças governamentais. É preciso fazer-se este questionamento, se tivermos em atenção que um dos *leitmotiv* para a Renamo justificar a guerra também impactou a vida da mulher[15], sobretudo a questão das aldeias comunais que (re)definiu, além de outras questões ideológicas e de segurança, novos moldes de acesso e cultivo da terra – principal fonte de reprodução social, maioritariamente sob responsabilidade da mulher (Borges Coelho, 1998; Medeiros & Matos, 2015; Fernando, 2020; Maloa, 2020).

## A MULHER NOS CONFLITOS EM CABO DELGADO

A província de Cabo Delgado, particularmente os distritos de Mocímboa da Praia, Palma, Macomia, Meluco, Quissanga e Nangade têm sido alvo de ataques por parte do *al-shabaab*,

[15] De acordo com o Censo Populacional de 1970 e de 1980, era a maioria, em comparação aos homens, nas zonas rurais (INE, 1970 e 1980).

desde Outubro de 2017.[16] Desde que esses ataques iniciaram, diferentes pesquisas têm sido realizadas com o objectivo de compreender o fenómeno, desde as origens, natureza, perfil dos membros bem como dos seus alvos, estratégias de actuação, incluindo de recrutamento (Heyen-Dubé & Rands, 2021; Morier-Genoud, 2021; Macalane & Jafar, 2021; Chichava, 2020a, 2020b, 2020c; Alden & Chichava, 2020; Forquilha, Pereira & Habibe, 2019; Matsinhe & Valo, 2019; Bekoe, Buchard & Daly, 2020). Além de as pesquisas feitas tentarem compreender as dinâmicas dos conflitos em Cabo Delgado a partir da visão e acção do Governo (Bekoe, Buchard & Daly, 2020; Chichava, 2020c; Mangena & Pherudi, 2019; Matsinhe & Valo, 2019).[17] Em relação ao primeiro aspecto – perfil dos membros e dos seus alvos, origens, estratégias de actuação e de recrutamento –, as pesquisas mostram que se trata de um fenómeno complexo em que o *al-shabaab* tem instrumentalizado a religião islâmica para justificar os seus ataques. Esse grupo, apesar de se identificar como muçulmano, distancia-se dos outros praticantes do Islão, particularmente nas zonas dos ataques, nos seguintes aspectos (i) comportamento distinto, proíbem as mulheres de praticar qualquer actividade fora de casa, incluindo a agricultura, (ii) indumentária, obrigam as mulheres a usar *burqa*, enquanto os homens usam calças curtas, (iii) penteado, os homens rapam a cabeça, usam um lenço e criam barba e, (iv) postura nas mesquitas, contrária à dos outros praticantes do Islão, entram nas mesquitas calçados, não usam o cofió e fazem a oração com os braços cruzados. Sobre as orações – diferentemente dos outros que fazem cinco orações por dia, particularmente os sunitas – esse grupo faz somente três orações por dia. Esse esforço de tentar massificar o Islão por meio da força tem como objectivo instalar um Estado islâmico baseado na *shari'a*. É de referir que esse processo de combate tem sido caracterizado por altos níveis de violência e destruição de infra-estruturas, sobretudo do Estado (Morier-Genoud, 2021: 8-13).

Essa dimensão religiosa aparece, nas diferentes pesquisas, associada às dinâmicas externas, ao referir que os *al-shabaab* têm ligações com as células terroristas dos países vizinhos, como, por exemplo, a Tanzânia, o Quénia, a Somália e o Congo, onde os seus membros foram receber formação islâmica e retornaram para Moçambique, particularmente para Cabo Delgado, para implementar a sua doutrina religiosa. Além de outras questões externas, como, por exemplo, a perseguição de que os grupos de terroristas que actuavam na Tanzânia e Quénia estavam a ser alvo por parte dos governos desses países, ao ponto de se refugiarem no Norte de Moçambique,

[16] Em relação à cronologia dos ataques a Cabo Delgado, consultem-se, entre outros, Loureiro, Raquel (2019). "Cabo Delgado: Datas marcantes dos ataques armados". Disponível em: https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-datas-marcantes-dos-ataques-armados/g-47175754. Acedido a: 21.10.2021 ou LUSA (2019). "Cronologia: "Violência em Cabo Delgado -- principais datas". Disponível em: https://www.dn.pt/lusa/cronologia-violencia-em-cabo-delgado----principais-datas-10462791.html. Acedido a: 21.10.2021.

[17] Importa referir que o fenómeno dos ataques em Cabo Delgado deve ser visto numa perspectiva holística, como sugere Weimer (2021), em que as tentativas para explicar o fenómeno devem ir além das dinâmicas locais de Cabo Delgado enquanto espaço que tem sido alvo das incursões dos *al-shabaab.* E isto passaria por dedicar alguma atenção a outros factores internos e externos que tem propiciado a ocorrência de conflitos em outros contextos de Moçambique, desde a proclamação da independência, em 1975.

por se mostrar um terreno fértil – em termos religiosos, económicos, sociais e políticos – para a sua instalação. São essas dinâmicas externas, em parte, que permitem estabelecer alguma relação com as designações – *al-shabaab* ou *ahlu sunna wa-jamo* – ao ponto de reivindicarem para si ou serem atribuídas pelas comunidades locais, sobretudo as afectadas pelos ataques (Bekoe, Buchard & Daly, 2020; Weimer, 2020; Forquilha, Pereira & Habibe, 2019; Heyen-Dubé & Rands, 2021; Morier-Genoud, 2021; Mangena & Pherudi, 2019; Matsinhe & Valo, 2019; Macalane & Jafar, 2021; Chichava, 2020a, 2020b, 2020c, Feijó, 2021b).

Além da questão religiosa, as pesquisas mostram que existe uma forte ligação entre os ataques e as questões de pobreza, manifestadas pelo sentimento de exclusão e marginalização social, económica e política das populações residentes no Norte de Moçambique, particularmente em Cabo Delgado. Esse aspecto tem sido considerado fundamental por Forquilha, Pereira & Habibe (2019); Matsinhe & Valo (2019); Heyen-Dubé & Rands (2021); Alden & Chichava (2021), Bekoe, Buchard & Daly (2020), Feijó & Maquenzi (2019) e Feijó (2020) para compreender os ataques, se tivermos em atenção que, por um lado, de acordo, por exemplo, com Forquilha, Pereira & Habibe (2019), os jovens recrutados demonstram um conhecimento superficial do *Alcorão*, constatação que tende a diluir a ligação entre as revindicações de índole religiosa e os ataques em Cabo Delgado. E, por outro, de acordo, por exemplo, com Alden & Chichava (2021) e Heyen-Dubé & Rands (2021), que Cabo Delgado é uma das províncias do País com os maiores índices de pobreza.

Esta dimensão de exclusão e marginalização referida nas pesquisas aparece, de certa forma, reforçada mesmo quando os ataques são vistos a partir de uma perspectiva étnica, caracterizadas, sobretudo, por clivagens entre os Mwani e os Maconde, em que os primeiros reclamam exclusão e marginalização no acesso aos recursos e poderes na região em benefício dos segundos (Mangena & Pherudi, 2019; Forquilha, Pereira & Habibe, 2019). Talvez o que é importante aludir é que ao pensar os ataques em Cabo Delgado numa perspectiva étnica, é preciso não se limitar ao binómio Mwani e Maconde, ou seja, deve tentar compreender-se tendo em atenção a dimensão *intra* étnica, uma vez que entre os próprios membros do *al-shabaab* é possível identificar indivíduos pertencentes a diferentes grupos étnicos existentes em Moçambique, incluindo os Mwani e Maconde, bem como indivíduos de outras nacionalidades (Feijó, 2020 & 2021b; Macalane & Jafar, 2021).[18]

São esses aspectos – isto é, pobreza e exclusão – que, de acordo com Forquilha, Pereira & Habibe (2019), Bekoe, Buchard & Daly (2020), Heyen-Dubé & Rands (2021), Matsinhe & Valo, 2019; Alden & Chichava (2021), Mangena & Pherudi (2019) e Feijó (2021b), ajudam a

[18] Esta dimensão *inter* e *intra* étnica é referenciada por Medeiros (2010) para o caso do genocídio no Ruanda, ao afirmar que para a compreensão desse genocídio é preciso ir além das rivalidades (mesmo que instrumentalizadas) entre os Hutus e Tutsis, na medida em que durante o genocídio ocorreram episódios de massacres entre os próprios Hutus em resultado das disputas por recursos. Esta situação permite colocar ênfase na dimensão socioeconómica nas análises sobre os conflitos étnicos.

perceber as dinâmicas de recrutamento dos *al-shabaab*. Dito de outra forma, de acordo com essas pesquisas, os *al-shabaab* recorrem ao sentimento de exclusão e marginalização, sobretudo da juventude e mulheres, aliciando-os financeiramente, com bens materiais, emprego e bolsas de estudo. Além dessa forma de recrutamento voluntário, essas mesmas pesquisas fazem referência, por um lado, ao carácter violento em que os *al-shabaab,* nas suas incursões, raptam jovens de ambos os sexos e, por outro, recorrem às mesquitas e madraças para recrutarem por meio da doutrinação. Por vezes, de acordo com Heyen-Dubé & Rands (2021), os recrutamentos nas mesquitas e madraças são também caracterizados por violência. Uma outra forma de recrutamento explorada pelos *al-shabaab*, de acordo com as pesquisas, são os laços de amizade, de familiaridade, incluindo a realização de casamentos.

Ainda sobre o recrutamento é importante referir que as pesquisas consideram que os *al-shabaab,* ao recrutar, tinham como objectivo – à semelhança do que aconteceu durante a luta de libertação nacional e a guerra civil –, por um lado, alimentar as suas fileiras de combatentes, e, do outro, servir de base para a reprodução social. Sendo que para o primeiro grupo são somente recrutados rapazes, enquanto as raparigas são recrutadas para o segundo grupo (Forquilha, Pereira & Habibe, 2019; Bekoe, Buchard & Daly, 2020; Heyen-Dubé & Rands, 2021; Matsinhe & Valo, 2019; Alden & Chichava, 2021; Mangena & Pherudi, 2019).

Em relação ao segundo aspecto – interpretação e resposta do Governo sobre o fenómeno – percebe-se, de acordo com as pesquisas, que as interpretações do Governo não diferem das que são feitas por entidades não-governamentais que têm feito pesquisas no terreno, isto é, consideram que esse fenómeno é produto da instrumentalização do Islão, mas que reflecte as questões de pobreza, exclusão e marginalização dos residentes na região Norte de Moçambique (Bekoe, Buchard & Daly, 2020; Chichava, 2020d; Mangena & Pherudi, 2019; Matsinhe & Valo, 2019). Essa interpretação mostra-se central para a compreensão dos ataques do *al-shabaab*, se observarmos os esforços que o Governo tem feito para combater o fenómeno por meio de investimentos na região, como se pode observar por meio da criação, em Agosto de 2020, da Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN).[19]

Ao olhar para essas pesquisas, percebe-se que a mulher não tem sido o centro e prioridade nas pesquisas sobre os ataques em Cabo Delgado. E quando acontece, parte significativa da mesma é para responder à crise humanitária na qual a mulher – à semelhança de outros grupos, como crianças, idosos e deficientes – é retractada, por um lado, como vítima. Isto pode observar-se em Forquilha, Pereira & Habibe (2019); Bekoe, Buchard & Daly (2020); Heyen-Dubé & Rands (2021); Matsinhe & Valo (2019); Alden & Chichava (2021); Mangena & Pherudi (2019); Feijó (2021); Macalane & Jafar (2021), que a descrevem como vítima das dinâmicas dos ataques, sendo raptada, violada e explorada fisicamente. E, por outro lado, quando referenciada, é

[19] Seria importante compreender quais os impactos do ADIN, desde a sua criação, na resolução dos conflitos na região Norte de Moçambique.

enquanto substantivo na distinção do homem, sem que seja problematizada, como se pode observar na forma como, por exemplo, Morier-Genoud (2021: 14) faz referência, ao afirmar que a mulher já fazia parte do processo de criação e consolidação da seita que deu origem ao *al-shabaab* em Moçambique, ao ser seguidora do Sheik Sualehe, por volta de 2007. Ambas as dimensões tornam a mulher invisível enquanto sujeito com agendas e interesses próprios e que lutam para a sua materialização.

Mesmo tendo constatado esses aspectos, é importante fazer referência ao trabalho de João Feijó (2021), "O Papel das Mulheres no Conflito em Cabo Delgado: Entendendo Ciclos Viciosos da Violência", por dois motivos. O primeiro tem que ver com o facto de ser um dos poucos esforços empreendidos para compreender o que considero *agency* da mulher nos ataques do grupo *al-shabaab*, e, segundo, por permitir ilustrar como as lógicas de dominação masculina se reflectem nas análises sobre esse conflito, ao ponto de se representar a mulher enquanto vítima e invisível. Ou seja, nessa pesquisa, é possível identificar três dimensões da mulher, a primeira – à semelhança das outras pesquisas sobre Cabo Delgado – é da mulher enquanto vítima e vulnerável; a segunda, é a da mulher que optou por apoiar os *al-shabaab* nas actividades sociais, na esperança de ter como recompensa a sua liberdade, e; a terceira, diferentemente da anterior, é a da mulher que participa, forçadamente, nas dinâmicas dos ataques do *al-shabaab* juntamente com os homens.

Essa dimensão de "vítima", também, parece ter dominado outra análise feita por Feijó (2021b) no relatório com o título "Caracterização e organização social dos machababos a partir dos discursos de mulheres raptadas". Esse texto, à semelhança do outro texto de Feijó (2021a), apesar de ser um grande contributo para a compreensão das dinâmicas dos ataques do *al-shabaab* a partir do olho da mulher, o mesmo reproduz a narrativa de que a mulher é vítima – e de facto é, com certeza, uma das maiores vítimas dos ataques – mesmo nos casos em que é associada ao protagonismo nos actos macabros perpetrados pelo *al-shabaab*, como se de um acto unicamente forçado se tratasse. Esta perspectiva exclui a possibilidade da existência de qualquer *agency* da mulher nesses ataques do *al-shabaab*. Talvez haja uma explicação para a reprodução dessa narrativa, pelo menos para esse texto, se tivermos em atenção a forma como a informação foi recolhida. Isto é, ao usar os "voluntários de assistência humanitária" para recolher informação junto de mulheres que estiveram em cativeiro do *al-shabaab,* pode ter contribuído para que as mulheres entrevistadas limitassem a sua imaginação – pelo facto de se tratar de um contexto de ajuda humanitária – ao conflito em que são vítimas, sem capacidade para influenciar as dinâmicas (sobretudo ideologias), como forma de justificar a sua vulnerabilidade e, consequentemente, garantir a manutenção da ajuda humanitária. Esta é uma situação que negligencia (ou dificulta ou ainda impossibilita) identificar qualquer manifestação de *agency* da mulher nos ataques do *al-shabaab*.

Outro motivo que pode justificar a importância de questionar o *agency* da mulher no contexto dos ataques é o de a mulher, como faz referência Morier-Genoud (2021: 14), já fazer parte, desde o início, do processo de criação da seita que deu origem ao grupo do *al-shabaab*. Este facto deixa implícito que a mulher já podia ter os seus próprios interesses ao se juntar ao grupo. Principalmente porque a mulher, de acordo com Moreira (2020), é – historicamente – um dos grupos mais prejudicados nas intervenções para o desenvolvimento socioeconómico na região Norte de Moçambique, situação que torna propícia a ocorrência de manifestações de reivindicações, violentas ou pacíficas.

Ainda sobre o *agency* da mulher nos ataques do *al-shabaab* há a destacar que as mulheres desempenharam diferentes funções, o que podemos designar de "complementaridade de subordinação" tomando de empréstimo as palavras de Soihet, Soares & Costa (2001: 12), que consiste no apoio as actividades domésticas, no carregamento do material bélico na reprodução social, como esposa, no carregamento de mercadorias, no recrutamento, na espionagem e na observação. Mas também, de acordo com Feijó (2021a e 2021b), na organização e liderança de acções de violência em ataques ou na instrumentalização das mulheres raptadas. Então se a mulher desempenhou diferentes funções, parece-me redutor considerar que a mulher estava a ser única e exclusivamente objecto dos homens do grupo do *al-shabaab*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considero importante que as análises sobre os ataques do *al-shabaab* tomem em consideração a perspectiva holística, em que o *agency* da mulher seja uma categoria de análise específica, sem com isso ser isolada e nem desligada das outras dinâmicas do conflito porque, como destaca Mitchell (2006), apesar de a mulher poder ser considerada uma categoria independente, não é isolada da humanidade, na verdade, é parte integrante da humanidade, em que influencia e é influenciada. Ao fazer isso, é importante que a mulher, enquanto categoria analítica, seja questionada além da condição de vítima e vulnerável – muito comum nas análises feitas até ao momento – para se tentar captar o seu *agency* nos ataques do *al-shabaab*. Por fim, considero que com isso poderá ser possível ter subsídios para alimentar a resolução do conflito na região Norte de Moçambique, porque poderemos compreender o fenómeno a partir da perspectiva dos diferentes intervenientes, com destaque para a mulher.

# REFERÊNCIAS


Alden, C. and Chichava, S. (2020) *Cabo Delgado and the Rise of Militant Islam: Another Niger Delta in the Making?* South African Institute of International Affairs.

Amélia, L. *et al.* (2011) *Movimento Feminista em Moçambique.*

Andrade, E.B. de (2021) " A questão da mulher em Buytendijk e Simone de Beauvoir", *Phenomenology, Humanities and Sciences*, 2(1), pp. 100-110.

Antigos Combatentes (1986) *Carta dos Antigos Combatentes.*

Arnfred, S. (2015) "Notas sobre gênero e modernização em Mozambique", *Cadernos Pagu*, 45, pp. 180-224.

Arthur, M.J. (2008) "A propósito da discussão da proposta de lei contra a violência doméstica: de que vale ter um grande número de mulheres no parlamento?", *Outras Vozes*, 22, pp. 1-8.

Beall, J., Hassim, S. and Todes, A. (1989)"A bit on the side"? Gender struggles in the politics of transformation in South Africa", *Feminist Review*, 33(1), pp. 30-56.

Beauvoir, S. de (1967) *O segundo sexo: a experiência vivida.* São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

Beauvoir, S. de (1970) *O segundo sexo: factos e mitos.* São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

Bekoe, D.A. and Burchard, S.M. (2020) *Extremism in Mozambique: Interpreting Group Tactics and the Role of the Government's Response in the Crisis in Cabo Delgado.* Institute for Defense Analyses.

Bock, G. (1989) "História, História das Mulheres, História do Género", *Revista de história e ciências sociais*, 4, pp. 147-178.

Bonate, L. (2006) "Matriliny, Islam and gender in northern Mozambique", *Journal of Religion in Africa*, 36(2), pp. 139-166.

Borges Coelho, J.P. (2009) *A "Literatura Quantitativa" e a Interpretação do Conflito Armado em Moçambique (1976-1992).*

Borges Coelho, J.P. (1998) "State resettlement policies in post colonial rural Mozambique: the impact of the communal village programme on Tete province, 1977–1982", *Journal of Southern African Studies*, 24(1), pp. 61-91.

Bunker, L. (2018) "War accounts from Ilha Josina Machel, Maputo Province", in Morier-Genoud, E., Cahen, M. and do Rosário, D. (eds.) *The War Within – New Perspectives on the Civil War in Mozambique (1976-1992).* Rochester: James Currey, pp. 181-200.

Butler, J. (2003) *Problemas de género: feminismo e subversão da identidade.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Cahen, M. (2019) *"Não somos bandidos" – a vida diária de uma guerrilha de direita: a Renamo na época do Acordo de Nkomati (1983-1985).* Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Cahen, M., Morier-Genoud, E. and do Rosário, D. (2018) *The War Within. New Perspectives on the Civil War in Mozambique, 1976-1992*. James Currey/Boydell and Brewer.

Casimiro, I.M. (2001) "Repensando as relações entre mulher e homem no tempo de Samora", in Sopa, A. (ed.) *Samora: homem do povo*. Maputo: Maguezo, pp. 127-135.

CEEI/ISRI and Muleide (2020) *Impacto dos conflitos armados na vida das mulheres e raparigas em Moçambique – relatório de pesquisa de campo nas províncias de Nampula, Zambézia, Sofala e Gaza*. Maputo: Lawyers Without Borders.

Chartier, R. (1995) "Diferenças entre os sexos e dominação simbólica (nota crítica)", *Cadernos Pagu*, 4, pp. 37-47.

Chichava, S. (2020) "A Frelimo criou o 'Al Shabaab'? Uma análise às eleições de 15 de Outubro de 2019 a partir de Cabo Delgado", *Caderno IESE*, 18P.

Chichava, S. (2020a) "As primeiras caras do 'Al shabaab'em Cabo Delgado: o caso de André Idrissa em Cogolo", *IDeIAS IESE*, 134P.

Chichava, S. (2020b) "Os primeiros sinais do 'Al shabaab'em Cabo Delgado: algumas histórias de Macomia e Ancuabe", *IDeIAS IESE*, 129.

Chichava, S. (2020c) "Quem é o 'inimigo'que ataca Cabo Delgado? Breve apresentação das hipóteses do governo moçambicano", *IDeIAS IESE*, 127.

Davis, A. (2016) *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo.

Emirbayer, M. and Mische, A. (1998) "What is agency?", *American Journal of Sociology*, 103(4), pp. 962-1023.

Feijó, J. and Maquenzi, J. (2019) *Pobreza, desigualdades e conflitos em Cabo Delgado*. Observatório do Meio Rural. Relatório 76.

Feijó, J. (2020) *Assimetrias Sociais Pistas para Entender o Alastramento do Jihadismo Islâmico em Cabo Delgado*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Feijó, J. (2021b) *Caracterização e organização social dos Machababos a partir dos discursos de mulheres raptadas*. Observatório do Meio Rural. Relatório 109.

Feijó, J. (2021a) *O Papel das Mulheres no Conflito em Cabo Delgado: Entendendo Ciclos Viciosos da Violência*. Observatório do Meio Rural. Relatório 114.

Fernando, C.T. (2020) "As três (3) transformações históricas e políticas da Renamo e a causa interna da Guerra Civil em Moçambique", *Oficina do Historiador*, 13(2), pp. 1-11.

Geffray, C. (1991) *A causa das armas: antropologia da guerra contemporânea em Moçambique*. Edições Afrontamento.

Geisler, G. (1995) "Troubled sisterhood: women and politics in Southern Africa: case studies from Zambia, Zimbabwe and Botswana", *African Affairs*, 94(377), pp. 545-578.

Habibe, S., Forquilha, S. and Pereira, J. (2019) *Radicalização Islâmica no Norte de Cabo Delgado – o caso de Mocímboa da Praia*. Maputo: Cadernos IESE, 17.

Heyen-Dubé, T. and Rands, R. (2021) "Evolving doctrine and modus operandi: violent extremism in Cabo Delgado", *Small Wars & Insurgencies*, pp. 1-30.

Igreja, V. (2015) "Os recursos da violência e as lutas pelo poder político em Moçambique", in Brito, L. *et al.* (eds.) *Desafios para Moçambique*. pp. 31-52.

Instituto Nacional de Estatística (1970, 1980) *Censo Populacional de 1970 e de 1980.* Available at: http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/censos/1928-1980 (Accessed: 20 November 2021).

Isaacman, A. and Isaacman, B. (1984) "The role of women in the liberation of Mozambique", *Ufahamu: a journal of African studies*, 13(2-3), pp. 128-185.

Jacobson, R. (2006) "Mozambique and the construction of gendered agency in war", *Women's Studies International Forum*, 29, pp. 499–509.

Kruks, S. and Wisner, B. (1989) "Ambiguous Transformations: Women, Politics and Production in Mozambique", in Kruks, S., Rapp, R. and Young, M.B. (eds.) *Promissory Notes: Women in the Transition to Socialism*. New York: Monthly Review Press, pp. 148-171.

Ly, A. (2014) "Promise and betrayal: women fighters and national liberation in Guinea-Bissau", *Feminist Africa*, 19, pp. 24-42.

Macalane, G. and Jafar, J. (2021) *Ataques terroristas em Cabo Delgado (2017-2020): as causas do fenómeno pela boca da população de Mocímboa da Praia*. Pemba: Universidade Rovuma.

Machel, S. (1973) *A libertação da mulher é uma necessidade da revolução e uma garantia de sua continuidade e condição de seu triunfo*. Tanzânia: Discurso de abertura da Primeira Conferência da Mulher Moçambicana.

Makana, S. (2019) "Women in Nationalist Movements", *Oxford Research Encyclopedia of African History*, pp. 1-18.

Maloa, J.M. (2020) "As raízes sociais da violência na sociedade moçambicana contemporânea", *AbeÁfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos*, 4(4), pp. 57-74.

Mangena, B. and Pherudi, M. (2019) "Disentangling Violent Extremism in Cabo Delgado Province, Northern Mozambique: Challenges and Prospects", *Extremisms in Africa*, pp. 348-365.

Mariani, B. (2012) "Discurso revolucionário moçambicano e a escrita do homem novo", *Via Atlântica*, 21, pp. 59-74.

Matos, E.A.C. de and Medeiros, R.M.V. (2015) "A transformação do espaço rural moçambicano rumo à socialização do campo", *Revista da ANPEGE*, 11(15), pp. 31-64.

Matsinhe, D. and Valoi, E. (2019) *The genesis of insurgency in northern Mozambique*. Southern African Institute for Security Studies. Report, 27.

McClintock, A. (1991) "No longer in a future heaven: Women and nationalism in South Africa", *Transition*, 51, pp. 104-123.

Medeiros, I. (2010) "Serão explicáveis os conflitos violentos em África? Notas de leitura", *Finisterra*, 45(89), pp. 181-204.

Meneses, M.P. (2008) "Mulheres insubmissas? Mudanças e conflitos no norte de Moçambique", *Ex aequo*, 17, pp. 71-87.

Metz, S. (1986) "The Mozambique National Resistance and South African Foreign Policy", *African Affairs*, 85(341), pp. 491-507.

Minter, W. (1994) *Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*. Londres/New Jersey: Zed Books.

Mitchell, J. (2006) "Mulheres: a revolução mais longa", *Revista Gênero*, Niterói, 7(1), pp. 203-232.

Moagi, A.L. and Mtombeni, B. (2020) "Women in Pre-colonial Africa: Southern Africa", *The Palgrave Handbook of African Women's Studies*, pp. 1-20.

Molyneux, M. (2001) "Mobilisation without Emancipation? Women' s Interests, the State and Revolution in Nicaragua", in Molyneux, M. (ed.) *Women's Movements in International Perspective*. Institute of Latin American Studies Series. Palgrave Macmillan, London, pp. 38-59.

Mondlane, E. (1995) *Lutar por Moçambique*. Maputo: Nosso Chão.

Moreira, L.M.F. (2020) *Nada sobre nós sem nós": Impacto da economia extractiva na vida das moçambicanas*. Universidade de Coimbra. Dissertação de Mestrado.

Morier-Genoud, E. (2021) *A Insurgência Jihadi em Moçambique. Origens, Natureza e Início.* Maputo: Cadernos IESE, 21P.

Nkenkana, A. (2015) "No African futures without the liberation of women: A decolonial feminist perspective", *Africa Development*, 40(3), pp. 41-57.

Nzomo, M. (2013) "Women and political governance in Africa: a feminist perspective", *Pathways to African Feminism and Development, Journal of African Women's Studies Centre*, 1(1), pp. 26-47.

Osório, C. (2007) "Acesso e exercício do poder político pelas mulheres", *Outras Vozes*, 21, pp. 1-8.

Phillips, A. (2001) "De uma política de ideias a uma política de presença?", *Revista Estudos Feministas*, 9, pp. 268-290.

Pinho, O. (2015) "O Destino das mulheres e de sua carne: regulação de gênero e o Estado em Moçambique", *Cadernos Pagu*, 45, pp. 157-179.

Pinto, C.R.J. (2010) "Feminismo, história e poder", *Revista de sociologia e política*, 18(36), pp. 15-23.

Renan, E. (1997 [1882]) "Que é uma nação?", *Plural, Sociologia*, 4, pp. 154-175.

Santana, C.S. (2016) "O olhar da FRELIMO sobre a emancipação feminina", África (s)- Revista do Programa de Pós-Graduação em Estudos Africanos e Representações da África, 3(5), pp. 157-168.

Santana, J.S. (2009) "A Participação das mulheres na luta de libertação nacional de Moçambique em Notícias (REVISTA TEMPO 1975-1985)", *Sankofa*, São Paulo, 2(4), pp. 67-87.

Sheldon, K.E. (1990) "To guarantee the implementation of women' s emancipation as defined by the FRELIMO Party": The Women's Organization in Mozambique", *Women and International Development*, 206, pp. 1-11.

Vene, M. (2018) *Liderança Feminina no Estado Mataaka: Mitos e Poderes da Rainha Acivaanjila de Majuuni (Séc. XIX-XX)*. Lichinga: Instituto de Investigação Sócio-Cultural – ARPAC.

Vines, A. (2013) "Renamo's Rise and Decline: The Politics of Reintegration in Mozambique", *International Peacekeeping*, 20(3), pp. 375-393.

Watson, L. (2016) "The woman question", *TSQ: Transgender Studies Quarterly*, 3(1-2), pp. 246-253.

Weimer, B. (2020) *Vampiros, Jihadistas e Violência Estrutural em Moçambique Reflexões sobre Manifestações Violentas de Descontentamento Local e as suas Implicações para a Construção da Paz*. Caderno IESE, 19P.

Young, I.M. (1994) "Gender as seriality: Thinking about women as a social collective", *Signs: journal of women in culture and society*, 19(3), pp. 713-738.

Young, T. (1990) "The MNR/RENAMO: External and Internal Dynamics", *African Affairs*, 89(357), pp. 491-509.

Zamparoni, V.D. (2007) *De escravo a cozinheiro: colonialismo & racismo em Moçambique*. Edufba.

Zimba, B. (2017) *A mulher moçambicana na luta de libertação nacional: memórias do Destacamento Feminino*. Maputo: Ministério dos Combatentes.

# EXPLORAÇÃO DE AREIAS PESADAS NO DISTRITO DE CHIBUTO, UMA INCUBADORA DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Fernando Manuel Duvane

## INTRODUÇÃO

Os grandes projectos têm enormes impactos económicos, financeiros e ambientais na vida das comunidades directamente afectadas e na organização territorial, e são caracterizados pela perturbação ou destruição criativa do território que originam. Estes impactos distribuem-se assimetricamente entre actores de todos os níveis: local, supralocal e global (Centemeri & Caldas, 2016).

Com a descoberta de reservas minerais em Moçambique, importantes para o desenvolvimento económico, o País tornou-se um destino de multinacionais especializadas na exploração deste tipo de recursos, sob domínio dos países centrais. Para consubstanciar, Mungoi (2012) afirma que «sempre que o núcleo capitalista existe e funciona como uma cunha controlada a partir de fora dificilmente regista-se a integração e benefícios suficientemente visíveis para as comunidades onde tais recursos são explorados».

A história mundial mostra que vários Estados e líderes políticos foram apoiados ou sofreram represálias, por adoptarem modelos de exploração e gestão dos seus recursos minerais a favor ou não de interesses externos, sobretudo os do Ocidente. Desta feita, a posse, exploração e gestão dos recursos minerais foram e são fonte de desenvolvimento, bênção, e fonte de conflitos nos e entre Estados (Zeca, 2013:4).

O presente ensaio, que surge da necessidade de compreender como são tratados os direitos consuetudinários e emanados na lei específica sobre o reassentamento resultante de actividades económicas, bem como o relacionamento entre os principais actores – Governo, investidores e comunidades –, tem como objectivo analisar os conflitos socioambientais resultantes da mineração de areias pesadas em Chibuto. Especificamente, traz um breve historial da exploração dos recursos minerais no Mundo em geral, em África e em Moçambique em particular; aborda as causas de conflitos socioambientais entre os actores e as estratégias de gestão de conflitos adoptadas, olha também para o nível de satisfação das famílias reassentadas e sugere mecanismos para o alcance da prosperidade. Para a sua produção, foi privilegiada a revisão bibliográfica e a entrevista à comissão de apoio ao reassentamento (CAR), ao Director

do Serviço Distrital de Planeamento e Infraestruturas, trabalhadores da empresa mineradora Dingsheng e a própria direcção da empresa.

## BREVE HISTÓRIA DA MINERAÇÃO NO MUNDO, EM ÁFRICA E EM MOÇAMBIQUE

Os recursos minerais são distribuídos, pelo Mundo, de forma desproporcional, e a sua exploração obedeceu a um certo gradualismo, começando na Europa, seguindo para os Estados Unidos da América, a América Latina e África. Segundo ICMM (2012), o crescimento da exploração e do interesse de mineração em África está associado a factores como o esgotamento dos depósitos minerais de fácil acesso na Europa e nos EUA; os avanços tecnológicos que levaram à viabilidade da mineração de depósitos antes inacessíveis em regiões menos desenvolvidas; o desenvolvimento de grandes navios oceânicos que permitiram o transporte de maiores quantidades de minerais entre continentes; a demanda de minerais cada vez crescente, principalmente em países emergentes, como a China e a Índia (Armando, 2015).

A exploração de minérios em Moçambique (ouro, pedras preciosas, entre outros) remonta ao período pré-colonial e foi determinante para a fixação dos povos Bantu, que forçaram a fuga dos povos primitivos para as regiões mais distantes e de difícil acesso, pobres em recursos e ao mesmo tempo inapropriados para a prática da agricultura. A exploração mineira, mais tarde, assegurou a prosperidade comercial dos primeiros impérios e, depois, a fixação dos portugueses e o início do processo de colonização (Frei, Chaveiro & Macaringue, 2016).

Um marco importante do período pré-colonial em Moçambique é o estabelecimento de relações comerciais entre os povos árabes e os povos africanos entre os séculos IX e XIII. O País foi, durante muito tempo, destino de vários povos comerciantes, provenientes da região do Golfo Pérsico, que acabaram por se estabelecer definitivamente, primeiro como mercadores de ouro, depois de marfim e mais tarde de escravos. Além do desenvolvimento do comércio na região, a presença destes povos propiciou a prosperidade económica de reinos e impérios então existentes, bem como o surgimento das primeiras aglomerações humanas com características urbanas (*ibid.*).

A actividade mineira no período colonial iniciou-se com a exploração de ouro na província de Manica, e a descoberta de hidrocarbonetos nas províncias de Inhambane e Sofala. Nas últimas duas décadas de colonização, a mineração evidenciou-se com a descoberta de gás natural na Província de Inhambane e a exploração do carvão mineral em Tete (Armando, 2015). Depois da independência em 1975, as empresas de mineração reduziram a produção e outras fecharam devido à escassez de recursos financeiros e mão-de-obra qualificada para trabalhar nas empresas e à guerra civil (Armando, 2015). A mina de Chibuto, de acordo com a Enviestudos, Lda (2016), foi antes intencionada e concessionada a três mineradoras que

não chegaram a viabilizar a sua exploração: Corridor Sands, BHP Billiton e Delta Zambeze Consortium, respectivamente.

Em Moçambique, a exploração e o controle dos recursos minerais, desde sempre, estão associados à expropriação das comunidades locais das suas terras por onde se perpetuam as linhagens e se sacralizam as relações sociais (Frei, Chaveiro & Macaringue, 2016). A riqueza mineral de Moçambique tem sido explorada pelos megaprojetos, em grande parte, como matéria-prima para exportação (Castel-Branco, 2009 *apud* Frei, Chaveiro & Macaringue, 2016).

## TIPOS, CAUSAS E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Klare (2000) observa que

> *«A competição e o conflito em torno do acesso às principais fontes de materiais valiosos e essenciais – água, terra, ouro, pedras preciosas, especiarias, madeira, combustíveis fósseis e minerais de uso industrial – acompanham a trajectória da humanidade desde os tempos pré-históricos, tendo ganho seu nível mais preocupante a partir do avanço da industrialização, no Século XIX.»* (Zeca, 2013)

Destarte, fica evidente que as nações mais atrasadas e detentoras de recursos naturais mais preciosos, como Moçambique, se encontram numa posição desvantajosa por várias limitações: baixo poder económico, recursos humanos não qualificados, limitada capacidade inovadora e limitado poder tecnológico. Além das limitações internas, os países pobres ficam privados de escalar níveis almejados de desenvolvimento devido a algumas barreiras impostas pela comunidade internacional. Como explica Jeffrey Sachs, estas barreiras, por exemplo, de natureza política, podem impedir o desenvolvimento económico de um país pobre quando um país poderoso impõe sanções comerciais a um regime que não gosta, com objectivo de enfraquecê-lo ou derrubá-lo, empobrecendo a população desse país (Sachs, 2005).

A mineração gera conflitos que chocam com o direito ambiental. Segundo Lopes (2013):

> *«a extracção dos recursos do subsolo, seja em minas a céu aberto ou subterrâneas, gera impactos significativos sobre o meio ambiente, como alterações das paisagens e contaminação dos solos e lençóis freáticos por produtos químicos utilizados no beneficiamento dos minerais.»* (Lopes, 2013:12)

### *TIPOS E NATUREZA DE CONFLITOS*

Herculano (2006) define cinco tipos de conflitos ambientais conforme a sua génese: (1) conflitos oriundos da "chegada do estranho", (2) conflitos oriundos da percepção da presença do risco crónico e da deterioração de sistemas de vida, (3) conflitos oriundos da ocorrência

de acidentes e da luta pela sua remediação, (4) conflitos decorrentes da transformação da paisagem e das alterações climáticas e da perda das formas de vida, e (5) conflitos decorrentes das implicações de uma escolha para regulação e gestão.

Estes conflitos entrelaçam-se, ou seja, a chegada e implantação do estranho ou *outsider* que, segundo Herculano (2006), tem como consequência a ruptura do modo de vida local, cria condições para a ocorrência dos restantes conflitos.

A decorrência dos conflitos em Chibuto tem a sua génese na entrada em funcionamento da mineradora Dingsheng Minerais, S.A (primeira das cinco categorias de conflitos na classificação de Herculano), associada ao alegado proteccionismo do Governo para com a mineradora, o que fragiliza a aplicação da legislação sobre compensações e indemnizações pela perda de benfeitorias. Como consequência, em uma das sessões sobre os direitos dos afectados, foi frustrado o consenso entre os afectados e a empresa, apesar do apelo do Governo para que os afectados aceitassem a condição colocada pela empresa de redução dos quantitativos anteriormente acordados e fixados. Em parte, admite-se que esta cedência do Governo tenha contribuído para o incumprimento do plano de reassentamento (Director do SDPI[1]).

## CAUSAS DE CONFLITOS

Os conflitos de recursos naturais são divergências e disputas sobre o acesso, controle e uso dos recursos naturais, muitas vezes porque as pessoas têm diferentes usos para os recursos, ou querem geri-los de maneiras diferentes. Quando não resolvidos, podem transformar-se em violência, causar degradação ambiental, interromper projectos e prejudicar meios de subsistência (Soares, 2017:7).

Sambo (2020) explica que a fraca redistribuição dos proveitos nos locais de extracção tende a gerar um potencial de conflito no seio das populações directamente afectadas, devido à fraca absorção da força de trabalho local, os reassentamentos, os conflitos de terra, o acesso aos meios de sobrevivência e a depreciação das condições de vida das populações devido às condições impostas pelos projectos extractivos.

A comissão de apoio ao reassentamento (CAR) declara que nenhum membro das 275 famílias reassentadas beneficiou de emprego na empresa de mineração, contrariando a promessa feita pelos investidores durante as reuniões de consulta pública e registada no relatório do estudo do impacto ambiental elaborado pela Enviestudos, Lda (2016). Porém, a entrevista com a direcção da empresa e respectivo sector de gestão de recursos humanos afirma ter, até então, contratado para o seu quadro de pessoal 22 trabalhadores provenientes dos bairros afectados pelo projecto. Os trabalhadores demonstram alguma insatisfação no que diz respeito ao relacionamento com o patronato, que não é muito saudável, porém com tendência a melhorar, caracterizado por

[1] Serviço Distrital de Planeamento e Infraestruturas.

desconfiança e maus tratos, incluindo violência física, obrigando-os a manter-se no posto por falta de melhores oportunidades. Não obstante, mostram alguma satisfação no pagamento das horas extraordinárias cujo valor é fixado em 200 % por cada hora. Todos os trabalhadores entrevistados declararam que o salário base para todos é de 10 300,00 Mt, prejudicando o pessoal de segurança que trabalha em regime de escala de 24 horas por dia, com efectividade de 3 a 4 dias por semana, perfazendo 72 a 96 horas por semana.

Existem vários factores geradores de conflitos, sendo os mais comuns as diferenças individuais, os diversos níveis de competência interpessoal, as diferentes visões de mundo, entre outros e emergem entre pessoas de um mesmo grupo, entre grupos, entre diferentes níveis organizacionais e entre organizações (Silva, 2019).

Das diferentes causas de conflitos definidas por Nascimento & Sayed (2002), são elencadas as que melhor se enquadram para os conflitos socioambientais e, para o caso em estudo, designadamente, «*direitos não atendidos ou não conquistados*; *desejo de êxito económico*; e *expectativas não atendidas*». Estas causas são manifestadas através de diferentes formas, das quais se pode destacar a falta de pagamento das compensações aos reassentados, com algum apoio do Governo através da manifesta indiferença à justa reclamação pública; a falta de contribuição da empresa para a dinamização da economia local, incluindo a integração no quadro de pessoal da empresa, de um reduzido número de membros das famílias afectadas, frustrando parcialmente, de acordo com a CAR, uma das expectativas criadas com a chegada do megaprojecto. A preocupação cresce com a contratação para funções não especializadas, como, por exemplo, condutor, de indivíduos provenientes de outros distritos como Chongoene e Xai-Xai.

Dizia um dos membros da CAR, lamentando:

> *«Nós escolhemos pessoas que estudaram, que têm visão, entre Engenheiros, Economistas e outros, que é o Governo, para velarem por tudo que se mostre não conforme, e é este mesmo Governo que apoia a redução do valor de compensação por árvore, de 12 000,00 Mt para 2000,00 Mt, embora tenha sugerido um reajuste para 3000,00 Mt, o que exacerbou a discussão até que a empresa assumiu o pagamento do valor inicial, mas que até então pouco acontece.»*

As compensações foram pagas, satisfatoriamente, às famílias que perderam as suas terras na área hospedeira e a algumas do bairro Mudumeia, onde se localiza a fábrica (CAR). O actual gestor, em serviço há um ano, declarou desconhecer o número de famílias que beneficiaram de compensações e/ou indemnizações e não tem um número exacto das famílias reassentadas. Constam dos outros acordos não cumpridos, que geram conflito, a construção do regadio na nova área de produção, o pagamento da diferença monetária para compensar o tamanho da casa que detinham, construção de latrinas externas, celeiro e cisterna (CAR).

## ESTRATÉGIAS ADOPTADAS PARA A GESTÃO DE CONFLITOS

Os conflitos podem ser geridos de forma preventiva e reactiva. Centemeri & Caldas (2016) consideram a prevenção como um pressuposto normativo, segundo o qual a tomada de decisão deve ser democrática, em que diversas linguagens de valoração do ambiente e diversos formatos de conhecimento são efectivamente tidos em conta e incluídos como relevantes na definição dos objetivos a prosseguir colectivamente (Centemeri & Caldas, 2016). Corroborando com o aspecto normativo, Filho (2008) propõe duas formas de gestão preventiva de conflitos socioambientais: a participação pública em colegiados de decisão e a realização de audiências públicas. Estes pressupostos foram atendidos em observância ao previsto na legislação nacional (Directiva Geral para o Processo de Participação Pública no Processo de Avaliação do Impacto Ambiental – aprovada pelo Diploma Ministerial n.º 130/2006, de 19 de Julho, Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental – aprovado pelo Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro e Regulamento sobre o Processo de Reassentamento resultante de Actividades Económicas – aprovado pelo Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto).

A participação pública foi realizada em diferentes momentos, incluindo na fase do Estudo do Impacto Ambiental e elaboração do Plano de Reassentamento, culminando em acordos para responder às preocupações dos afectados.

Herculano (2006) define diferentes formas de gestão de conflitos, ocultação; repressão; manipulação política; confrontação; busca de parceiros e alianças; diálogo/cooperação; negociação/mediação; e criação de legislação para prevenção e remediação.

De acordo com a comissão de apoio ao reassentamento e o governo local, as audiências públicas, o diálogo e a negociação têm sido as estratégias usadas pelas comunidades afectadas, para procura de satisfação das suas preocupações, mas não se vislumbram os êxitos esperados. São formas amigáveis que se enquadram no chamado modelo de participação em parceria, que garante a representação dos envolvidos nas entidades decisoras (Horovscki, 2006). Embora Hobbes e Rosseau considerem que o ser violento e o viver em conflito faça parte da natureza humana, e que resultem da organização social gerada pelos seres humanos, reconhecem que os conflitos devem ser contornados pela força do Estado, que é imposta e protege os seres humanos na sua vida conflituosa e perigosa, pelo entendimento e pelo contrato social (Gonçalves, Almuna & Follmann, 2019).

Todavia, devido à não satisfação dos seus direitos pela empresa, em alegado conluio com o Governo, a CAR é acusada de cooperar com a empresa mineradora para não pagamento das compensações. Esta acusação constitui uma das desvantagens da participação popular em modelo de parceria, caracterizada pelo surgimento de problemas relacionados às relações de confiança, gerando a aparência de que os representantes das comunidades locais foram cooptados. Ademais, as parcerias muitas vezes não conseguem resolver conflitos de interesses subjacentes (Horovscki, 2006).

Assim, a CAR solicitou ao governo do distrito de Chibuto, em Setembro de 2021, autorização para uma manifestação pacífica, uma característica de modelo de participação adversarial, no qual, de acordo com Horovscki (2006), os envolvidos não participam nas decisões e os seus interesses são manifestados por via de conflito. No entanto, passados seis meses sem resposta, numa reunião com os investidores e o governo local, a CAR exigiu a interrupção das actividades de mineração até que a empresa satisfaça todas as suas obrigações para com os afectados. As manifestações levam ao efeito previsto pelo FAO, isto é, «*quando os conflitos não são resolvidos, podem se transformar em violência e interromper projectos*» (Soares, 2017:7), podendo resultar na «*criminalização dos movimentos de protesto, com repressões e prisões arbitrárias, ameaças, atentados e assassinatos de homens e mulheres que são defensores e defensoras dos bens naturais e de seu justo uso*» (Gonçalves, Almuna & Follmann, 2019).

## SATISFAÇÃO DAS FAMÍLIAS REASSENTADAS

Moçambique está a braços com a pobreza extrema. Assim, espera-se que a exploração dos recursos minerais contribua para a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida da população. A esse respeito, é fundamental examinar a exequibilidade da determinação do Governo de extrair e exportar o potencial de recursos naturais o mais rápido possível, supondo que isso irá contribuir positivamente para o crescimento económico e redução da pobreza (Castel-Branco, 2009). O Governo, antes da concessão às multinacionais extractivistas, devia apostar na formação do capital humano, factor de que depende a riqueza de uma nação, e investir no processamento local de minerais para a satisfação das necessidades do País em produtos acabados (Francisco, 2007; Selemane, 2009).

De acordo com Armando (2015:19), «*os indicadores de economias de base mineral revelam má distribuição da renda, pouca diversificação económica, ganhos das exportações concentrados apenas nos produtos primários, além de taxas de crescimento dos sectores não minerais serem inferiores aos de outras economias não mineradoras*» (Armando, 2015:19).

O artigo 10 do Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas (Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto) não está a ser cumprido na íntegra; marcadamente pela falta de construção de infraestruturas sociais nas áreas reservadas para o efeito, como a escola, o hospital, e o mercado; localização dos campos de produção distante da área habitacional, sobretudo para os idosos. A escola e o hospital funcionam separados por uma parede, no local usado como estaleiro na altura da construção das casas para o reassentamento, uma acção contestada pelos beneficiários, por contrariar o plano de reassentamento que prevê a construção de infraestruturas de raiz. As áreas reservadas para infraestruturas sociais, por serem subaproveitadas são, actualmente, apreciadas e reivindicadas pelos reassentados para as ocuparem com novas moradias.

Cernea sugere um Modelo Teórico para o sucesso de um reassentamento, designado "*impoverishment risks and reconstruction model for resettling displaced populations*", o qual preconiza que a reconstrução dos modos de vida deve assentar no acesso a terras cultiváveis e a trabalho gerador de rendimento (sobretudo nas situações em que nenhum dos dois, por si só, consegue assegurar o uso pleno dos recursos laborais das famílias); e na consulta e participação activa dos indivíduos potencialmente afectados (Cardoso, 2009).

Contrariamente a esta visão, à comunidade reassentada foi atribuída a terra menos produtiva. As melhores terras permaneceram nas mãos das famílias da comunidade hospedeira. Além de um trabalho rentável, aos reassentados foram prometidos 50 000,00 Mt, por família, para se reestabelecerem enquanto aguardam pela primeira colheita nas novas terras concedidas para a produção. A promessa fracassou, por motivos que nunca foram revelados pela administração da Dingsheng Minerais, S.A (CAR).

## IMPACTOS RESULTANTES DA CONCESSÃO PARA A EXPLORAÇÃO MINEIRA

Para a exploração de recursos minerais com vista à melhoria da economia nacional e local, e das condições de vida e bem-estar das comunidades afectadas é fundamental que cada actor assuma com afinco e comprometimento a realização do seu papel, de forma a reduzir ou evitar a ocorrência de conflitos. Soares (2017) aponta que os países desenvolvidos continuam a explorar os recursos das antigas colónias, por serem países com instituições governamentais frágeis, sem tecnologia e pessoal especializado. Ainda sobre a fragilidade das nações, Bond & Fajgenbaum (2013) acrescentam também «*a baixa dotação de infraestruturas nos países africanos, o que tem aumentado os custos de investimentos e reduzido os lucros tributáveis, fraca capacidade de negociação pelos governos africanos com os investidores estrangeiros e má gestão da renda mineral repassada ao Estado*».

A instalação da mineradora Dingsheng Minerais, S.A, em Chibuto, afectou directamente cinco bairros, nomeadamente, Mudada, Mudumeia, Mutsicuane, Mussavene e Mabecuane (Enviestudos, Lda, 2016), porém, nas diferentes fontes de consulta não há uniformização e consistência de dados sobre as famílias afectadas. O Relatório de Estudo do Impacto Ambiental indica 236 famílias, o governo distrital tem registo de 500 famílias e, paradoxalmente, a empresa Dingsheng Minerais, S.A não consegue apresentar os dados discriminados, designadamente: quantas famílias foram directamente afectadas pelo projecto, quantas foram reassentadas e quantas estão ainda por reassentar. Em parte, esta situação resulta da constante mudança de administradores da empresa. Assim, no presente estudo, é considerado o número indicado pelo Governo (500 famílias), não só por ultrapassar o número de famílias já reassentadas (275 famílias) na "cidadela de Mwahamuza", mas também por ainda existirem famílias que

continuam a residir na área concedida para mineração e por ser o governo local o responsável pela gestão dos dados demográficos da população local. A falta de dados uniformizados poderá, futuramente, criar discussões entre a comunidade e a empresa pois, enquanto as famílias não são transferidas para o bairro de reassentamento, novos lares podem surgir, que também exigirão o direito a casa, compensação e/ou indemnização, embora a empresa afirme que as comunidades estão informadas sobre a impossibilidade de beneficiar as famílias criadas depois dos levantamentos já realizados.

Na óptica de Frei (2019), a deslocação forçada da população resulta, por um lado, na perda de direito sobre as suas terras para o desenvolvimento de actividades económicas, como, por exemplo, a agricultura e a pecuária, para o auto-sustento familiar, a reprodução social e material, as diversas manifestações culturais, religiosas e simbólico-identitárias, e por outro lado, Frei, Chaveiro e Macaringue (2016:9) sustentam que a apropriação para a obtenção da mais-valia, além de expropriar as comunidades, ao mesmo tempo intensifica os conflitos sobre posse e segurança de terra e demais recursos no meio rural, que para a maioria das populações significam a base de sua reprodução social e (i)material.

No entanto, a expropriação, quando conduzida numa base técnico-legal, pode minorar o efeito do sofrimento por meio de criação de condições para a adaptação das comunidades às novas formas de convivência no novo assentamento, da introdução de novas actividades económicas de subsistência e/ou novas formas de produção agrícola.

No quadro dos direitos legalmente estabelecidos a favor dos deslocados, a CAR afirma que apenas uma fracção das famílias afectadas pelo megaprojecto de mineração beneficiou das devidas compensações, entre outros benefícios acordados com a empresa. Como resultado da violação de direitos e acordos, emergem conflitos entre as comunidades deslocadas, os investidores e o Governo, confirmando a tese de Centemeri & Caldas (2016), segundo a qual «[…] *as decisões publicas que dizem respeito a projectos, planos e programas com efeitos significativos na economia, no território e no ambiente são sempre palcos de controvérsias públicas e, cada vez mais, de conflitos envolvendo a justiça social, económica e ambiental.*»

A ausência, nas comunidades afectadas, de capital humano qualificado, para discutir aspectos relevantes sobre os benefícios resultantes da exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento local, reduz a capacidade de negociação com vista ao alcance da almejada satisfação social. Segundo Gonçalves, Almuna e Follmann (2019), o diálogo contínuo dá-se entre os diversos discursos sobre a realidade e a forma colectiva de entendimento desta em uma perspectiva de compreensão e solução de problemas. Isso, porém, só será possível se a maioria da colectividade for constituída de homens autodirigidos, com uma linguagem competente que leve ao consenso.

A exploração de recursos naturais exauríveis possui a capacidade de gerar fluxos de riqueza que vão além do lucro normal que remunera o capital utilizado no empreendimento, as chamadas *rendas económicas ou extraordinárias* ou *lucro extraordinário* que é «*o lucro obtido em uma actividade*

*económica que vai além do lucro normal capaz de remunerar adequadamente o capital empregado*» (Lopes, 2013). Este lucro, segundo o autor, é a parcela do negócio que muito interessa aos governos, empresas e comunidades onde ocorre a extracção produtiva de bens minerais.

Não se verificam, neste momento, sinais de utilização destes lucros para a melhoria do bem-estar das comunidades afectadas, reportando-se pela empresa a melhoria do acesso a água potável e das vias de acesso nos bairros ainda por reassentar, além das acções realizadas na área do reassentamento que são legalmente impostas.

No que se refere à expropriação da terra, a Enviestudos, Lda (2016) aponta que, para exploração das areias pesadas de Chibuto, foi concedida à Dingsheng Minerais, S.A uma área de 10 840 ha, divididos em dois blocos, Ocidental e Oriental. A perda de terra pelas comunidades a favor da mineração em Chibuto, além de gerar conflitos, de acordo com as palavras de Frei (2019) pouco se espera que «*a exploração dos recursos minerais […] possa, de facto, contribuir para o desenvolvimento económico do território, bem assim na melhoria das condições de vida material das comunidades impactadas pelos megaprojectos de mineração*» (Frei, 2019:74).

Além disso, verifica-se também o aumento do custo de vida para os reassentados que mudaram o seu estilo de vida social e, como explica o Banco Mundial, os reassentamentos podem criar riscos económicos, sociais e ambientais graves. Devido ao desmantelamento dos sistemas produtivos, as pessoas enfrentam o empobrecimento quando perdem os seus activos ou as suas fontes de renda, por serem deslocadas para ambientes onde as suas habilidades produtivas podem ser menos aplicáveis e onde haja maior concorrência pelos recursos. As instituições comunitárias e as redes sociais são enfraquecidas, existe ruptura de grupos familiares e da identidade cultural, e a autoridade tradicional e o potencial de solidariedade são enfraquecidos ou perdidos (Machel, 2014).

No caso em estudo, os novos campos de produção localizam-se a cerca de 6 km, dificultando a sua exploração pelos idosos (entrevista com a CAR) que adoptam, como solução, a produção agrícola dentro do seu quintal; as famílias não possuem alternativas para sobrevivência, fora do cultivo da terra, e não existe nenhuma iniciativa da empresa mineradora orientada para a melhoria das condições de vida social e económica das famílias, como também de qualquer organização que apoia os reassentados em ideias de construção social que pudessem concretizar a esperança de verem os seus direitos satisfeitos, enquanto vítimas de uma deslocação comunitária forçada. Porém, nem tudo está mal com o processo de reassentamento, afirmando-se com alguma satisfação a qualidade da estrutura das casas, com água canalizada gratuita e energia eléctrica, serviços que outrora, a maioria dos afectados não tinha acesso.

## PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

De acordo com Frei (2019), os governos locais e as comunidades são considerados partes subalternas do processo ao invés de agentes activos. Frei (*ibid.*) fundamenta que estes agentes são sempre colhidos de surpresa com a presença dos megaprojectos de mineração nos seus territórios, com autorizações emitidas ao nível central, cabendo-lhes a execução e o fazer cumprir a lei.

Nestas condições, compreende-se a violação do direito de participação destas entidades na tomada de decisão e noutras acções inerentes a uma boa coabitação entre o proponente e a comunidade (principalmente), pois o governo local representa, para todos os efeitos, o nível central de governação. Cornely (1978) define participação como presença activa no designar e no escolher alternativas e caminhos e em ter possibilidades reais de utilizar toda e qualquer alternativa, bem como combiná-las. A participação gera a possibilidade de superação da injustiça social (Doniak, 2002).

Segundo Doniak (2002), as instituições de desenvolvimento usam e interpretam a participação de diversas maneiras: participação passiva, via extracção de informações, consultiva, por incentivos materiais, funcional, interactiva e por automobilização. Destas, importa considerar, para este trabalho, três formas: a participação passiva (em que as comunidades foram, na fase embrionária do projecto, informadas sobre o que iria acontecer). Aliás, a história da exploração mineira de areias pesadas de Chibuto mostra uma sucessão de três diferentes operadores que não chegaram a lograr os objectivos; participação por incentivos materiais (em que as comunidades ofereceram a sua mão-de-obra, entregaram as suas terras e benfeitorias em troca de compensações monetárias); e participação interactiva (realizada por meio de cooperação mediante os planos de acção apresentados, discutidos e aprovados, colocando a comunidade no domínio das decisões). Junior & Martins acrescentam o empoderamento dos actores locais como outra forma de interpretação da participação, que consiste no desencadeamento de um processo de reflexão e transformação contínua das práticas pessoais e institucionais (Junior e Martins, 2012). Rich *et al.* (1995) preconizam que, nos processos participativos, os cidadãos devem ser parceiros e as informações produzidas de um modo compreensível ao cidadão médio. Mais do que ouvir e informar os cidadãos, as instituições devem responder às suas preocupações e incluir, nos órgãos de tomada de decisão, representantes dos cidadãos afectados (Horovscki, 2006).

Sucede, porém, que os frutos de participação das comunidades afectadas estão aquém da sua satisfação. No entanto, os prejudicados procuram, incessantemente, por soluções sobre a violação dos seus direitos legais e dos acordos firmados com a mineradora, sobretudo no que diz respeito à categoria de participação por incentivos materiais.

Esta situação, além de criar um sentimento de arrependimento por parte das famílias já deslocadas, poderá criar uma resistência por parte das famílias que ainda aguardam o seu reassentamento. A participação das comunidades através de reuniões de consultas públicas

geralmente é garantida apenas para o cumprimento do processo de legalização dos investimentos e, uma vez obtidas as autorizações, as comunidades são relegadas para o último plano.
Fica incubado aqui um mau relacionamento entre o megaprojecto e as comunidades afectadas e, por essa razão, estas comunidades ficam reféns da boa vontade da empresa para cuidar de qualquer responsabilidade social empresarial e cumprimento das suas obrigações para com os afectados, estando estabelecido um mau relacionamento que, de alguma forma, prenuncia uma violência a desencadear a qualquer momento.

## PROPOSTAS PARA ALCANCE DA PROSPERIDADE

Havendo consciência de externalidades negativas pela exploração mineira, alguns autores, como Castel-Branco (2009), defendem a necessidade de a sociedade e a natureza serem compensadas pelos efeitos negativos potenciais da mineração, através de fundos de reserva destinados a compensar pela volatilidade dos preços de *commodities,* investimento em tecnologias mais "limpas" ou no maneio sustentável dos recursos em exploração, fundos adequados para financiar a relocação de comunidades, etc.
Para que se alcance a prosperidade, Moreno-Arrones (2013) propõe uma sinergia entre cinco pilares: Estado de Direito, mercado e economia, inovação tecnológica, governança verde e capital humano. A falta de um deles coloca em causa a força e resistência da estrutura.
Lopes (2013) propõe uma regra de utilização dos recursos com vista a maximização do bem-estar entre as gerações presentes e futuras. Para ele,

> *«O óptimo social é alcançado quando a taxa de crescimento dos preços do recurso é igual à taxa de juros da economia, sendo que a taxa de extracção eficiente do recurso natural deve ser igual a esta última. A movimentação nos preços e nos juros sinaliza como a velocidade de extracção deve ser modificada. Preços mais altos no futuro, por exemplo, indicam lucros mais altos também no futuro e desestimulam a extracção e uso dos recursos no presente.»* (Lopes, 2013:5)

Nesta visão, o autor procura acautelar os governantes para uma tomada de decisão mais acurada sobre a exploração de qualquer recurso natural, tendo em vista os princípios de desenvolvimento sustentável. É nossa compreensão que o Governo tome decisões finais, sustentadas em estudos mais aprofundados que permitam comparar os benefícios de explorar para exportar em bruto e os benefícios de explorar com processamento local e exportar o produto acabado. Esta seria a resposta à questão colocada por Selemane (2009:19), sobre «*como se poderá utilizar os recursos do subsolo em indústrias locais, ou como se poderá acrescentar mais-valia localmente antes que tais produtos sejam exportados?*».

A abordagem desta natureza dará maior vantagem ao País não só pelas oportunidades de emprego que seriam criados, mas também pela valorização do recurso, passando a agregar o "*valor de uso*" e "*valor de troca*" (Barros & Amin, 2006).

Assim, antes da assinatura dos contratos de exploração com as multinacionais extractivistas, deve ser desenhada uma cadeia de valor dos recursos minerais no mercado nacional e internacional, o que dotará o Governo de ferramentas fortes nas negociações para resultados favoráveis ao desenvolvimento económico e social, de modo que não sejam extraídos em obediência aos interesses estranhos a este objectivo nacional. Este método vai ao encontro da premissa de Sachs (2005) segundo a qual

«*As regras internacionais do jogo na gestão económica não podem pôr, de propósito ou inadvertidamente, armadilhas nos primeiros degraus da escada, na forma de ajuda inadequada ao desenvolvimento, barreiras proteccionistas de comércio, desestabilização de práticas financeiras globais, leis de propriedade intelectual mal elaboradas e medidas semelhantes, que impedem o mundo da baixa renda de escalar os degraus do desenvolvimento.*» (Sachs, 2005)

## CONCLUSÃO

A instalação e operação de megaprojectos de extracção mineira representam uma esperança para o desenvolvimento económico do País e para a melhoria do bem-estar das comunidades directamente afectadas, mas que nem sempre se torna realidade. Dos cinco bairros localizados na área abrangida pela mina, três já foram transferidos para o bairro de reassentamento, a "Cidadela de Nwahamuza", num total de 275 famílias, do global de 500.

O estudo mostrou que está instalado um ambiente conflituoso e desarmónico entre os actores devido ao incumprimento, por parte da mineradora, das obrigações e acordos assumidos, bem como por parte do Governo no exercício do papel de defensor da soberania a bem do seu povo, que, supostamente, sai a favor do investidor em prejuízo dos deslocados e, como consequência, o plano de reassentamento não é devidamente cumprido em vários aspectos: pagamento das compensações, construção dos equipamentos sociais, construção de infraestruturas complementares. Para solucionar os conflitos, a comissão de apoio ao reassentamento, constituído por membros da comunidade reassentada, procura sempre dialogar tanto com os representantes da empresa assim como com o governo local, porém, sem resultados esperados, e conforme o FAO prediz, a não resolução dos conflitos pode resultar em violência e interrupção dos projectos. Estes dois aspectos já são iminentes, pois as comunidades reassentadas requereram uma manifestação pacífica e exigem a interrupção da actividade mineira.

## REFERÊNCIAS


Armando, R. (2015). *Recursos Minerais e o Desenvolvimento Econômico de Moçambique*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

Barros, F. G. N. & Amin, M. M. (2006). *Os Recursos Naturais e o Pensamento Económico*. Fortaleza: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.

Cardoso, I. M. B. C. (2009). *O papel de um empreendimento privado agrícola no reassentamento de população deslocada de guerra: O caso de Chibonzane em Moçambique*. Dissertaçao do Mestrado. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Castel-Branco, C. (2009). *Indústrias de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários*. Boletim Ideias 10. Maputo: IESE.

Centemeri, L. & Caldas, J. C. (2016). Megaprojetos, incomensurabilidade e decisão pública. In: L. Centemeri & J.C. Caldas (eds.). *Valores em conflito: megaprojetos, ambiente e território*. Coimbra: Edições Almedina.

Doniak, F. A. (2002). *Participação Comunitária no Processo de Desenvolvimento Local. Estudo do caso do Município de Rancho Queimado*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

Enviestudos, Lda – Consultoria Ambiental e Serviços (2016). *Relatório do EIA-Estudo do Impacto Ambiental. Projecto de Exploração da Ilmenite no Depósito de Areias Pesadas de Chibuto, Província de Gaza, Moçambique.*

Filho, S. S. A. (2008). Conflitos Ambientais e os Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. *eGesta*. 4 (2), 127–140.

Francisco, A. Á. (2007). *Desenvolvimento Comunitário em Moçambique: Contribuição para a sua compreensão crítica*. Nova Jersey: Africa-America Institute.

Frei, V. V. M. (2019). Megaprojectos de Mineração e o Ônus do "Desenvolvimento" nas comunidades locais da província de Nampula-Moçambique: o caso de Topuito. *Revista Sapiência Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais*. 8 (2), 60–92.

Frei, V. V. M., Chaveiro, E. F. C. & Macaringue, E. J. (2016). *Mineração e apropriação da terra em Moçambique: algumas reflexões sobre o processo de expropriação das comunidades locais. XVIII Encontro Nacional de Geógrafos.*

Gonçalves, T. M., Almuna, E. A. & Follmann, J. I. (2019). Conflitos socioambientais: história, tempo e contexto. In: Planejamento e Gestão Territorial (ed.). *O Papel e os Instrumentos do Planejamento Territorial na Interface entre o Urbano e o Rural*. Santa Catarina: Editora UNESC. pp. 138–162.

Herculano, S. (2006). *Lá como cá: conflito, injustiça e racismo ambiental. I Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental, Fortaleza, 20 a 22 de Novembro de 2006.*

Horovscki, R. R. (2006). *Empoderamento: Definições aplicações. 30º Encontro anual da ANPOCS 24 a 28 de Outubro de 2006 GT 18 – Poder Político e Controles Democráticos.*

Lopes, R .T. R. (2013). *Mineração e Desenvolvimento: uma análise da maldição dos recursos naturais para os estados brasileiros.* São Paulo: Universidade Estadual Paulista.

Machel, F. (2014). *Reassentamento Populacional na Implementação do Projecto das Áreas de Conservação: O Caso do Parque Nacional de Limpopo, Distrito de Massingir (2008 – 2013)*. Dissertaçao de Mestrado. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.

Moreno-Arrones, J. M. (2013). *Natural Resources Governance as a Way to Achieve Prosperity of Nations facing the 21st Century Challenges.* Háskóli Íslands: Universitatis Islandiae Sigillum.

Mungoi, C. A. (2012). A problemática de desenvolvimento em economias periféricas: Moçambique em perspectiva. *Revista Ciência Geográfica.* XVI (1), 4–118.

Sachs, J. D. (2005). *O Fim da pobreza: Como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos.* São Paulo: Editora Schwarcz Ltda.

Sambo, M. (2020). Investimento directo estrangeiro e o desenvolvimento socioeconómico em Moçambique: dinâmicas, tensões e desafios. In: S. Forquilha (ed.). *Desafios para Moçambique 2020.* Maputo: IESE. pp. 281–309.

Selemane, T. (2009). *Alguns desafios na Indústria Extractiva em Moçambique.* Maputo: CIP.

Silva, L. S. V. da (2019). *Gestão de Conflitos e Técnicas de Negociação.* Indaial: Uniasselvi.

Soares, D. P. A. (2017). *Impactos derivados da exploração dos recursos naturais: perspetiva dos alunos no contexto da educação para o desenvolvimento sustentável e direitos humanos.* Porto: Universidade do Porto.

Zeca, E. J. (2013). *Moçambique: Exploração de Recursos Energéticos, Privação Relactiva, Conflito e Segurança.* Série de Artigos 1. Maputo: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais.

# CORREDORES DE DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO RURAL E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: PERSPECTIVAS COMUNITÁRIAS NO CORREDOR DE NACALA

Hélio Maúngue

## INTRODUÇÃO

Moçambique é um país em processo de consolidação das suas estruturas democráticas, do seu tecido socioeconómico e de promoção do desenvolvimento socioeconómico. Nas últimas décadas, o País assiste à descoberta e exploração de recursos naturais, acompanhada por um certo entusiasmo quanto à sua contribuição na melhoria dos índices de crescimento e desenvolvimento. A par dessa descoberta, o País ainda não consegue que o principal ramo de actividade e de emprego, a agricultura, cumpra a função de promover uma transformação social que se reflicta na melhoria das condições de vida das populações. Cerca de 66,6 % da população vive em zonas rurais e a maioria depende da agricultura de subsistência. Esse ramo de actividade emprega cerca de 80 % da população e contribui com um quarto do Produto Interno Bruto (PIB).

No País, tal como em todo o continente africano, a questão da importância e da necessidade de uma transformação agrícola é característica e um desejo por se atingir. Neste sentido, a União Africana (UA) criou, em 2001, a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África/ *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), que em 2007, adoptou os Corredores de Desenvolvimento (CD) como estratégia de desenvolvimento, principalmente na África Subsahariana. Estes manifestam-se como mecanismos primordiais para promover e atrair investimento privado e negócios no continente, na expectativa de que os investimentos coordenados catalisem a transformação agrícola, possibilitem a exportação de recursos naturais e promovam a integração regional (Byiers, Molina & Engel, 2016; Garcia & Kato, 2020; Laurance *et al*., 2015).

A crise de alimentos de 2008 afectou severamente os países africanos, no entanto, causou várias respostas, incluindo *land grabing* (expropriação ou usurpação de terras) e opiniões sobre a importância da agricultura, facto que levou à proposta de criação, pela Assembleia Geral

da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2008, do conceito de Corredores Africanos de Crescimento Agrícola/*African Agricultural Growth Corridor* (AAGC). No mesmo ano, o Fórum Económico Mundial/*World Economic Forum* (WEF) analisou a proposta do AAGC e anunciou um compromisso activo com a questão. O objectivo dos AAGC é transformar a agricultura tradicional em moderna e comercialmente viável, fornecendo infra-estruturas de transporte, como portos, estradas, ferrovias, irrigação e solicitando o investimento de empresas privadas em terras agrícolas no continente (Ikegami, 2015).

Neste sentido, os CD ganham destaque nos planos de desenvolvimento de Moçambique. No entanto, a iniciativa e foco em CD não é algo novo no País. No tempo colonial, era um catalisador para o desenvolvimento e investidas comerciais do colonialismo português, uma vez que a vantajosa localização geográfica do País permitia e permite aos países vizinhos, no *hinterland*, uma ligação com o resto do Mundo. Para Fonseca (2003), um conjunto de factores geoestratégicos, nos quais se incluem os corredores, conduziram a que o País, enquanto colónia, tivesse um tipo de desenvolvimento económico assente em pilares regionais e em prioridades do colonizador. Nesse período, os corredores eram mais corredores de transporte, sem nenhum enfoque na relação entre eles e a transformação agrícola, mas a aposta no sector de transportes era forte.

Moçambique é membro fundador da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral/*Southern Africa Development Community* (SADC), organização criada em 1980. Como membro é, entre outros aspectos, responsável pelo sector de transportes e comunicação da organização. Mesmo como responsável por esse sector, por cerca de quatro décadas, Fonseca (2003) evidencia que o País não conseguiu transformar os seus corredores em CD eficientes. Será que consegue transformá-los eficientemente em Corredores de Crescimento Agrário (CCA)?[1]

Seguindo a lógica dos CCA, Gonçalves (2020) e Kato (2019) destacam que, no País, desde 2010, o Banco Mundial e o Governo de Moçambique, por meio do Ministério da Economia e Finanças (MEF), implementam a estratégia de desenvolvimento por meio de Polos de Crescimento Integrado (PCI), centrada na selecção de sub-regiões dos corredores para serem potencializadas, com o objectivo de melhorar o emprego rural e as economias do entorno dos mesmos. Neste sentido, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2011-2020[2], identifica seis corredores para a sua implementação, distribuídos pelas três macrorregiões do País: **Norte**: Corredor Pemba-Lichinga e Corredor de Nacala; **Centro**: Corredor da Beira e Corredor do Vale do Zambeze e; **Sul**: Corredor de Maputo e Corredor de Limpopo.

A região do Corredor de Nacala, foco desta reflexão, ocupa uma posição estratégica nos planos de desenvolvimento do País, uma vez que faz a ligação de serviços de logística com a

[1] Neste texto, Corredores de Desenvolvimento (CD) e Corredores Africanos de Crescimento Agrícola (AAGC) são tratados como sinónimos, sendo que, de agora em diante, os designaremos por Corredores de Crescimento Agrário (CCA).

[2] No decurso da pesquisa, este plano estava em processo de revisão e actualização para uma segunda fase de implementação.

mineração, a exploração de gás e a produção agrícola. Este corredor permite a convergência de vários actores[3] (públicos e privados), actuantes local e globalmente. A área compreende uma extensão de mais de 700 km, constituída de terra arável com chuvas regulares, solos férteis e com elevado potencial para expandir a produção agrícola (Aragão, 2017; Kato, 2019).

Com este texto, procuramos compreender os processos sociais que nos permitem vislumbrar a transformação social estimulada no e pelo Corredor de Nacala, apreendendo os impactos positivos e negativos do mesmo no que diz respeito à melhoria das condições de vida dos actores sociais locais, ao longo do corredor, na província de Niassa. Metodologicamente adoptamos um enfoque micro e participativo, que priorizou ouvir alguns actores "menos privilegiados" nos processos de definição sobre o que é, como atingir, quais os tipos, quais os intervenientes e actores-chave, etc., no processo de desenvolvimento. Isto para, por meio deles, poder ter a compreensão das dimensões locais dos processos globais, bem como para poder analisar como é que os factores socioculturais locais medeiam os efeitos das forças globalizantes, como são os corredores (Castles, 2002).

A pesquisa é qualitativa. Para colectar dados, usamos como técnicas a revisão de literatura, entrevistas semiestruturadas individuais e em grupos (em média, três participantes das associações de pequenos produtores contactadas). As entrevistas foram gravadas em áudio e depois transcritas para uma análise de conteúdo e temática. Para a realização do trabalho de campo e colecta de dados, três distritos da Província do Niassa foram visitados, nomeadamente Lichinga, que é também a capital da província, Mandimba e Cuamba. Devido à dimensão do Corredor de Nacala, ao extenso número de actores que nele operam e por questões logístico-financeiras, optamos por escolher essa província, a mais extensa do País e uma das mais "pobres".

O texto, além da presente introdução, faz um enquadramento do referencial analítico para compreensão da realidade em discussão; em seguida apresenta um breve contexto do surgimento e implementação dos CCA em África; para depois contextualizar sobre os corredores em Moçambique; posteriormente discute sobre as expectativas que são criadas em torno do corredor em algumas comunidades da província de Niassa e, por último, tecemos algumas considerações finais.

[3] Em Agosto de 2024, o Governo de Moçambique anunciou a possibilidade de concessão de parte do porto de Nacala ao Malawi. Facto não bem recebido, por exemplo, pela Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) por alegadamente haver capacidade empresarial no País para efeitos. Este aspecto precisa ser acompanhado pela academia, pois é relevante para entender a posição estratégica do Corredor de Nacala, bem como para entender e questionar o papel e importância do Estado na promoção do desenvolvimento. Igualmente, pode fazer respaldo no questão do pouco orçamento público para atender as ambições de desenvolvimento do País.

## TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO RURAL COMO REFERECIAL ANÁLITICO

As mudanças globais e a crescente importância dos fluxos e redes transnacionais em todas as áreas da vida social criam desafios às ciências sociais e humanas. Conceitos analíticos como transformação social, mudança social, reprodução social, ordem social, revolução social, desenvolvimento (e os seus vários desdobramentos, como, por exemplo, desenvolvimento rural, agrícola, local, sustentável, etc.), entre outros, bem como as categorias que possibilitam, são elementos que fazem parte da trajectória passada e presente das Ciências Sociais, no geral, e da Sociologia, em particular, na compreensão das sociedades e dos vários fenómenos sociais a elas inerentes. Essa compreensão vai de fenómenos relacionados com conflitos armados, questões ambientais (cheias, secas, ciclones, etc.), crises económicas e alimentares, fome, pobreza, etc., aos fenómenos relacionados às constantes mutações produzidas pela globalização, pela sociedade de consumo, pela sociedade de comunicação e informação, pelo desenvolvimento tecnológico, pela facilidade de transporte e comercialização, etc. Uma das importantes transformações, segundo Sassen (2016:17-18), grifo nosso:

> *«É a transformação material de áreas cada vez maiores do globo em zonas extremas para operações económicas cruciais. De um lado, assume a forma de uma terceirização global de manufaturas, serviços, trabalho administrativo, extração de órgãos humanos e aumento da produção de colheitas industriais, cada vez mais em áreas com baixos custos e regulamentação fraca. De outro lado, está a construção de cidades globais no mundo inteiro com espaços estratégicos para funções económicas avançadas. Isso inclui cidades construídas de zero e a renovação muitas vezes brutal de cidades antigas. A rede de cidades globais funciona como uma nova geografia da centralidade, que atravessa as velhas linhas divisórias Norte-Sul e Oriente-Ocidente, assim como a rede de locais que oferecem bens e serviços terceirizados. [Neste processo ocorre] uma espécie de denso cenário local que contém as diversas condições de que as firmas globais necessitam, embora cada uma o faça em etapas muito diferentes do processo econômico global (…).»*

Relacionado aos processos da globalização e do incremento das ligações transnacionais, bem como as narrativas cuja pretensão é a de melhorar a qualidade e facilitar a vida em sociedade, encontra-se a actual aposta e investimento em Corredores de Desenvolvimento (CD) e Corredores de Crescimento Agrário (CCA) na África Subsahariana, no geral, e em Moçambique, em particular. Estes corredores, pelos processos que envolvem e pelos objectivos traçados, provocam transformações sociais de várias ordens nos países e regiões nos quais estão a ser implementados. Ocorrem, então, transformações espaciais – transformação de regiões com várias potencialidades económicas em Zonas Económicas Especiais (ZEE),

parques industriais, polos de desenvolvimento e/ou de crescimento, bem como CD e CCA (reabilitação e construção de infra-estruturas como caminhos-de-ferro, portos, estradas, sistemas de irrigação, sistemas de armazenamento, etc.) –, transformações nos processos de comercialização, transformações no tipo de empresas investidoras que se vão instalando, etc.

O conceito, a ideia inicial, os objectivos e as narrativas por detrás do CCA de Nacala, como, por exemplo, a construção e a reconstrução de infra-estruturas para atender à agricultura, aposta em comercialização agrícola, projectar tornar a região um celeiro agrícola, caracterizar a região com potencialidades agrícolas idênticas ao Cerrado brasileiro, e discursos sobre a existência de terras "vazias" para a exploração agrícola comercial (Chome, Gonçalves & Scoones, 2020; Smalley, 2017) perspectivam transformações para a região. Essas narrativas, consequentemente, são justificadas pelo desejo de melhorar as condições de vida dos moçambicanos, em especial dos pequenos produtores, sendo que para tal há que engendrar uma transformação na forma de ser e estar desses sujeitos, ou seja, da forma como eles olham e desenvolvem a agricultura, propondo-lhes um novo *habitus* agrícola. Mas essa pretensão não se manifesta como um mecanismo que dialoga com as formas e culturas locais predominantes, de produção, de ser e estar.

Para Castles (2002), a transformação social implica o modo como a sociedade e a cultura se transformam em resposta a factores como crescimento económico, a guerra, convulsões políticas, industrialização, modernização agrícola, alterações relacionadas à descolonização, a formação do Estado-Nação e mudanças nos sistemas económicos, que induzem processos de mudança social e estrutural (Santos, 2016), isto é, "grandes transformações" (Polanyi, 2000) provocadas pela industrialização, pela modernização e pelas mudanças económicas (Castles, 2002). Ligado a essas transformações está o facto de que «as diferentes regiões do globo estão agora mais estreitamente ligadas do que jamais estiveram, não só como campos de troca, do comércio e das comunicações, mas também enquanto a ideias e ideais interativos» (Sen, 2010:9). Assim, estudar os processos do e no CCA de Nacala como um processo de transformação social é tomar essencialmente os factores nacionais e locais, mas sem deixar de lado a presença e a influência de factores transnacionais, visto que a presença destes, como parceiros do Estado moçambicano, se fazem sentir desde cedo na idealização do mesmo. Ou seja, tomamos este CCA como um processo de transformação da agricultura na região, bem como da transformação das condições de existência dos sujeitos aí residentes.

Todavia, é ao nível local que as transformações sociais e a manifestação deste CCA se fazem ou farão sentir. Como, por exemplo, alterações possíveis nos sistemas de produção e de distribuição, de acesso e de gestão da terra, as relações sociais e as práticas culturais que transformam as condições das comunidades locais, que é o centro da vida cotidiana. Algo válido quando as transformações sociais forçam pessoas a abandonar as suas comunidades e ir para outros locais, por exemplo, «quando se verificam mudanças nas práticas agrícolas

ou nos regimes de propriedade, ou na sequência do desenvolvimento de um programa de desenvolvimento que pode implicar a deslocação física das pessoas» (Castles, 2002:138). No entanto, essas populações podem, supostamente, beneficiar de emprego, ter melhor acesso ao mercado, ter as suas técnicas e práticas de cultivo melhoradas, bem como ter a pobreza rural reduzida. Podem também ser pressionados e/ou correr riscos de abandono das suas terras para dar lugar aos investimentos que dão corpo a esse desenvolvimento.
Assim, na proposta de transformação social no CCA de Nacala e das expectativas dos diferentes intervenientes, lê-se

> *«O futuro objectivo é aquele que o observador deve postular para compreender a conduta actual dos sujeitos sociais, o que não significa que ele coloca na consciência dos sujeitos que observa a consciência que tem de sua consciência: com efeito, o futuro objectivo pode não ser um fim conscientemente perseguido pelos sujeitos e constituir, entretanto, o principio objectivo de suas condutas, porque está inscrito na situação presente desses sujeitos e em seu habitus, objectivamente interiorizada, disposição permanente adquirida numa situação, sob a influência dessa situação.»* (Bourdieu, 1979:134)

Queremos analisar a importância, nesse processo, de actores colectivos que, fazendo e refazendo sua cultura, os seus modos de vida e as visões do mundo, elaboram condições de vida e também produzem transformações sociais, que podem ser pela alteração de uma ordem social estabelecida ou em perspectiva, aponta Thompson (1987) citado por Neves (1997). Assim, para as pretensões desta reflexão, a transformação social com vista à melhoria das condições de vida e de produção e, em consequência, uma expectativa de um "futuro melhor" para as comunidades visadas deve ser compreendida como parte de um processo que se deseja interactivo entre Estado-sociedade, no qual as partes estão conscientes do desejado.
Algo que pretendemos destacar com a perspectiva analítica aqui proposta é que o rural e o modo de vida das pessoas que habitam os espaços rurais não são processos sociais absolutos e acabados, mas algo que se transforma. Nessa transformação social, os processos sociais globais, transnacionais, nacionais e locais dialogam entre si. Ou seja, como aponta Castles (2002), a noção de transformação social, pelo contrário, não supõe qualquer resultado pré-determinado, isto é, nem tão pouco que se trata de um processo positivo ou negativo *a priori*. Neste sentido, aos estudarmos as transformações sociais do e no CCA de Nacala, como um processo de adaptação às estruturas agrícolas e de produção que são propostas na implementação do corredor, estamos cientes de que é preciso:

> *«Tomar por objecto primeiro da análise o processo de adaptação das disposições e das ideologias a estruturas económicas importadas e impostas, quer dizer, a reinvenção de um novo sistema de disposições, que se realiza sob a pressão da necessidade económica [de desenvolver à agricultura*

*moçambicana], não significa sucumbir nem ao subjectivismo psicologista que consistiria em considerar que as disposições dos sujeitos económicos engendram a estrutura das relações objectivas, económicas ou sociais, nem ao etnocentrismo essencialista (por vezes bastante associado ao subjectivismo) que tende a fazer do desejo de maximizar a utilidade ou a preferência ao princípio que governa toda actividade económica.»* (Bourdieu, 1979:16), grifo nosso.

Portanto, em Moçambique, o estudo dos corredores de transporte é um mecanismo para o entendimento de como os mesmos se convertem em corredores de crescimento ou desenvolvimento, e como estes se transformam em CCA, pois esse processo pressupõe arranjos espaciais, nas relações sociais das populações e das actividades, ao longo dos eixos de circulação (Fonseca, 2003). Ou seja, a transformação dos corredores em CCA espelham «(…) processos de expansão do agronegócio, especialmente a construção de diferentes arranjos estabelecidos pelos sectores público e privado no meio rural, as mudanças nos "códigos" e no repertório de instrumentos para operar e validar esses processos» (Leite, 2019:305). Como é que essas questões beneficiam os mais pobres, os desprovidos de maquinário, de técnicas e tecnologias agrícolas consideradas modernas, bem como como é que eles se encaixam nesse processo?

O que procuramos nesta secção são os diálogos possíveis entre a ideia de transformação social e sua articulação com as ideias de desenvolvimento (rural) e dos corredores. Assim, entendemos que o desenvolvimento é um fenómeno e processo que possibilita mudanças e transformações em Moçambique, sendo que os CD e os CCA são apontados como parte dos meios que podem possibilitar a manifestação desse processo.

Contudo, assumindo que a pesquisa se centra em tópicos específicos inerentes ao Corredor de Nacala, temos presente que o processo de transformação social diz respeito a todos os aspectos de existência social e envolvem todos os níveis espaciais. Por isso, como coloca Fonseca (2003), a questão que deve ser colocada é que tipo de relação existe entre as redes de transportes e o desenvolvimento rural e agrícola, bem como como é que se desenvolve e em que medida pode ser colocado no planeamento da transformação social em Moçambique?

## A IDEIA DOS CORREDORES DE CRESCIMENTO AGRÁRIO E APLICAÇÃO EM ÁFRICA

Países e regiões do Hemisfério Norte, denominados "desenvolvidos", têm uma vasta experiência na implementação de iniciativas como as dos Corredores de Desenvolvimento (CD). No entanto, a sua idealização e implementação é um fenómeno recente no Hemisfério Sul e, por conseguinte, relativamente pouco estudado, apontam Nogales (2014) e Smalley (2017). No entanto, para Stein & Kalina (2019), a ideia dos CD como vias para concentrar

investimento agrícola tem sido apresentada como nova tendência na estratégia de promover o desenvolvimento rural no Hemisfério Sul. Como Iniciativas de Desenvolvimento Espacial (SDI), o continente africano adoptou os Corredores de Crescimento Agrário (CCA), somente depois de 2007, atrelados aos discursos de que se vai promover o desenvolvimento e a transformação das regiões visadas, via, dentre outros aspectos de modernização agrícola. Estas regiões tendem a viver uma escassez de recursos para fazer face à situação de pobreza e transformar as condições de vida das populações.

A ideia dos CCA foi apresentada pela primeira vez pela gigante norueguesa de fertilizantes, a *YARA International*, no fórum do sector privado da Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2008, em Nova Iorque, e também no Fórum Económico Mundial (FEM), em Davos, a que se juntaram representantes da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a Corporação Financeira Internacional/*International Financial Africa/ Alliance for a Green Revolution in Africa* (AGRA), a União Africana (UA), entre outros. Estas organizações também estabeleceram a Nova Aliança para Segurança Alimentar e Nutricional/ *New Alliance for Food Security and Nutrition* (NAFSN) em alinhamento com as propostas dos corredores. No mesmo ano, o ex-secretário geral da ONU, Kofi Annan apelou para uma Revolução Verde africana e encorajou a criação de novas parcerias para colocar fim à negligência a longo prazo da agricultura africana (Bergius, 2016; Nogales, 2014; Paul & Steinbrecher, 2013; Kaarhus, 2018).

Contudo, segundo Obenland (2014), o conceito de desenvolvimento por detrás da nova aliança do G8 fundamenta-se num conceito simplista de "agricultura como negócio". Este conceito ignora as realidades actuais da maioria das explorações agrícolas dos pequenos produtores em África, como, por exemplo, integração parcial do mercado, estratégias de diversificação produtiva, vulnerabilidade face aos choques ecológicos e de mercado, bem como a necessidade de estratégias políticas que respondam a estas realidades.

Os CCA lançados nos últimos anos, em África, são vistos como iniciativas para aumentar a produção agrícola e são apresentados como mecanismos vocacionados para promover cadeias de valor produtivas, como meios para se alcançar a Revolução Verde africana. Como modelos de desenvolvimento agrícola, os corredores também podem ser analisados no contexto da mudança de discursos políticos internacionais, nos quais as Parcerias Público-Privadas (PPP) para o desenvolvimento têm conquistado, actualmente, uma influência considerável no processo de desenvolvimento, destaca Kaarhus (2011).

Porém, para Chome *et al.* (2020), a discussão sobre os CCA centra-se no potencial de desenvolvimento económico e nos desafios da implementação dos mesmos, nos quais o fluxo de investimento estrangeiro é factor determinante no investimento em infra-estruturas. Para estes autores, o desenvolvimento dos corredores com esforços de planeamento e integração regional são apresentados como encorajando o investimento em infra-estruturas minerais

e agrícolas. Por outras palavras, ligar o desenvolvimento de infra-estruturas de transporte à agricultura e à exploração mineira significa que os principais constrangimentos dos países sem litoral podem ser desbloqueados e os potenciais de crescimento reforçados com a redução da pobreza a longo prazo. Isto porque os portos são umas das principais infra-estruturas dos CCA. Os discursos dos governos anfitriões, juntamente com o Banco Mundial (BM) e a FAO, sublinham constantemente que querem ajudar os pequenos produtores em questões de acesso ao crédito e aos insumos agrícolas e também no que respeita à protecção dos direitos da terra, bem como falam de grandes benefícios para eles e para as comunidades locais. O investimento em infra-estruturas dos corredores sugere que a produção é mais susceptível de se concentrar em produtos para mercados internacionais, em vez de ajudar as comunidades locais a praticar uma agricultura que possa garantir a soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional local. Aqui, os pequenos produtores são colocados como subcontratados, em vez de fornecedores independentes de alimentos (Paul & Steinbrecher, 2013).

Gonçalves (2020) aponta que estudos recentes sobre CCA destacam uma natureza contenciosa, confusa e errática dos corredores. Para este autor, a análise do planeamento, implementação e efeitos dos CCA sugere que geram ansiedade sobre a terra, a existência de potenciais impactos ambientais, e que configuram dinâmicas de poder entre o capital internacional, elites políticas e económicas nacionais, elites locais/rurais, burocratas e pequenos proprietários. Nesse sentido, Enns (2018), abordando a agenda dos corredores em África, reforça a ideia de tensões e inconsistências na narrativa de que eles são vantajosos para todos, chamando a atenção para diversos impactos inesperados e, por vezes adversos, do desenvolvimento dos corredores em diferentes segmentos da população. Isso na medida que, para este autor, uma análise geográfica dos corredores aponta que a reorganização espacial que acompanha o desenvolvimento dos corredores permite que certos fluxos de capital, mercadorias e pessoas se movimentem mais facilmente por meio do espaço, mas introduz novas formas de exclusão e fraca mobilidade espacial para outros.

Perspectivados como geradores de crescimento económico, motores da modernidade em lugares considerados remotos e atrasados, os CCA são igualmente lugares de potencial acumulação, de alianças entre elites domésticas (nacionais e locais) com o capital empresarial privado nacional e internacional, de intervenção de instituições financeiras e "doadores" internacionais. Os projectos que orientam a criação dos corredores são frequentemente concebidos para fornecer mais do que um tipo de infra-estruturas, bem como para alimentar mais de um sector. Não é fácil convencer os investidores a financiarem infra-estruturas puramente para alimentar o sector agrícola, devido aos riscos envolvidos. Assim, em muitos corredores, a extracção mineral e o desenvolvimento agrícola tornam-se ligados e como parte do desenvolvimento dos corredores, principalmente na actual era de *boom* de recursos minerais e cultivo de *commodities* agrícolas (Chome, Gonçalves & Scoones, 2020). Este recente interesse

e implementação dos corredores carrega consigo processos e dinâmicas relacionais entre os diferentes actores e investidores na prossecução dos mesmos. Juntos, estão a reconfigurar as relações sociais, económicas e espaciais nos lugares em que existem corredores no continente africano. Ou seja, estas intervenções estão e vão trazer transformações que impactam positiva e negativamente nos lugares e nas pessoas desses lugares.

As abordagens espaciais que estes corredores reflectem estão articuladas com a iniciativa *Grow Africa*, lançada em 2011, pela UA, NEPAD (Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP) e AGRA), FEM, o G8 (NAFSN) e o G20 como plataforma para promover PPP e/ou triangulares entre África, parceiros relacionados e o sector privado. Por meio desta iniciativa, a atracção de investimentos deve estar alinhada com os planos nacionais de investimento na agricultura e promover cadeias de valor agrícolas específicas no continente, em Moçambique, por exemplo, por meio do PEDSA e do Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA). O papel da iniciativa, entre outras questões, é ligar empresas transnacionais agrícolas sediadas em África com empresas nacionais, numa perspectiva de adquirir produtos localmente dos pequenos e médios produtores (Byiers, Molina & Engel, 2016; Fink, 2014; Kato, 2019; Nogales, 2014; Mosca, 2015; Obenland, 2014; Paul & Steinbrecher, 2013).

Neste sentido, cerca de 28 empresas multinacionais e agroindustriais globais, de várias áreas e interesses, em conjunto com o FEM, adoptaram, também em 2011, a Nova Visão para Agricultura/*New Vision for Agriculture* (NVA) que se enquadra na iniciativa *Grow Africa* (Nogales, 2014; Paul & Steinbrecher, 2013). Estas empresas são tidas como parceiras na implementação dos corredores no continente, principalmente pelo facto de os países africanos apresentarem pouco orçamento público para reabilitar e/ou construir os corredores e, consequentemente, recebem muita atenção e investimento financeiros expressivos, com a justificativa de transformar regiões supostamente "atrasadas". A presença dessas empresas dá a dimensão transnacional e globalizada dos processos transformativos que ocorrem nos corredores africanos, no geral, e no sector agrícola, em particular.

Estas empresas representam toda uma cadeia de abastecimento de mercados globalizados, que vão desde sementes, fertilizantes, insumos químicos, produção, transformação, processamento, transporte e comércio até aos supermercados. Esse universo de empresas evidencia que os principais grupos industriais do sector de alimentos e agronegócios do Mundo estão cada vez mais interessados no continente africano. A rede de empresas e a indicação do país sede pode ser evidenciado no quadro seguinte:

| Nomes das empresas | País sede/origem |
|---|---|
| Archer Daniels Midland<br>Bunge Limited<br>AGCO Corporation<br>Cargill<br>CF Industries<br>Coca-Cola<br>Dupont<br>General Mills<br>Kraft Foods<br>Monsato<br>PepsiCo<br>The Mosaic Company<br>WalMart | Estados Unidos da América (EUA) |
| BAYER AG<br>Metro AG<br>BASF | Alemanha |
| Uniliver<br>Diageo | Reino Unido |
| Heineken<br>Louis Dreyfus Company<br>Rabobank<br>Royal DSM | Holanda |
| Maersk | Dinamarca |
| Nestlé<br>Swiss Reinsurance<br>Syngenta | Suíça |
| SABMiller | Bélgica |
| Yara International | Noruega |

Esta rede de empresas é composta por gigantes dos sectores nas quais operam individualmente, representando o interesse do capital internacional no continente africano, especificamente dos seus recursos e das potenciais facilidades de alcançar um mercado diverso e globalizado pelos corredores. Ou seja, o investimento que essas empresas aplicam levará à melhoria das condições de vida das populações nas quais os empreendimentos estão a tomar lugar ou seguirá uma lógica capitalista que pretende lucro e ganhos económicos para essas empresas – todos ganham ou uns ganham e outros perdem? Isto é algo que se deve explorar mais, uma vez que para Mosca (2015) e Nogales (2014), o envolvimento dos governos locais e das comunidades no desenvolvimento e nos planos de exploração dos corredores tem sido insuficiente, reflectindo-se mais para processos de priorização de megaprojectos agrícolas em detrimento do mercado interno, da segurança alimentar e soberania alimentar e nutricional, bem como da inclusão social.

Com essas empresas, são mais de 40 corredores que estão a despontar e que ocupam milhões de hectares de terras na África Subsahariana, divididos em três regiões, nomeadamente, África Austral, África Oriental e África Ocidental e Central. Estes corredores que proliferam por África, além das demais iniciativas estabelecidas para incentivar os CCA e das declarações dos países

africanos que visam fazer com que a agricultura seja prioritária por parte dos governos, também se relacionam com a declaração de Malabo, de 2014, sobre o CAADP e o compromisso para acelerar o crescimento agrícola e a transformação para partilha de prosperidade e melhoria das condições de vida. Essa declaração pretende catalisar o desenvolvimento agrícola no continente, particularmente por meio de infra-estruturas e ligações ao mercado. Isto significa aumentar os investimentos na agricultura, aumentar a produção, a produtividade e o emprego e, consequentemente, ligar a agricultura africana aos mercados regionais e globais, despertando o gigante adormecido da agricultura no continente (Byiers, Molina & Engel, 2016; The World Bank, 2009). Para Stein & Kalina (2019), estes corredores tornam a África Subsahariana um laboratório para iniciativas que pretendem associar os objectivos agrícolas a infra-estruturas de transporte, mineração e energia em regiões com investimentos em ascensão. No entanto, estes autores apontam que, embora muitas vezes considerados como uma invenção recente na era dos megaprojectos, os corredores são anteriores às tentativas académicas de os descrever, sendo que a forma como eles emergem actualmente nestas regiões do continente africano deve ser vista no âmbito de uma genealogia mais longa de desenvolvimento espacial, remetendo à exploração e ao controlo dos territórios durante a colonização.

## OS CORREDORES DE DESENVOLVIMENTO E TRANSFORMAÇÃO DE MOÇAMBIQUE

Moçambique dispõe de uma localização geopolítica e geoestratégica privilegiada, à qual se associam os corredores e as infra-estruturas dos mesmos. Uma leitura pela história do País revela que esse aspecto é muito antigo. Por exemplo, no século XVI, os portugueses estabeleceram relações comerciais com o Império Monomotapa (1325-1700), nas quais o factor localização sempre foi estratégico, sendo que era escala no comércio com a Índia e possibilitava distintas rotas comerciais (Kato, 2019).

No período colonial, os portugueses enraizaram as rotas comerciais como corredores que ligavam as colónias britânicas do *hinterland* com o Oceano Índico. Um facto histórico relacionado com a intenção portuguesa de fomentar corredores é a sua tentativa frustrada de estabelecer ligação entre as então colónias de Moçambique (Oceano Índico) e Angola (Oceano Atlântico), por meio de um corredor interior, chamado Mapa-cor-de-rosa, passando pela Zâmbia, Zimbabwe e Malawi, então colónias britânicas. Essa ambição levou à discussão sobre as possíveis fronteiras entre os dois colonizadores, culminando com um ultimato para que Portugal abandonasse a região disputada, o que frustrou a pretensão portuguesa (Fonseca, 2003; Kaarhus, 2018; Stein & Kalina, 2019).

Como apontámos antes, o País identificou e aposta actualmente em seis corredores, sendo que assumimos como os três principais os de Maputo, Beira e Nacala, nos quais se encontram

os três principais portos. Uma leitura dos três corredores mostra uma dinâmica comum aos restantes corredores da África Austral e Oriental, bem como da África Subsahariana, no que diz respeito à presença do capital transnacional e global, principalmente pela possibilidade de ligação com os mercados regionais e globais.

A leitura dos três corredores revela também que durante quase um século a estruturação da circulação moçambicana foi voltada para o exterior do seu território, por meio da construção dos seus principais portos e ferrovias, com o propósito de exportar e escoar a produção do *hinterland*. Segundo Fonseca (2003), a importância estratégica dos três corredores foi colocada em evidência durante a guerra civil. Porém, a actual política dos corredores parece querer dar continuidade a esse processo de se olhar para o exterior (Neto, 2017), principalmente porque desde a independência e o fim da guerra civil, a principal estrada e corredor de transporte, que liga o País de Norte a Sul (Estrada Nacional Número 1, N1), apresenta vários trechos sem condições para a transitabilidade de pessoas, mercadorias e bens.

Há muitas partes interessadas num corredor. Dessas partes, estão inclusos os governos nacionais, interessados na capacidade de o corredor facilitar o desenvolvimento do potencial económico não realizado numa determinada região do País, bem como para promover a integração regional com os países vizinhos e com o Mundo. Além dos governos, intervêm também instituições financeiras e "doadoras" que investem ou planeiam investir num corredor, bem como autoridades portuárias e aduaneiras, logística de transporte, consumidores, empresas e comunidades locais. No entanto, o peso dessas partes varia com a evolução do corredor, enquanto algumas estão presentes ao longo de todo o corredor, outras estão envolvidas apenas em determinadas fases (Hope & Cox, 2015).

O Corredor de Nacala despertou nos últimos anos atenção na África Oriental e Austral, bem como do "mundo", originando muito debate e interesse da sociedade, muito por conta da tentativa de implantação nessa região do Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical no Norte de Moçambique (ProSAVANA). Com o ProSAVANA, projectava desenvolver-se a agricultura praticada ao longo do corredor e fazer surgir uma nova fronteira agrícola. Uma das coisas que este programa realçou e que atraiu o interesse da região são as potencialidades da terra agriculturável existente, comparada ao Cerrado brasileiro. Estudos, trabalhos académicos, conferências, movimentos de contestação, entre outros eventos aconteceram nos três países envolvidos no programa, Japão, Brasil e Moçambique (JBM). No entanto, era um programa que se enquadrava nos discursos que justificam a recente aposta em África nos CCA.

Para Kato (2019), este corredor tem revelado ser um caso privilegiado de análise e um importante meio de expansão das fronteiras de acumulação de capital e de expropriação de terras, numa articulação PPP, na qual se reforçam as narrativas de desenvolvimento e de transformação da agricultura tradicional em moderna. Desde o início da construção do mesmo, surgem, ao

longo do corredor, dinâmicas de expropriação de terras e de conversão da terra de formas tradicionais de uso para formas mais comerciais. Sendo o Estado activo no planeamento e operacionalização, é quem define e institucionaliza os arranjos financeiros que permitem a construção de infra-estruturas, definindo o tipo de financiamento e/ou empréstimos, o grau possível de endividamento e como fazer uso dos empréstimos (Chome, Gonçalves & Scoones, 2020; Kato, 2019; Nogales, 2014). Para Kalina (2017), do ponto de vista do Estado moçambicano, o agrupamento de megaprojectos como CCA é uma forma de trazer mudanças substanciais à região do Corredor de Nacala, mas os investimentos dentro do corredor são uma forma oportunista de beneficiar da exploração dos recursos minerais e reforçam a percepção do Governo sobre o papel de vários actores no processo de desenvolvimento, incluindo o Estado, o sector privado e "doadores".

Analisando este corredor e a reabilitação de uma das principais estradas que liga as províncias de Niassa e Nampula, a Estrada Nacional número 13 (N13), principal corredor de transporte rodoviário de passageiros e mercadorias entre essas províncias, Kalina (2017) aponta existir uma relação Estado-Cidadão que se caracteriza pela não participação das comunidades e populações, hierarquização e paternalismo. Aspectos que servem para afastar os cidadãos das iniciativas nacionais de desenvolvimento, facto que inibe os afectados pela implementação do corredor e a reabilitação da N13 de contribuírem substancialmente na negociação dos resultados do desenvolvimento local. Além disso, sendo o Corredor de Nacala a intervenção de desenvolvimento mais significativa que ocorre na região, este serve como extensão mais visível do Estado nas vidas das pessoas e comunidades afectadas.

Essa importância do corredor faz com que os "doadores", como o Banco Mundial (BM) e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional/*Department for International Development* (DfID) do Reino Unido, acreditem que investimentos para reduzir os custos de transporte ao longo do corredor ajudariam e encorajariam maiores volumes de comércio, maior investimento em torno do corredor e maior diversidade económica. Assim, possibilitando a transformação económica com mais e melhores oportunidades de emprego tanto do lado do Malawi, do lado moçambicano, bem como dos países vizinhos que são alimentados comercialmente pelo corredor (Byiers, Karkare & Miyandazi, 2020).

Bruna (2019) destaca que as alianças estratégicas que se manifestam neste corredor, que apontamos acima pela lógica PPP, procuram proporcionar benefícios multilaterais, excluindo principalmente as populações e as comunidades mais pobres que representam a maior parte da população rural do corredor. Questiona a autora se os interesses dessas alianças coincidem com os interesses dos moçambicanos e se os mesmos promovem um desenvolvimento sustentável para a economia de Moçambique e para o bem-estar dos seus habitantes, como supostamente promovem nas economias de origem dos parceiros de cooperação e investidores. Neste sentido, o desenvolvimento rural e agrário coincidirá com o modelo

de desenvolvimento desenhado pelo investidor (do topo para base), caracterizado por uma acção capitalista de origem estrangeira de exploração dos recursos e numa aliança com elites políticas locais, enfatiza a autora. Neste sentido, como destacam Garcia & Kato (2016), todas as transformações e mudanças que acontecem no corredor anunciam a nova lógica de infra--estruturas e dos territórios que passam a estar mais interligados às dinâmicas dos mercados internacionais e aos megaprojectos agrícolas e de exploração de recursos minerais, do que aos ritmos da vida e da produção das comunidades atravessadas pelo corredor.

Embora o corredor se vá consolidar em torno da extracção do carvão, um dos principais motivos para a sua criação é impulsionar o sector agrícola e a agricultura, conectando às cadeias de valor globais. Esses elementos, a extracção mineira e o desenvolvimento agrícola fazem com que o Corredor de Nacala seja o principal e promissor projecto de desenvolvimento no Norte do País. No entanto, Kato (2019) resume três momentos que interferem e que se devem ter em conta na leitura das transformações sociais no Corredor de Nacala. **Primeiro**: anos 2000, destacado pelo *boom* de *commodities* e investimentos estrangeiros, com destaque do investimento brasileiro, principalmente da VALE, e a criação do Fundo Nacala; **Segundo**: 2017, destacando a recuperação do preço do carvão e seus problemas associados, liberação dos fluxos da economia e impactos em comunidades agrícolas e; **Terceiro**: 2019, manifestações, por parte da VALE de querer deixar as actividades em Moçambique; Aos quais acrescentamos um **quarto**: 2020, o fim do ProSavana e lançamento do SUSTENTA que ganhou âmbito nacional, pois era implementado, desde 2017, em alguns distritos das províncias de Nampula e Zambézia, que juntas cobriam mais de metade dos distritos nos quais o ProSAVANA seria implementado.

As três províncias que fazem parte do Corrdedor de Nacala são identificadas como tendo potencial agrícola enorme. Em conjunto, perfazem aproximadamente cerca de 10 milhões de habitantes, correspondente a quase 35 % da população total do País. Desses cerca de 10 milhões, a província de Niassa corresponde a 18,5 %, Cabo Delgado a 23,3 % e Nampula 58,2 %, por sinal a província mais populosa do corredor e do País. Quanto aos índices de pobreza, as três províncias têm taxas acima da média nacional (46,1 %), Cabo Delgado (50 %), Nampula (65 %) e Niassa (67 %). No que diz respeito aos índices de desnutrição crónica e insegurança alimentar, também se encontram acima da média nacional (43 %), sendo que Niassa possui uma taxa de 43,6 %, Nampula 50,1 % e Cabo Delgado 51,4 %, respectivamente. Estas três províncias estão entre as regiões mais remotas e pobres do País (ADIN, 2021; INE, 2019; INE, 2021; Kalina, 2017).

Em trabalho de campo, Garcia & Kato (2014) constataram que, ao longo do corredor, os camponeses mantêm os seus sistemas de produção alimentar de base familiar, camponesa e comunitária, bem como desenvolvem os seus modos de vida, cultura e tradições. Ainda sobre a questão socioeconómica, apontam que a região apresenta também um cenário de ruas pouco asfaltadas, ausência de saneamento, a pobreza, as moradias precárias, a falta de mercados para a produção local e o elevado custo de vida que denunciam o grau de concentração

do crescimento económico e a distância que esse processo tem de uma marcha efectiva de desenvolvimento económico e social. O mau estado da rede rodoviária da região tem tido sérias implicações, particularmente para o sector agrícola, visto que grandes áreas do País, especialmente as zonas produtoras de excedentes alimentares do Norte, continuam mal integradas aos mercados nacionais. Consequentemente, ainda é mais barato para o Sul, maior consumidor de produtos agrícolas do País, importar alimentos da África do Sul, enquanto os excedentes alimentares no Norte tendem a ser exportados para países vizinhos e/ou para o estrangeiro pelo Porto de Nacala (The Economist Intelligence Unit, 2007).

A província de Niassa, dos seis corredores prioritários do País, é atravessada por dois Corredores de Desenvolvimento, designadamente o Corredor Pemba-Lichinga e o Corredor de Nacala. Nos dois corredores está patente a ideia de que é preciso desenvolver o País, as regiões e as comunidades. Além das narrativas relacionadas ao desenvolvimento do agronegócio que orientam o Corredor de Nacala, o Conselho de Administração do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) aprovou uma subvenção para a primeira fase de desenvolvimento de uma Zona Especial de Processamento Agroindustrial do Corredor Pemba-Lichinga. Um projecto transformacional, que visa melhorar a produtividade agrícola e desenvolver o agronegócio na província do Niassa. Ademais, esse projecto basear-se-á numa longa lista de intervenções do Banco no Norte do País, para o fornecimento de infra-estruturas e vai desbloquear, a partir desta província, o potencial agrícola do Corredor de Nacala (Carta, 2022).

A agricultura é uma das principais prioridades de desenvolvimento da província de Niassa. Existem mais de 21 milhões de hectares de terra agriculturável e com clima favorável à actividade agrícola. A estrutura económica é essencialmente agrícola, seguida da pesca. O peso da agricultura nessa estrutura é de cerca de 80 %, constituindo a principal e maior fonte de emprego e renda familiar, tal qual as restantes províncias do corredor. A agricultura predominante é de subsistência, tendo 47,1 % da população activa praticando e com uma taxa de ocupação de somente 7,1 % da área total da terra arável. Para alimentar o sector agrícola, a província dispõe de 35 sistemas de irrigação, dos quais 26 operacionais, com capacidade de irrigar 1223 hectares cada (Governo da Província do Niassa, 2017).

De acordo com os dados do Inquérito sobre Orçamento Familiar (IOF) – 2019/20, do total da população activa de Niassa, 87,2 % dedica-se à agricultura, silvicultura e pesca; 4,8 % ao comércio e finanças, 3,5 % a outros serviços e os restantes aos diversos sectores (extracção de minas, indústrias manufatureiras, energia, construção, transporte e serviços administrativos). Comparando com os dados do IOF (2014/15), houve um aumento da população activa nos sectores da agricultura, silvicultura e pesca, que era 78,1 %, enquanto o comércio e finanças (9,6 %) e outros serviços (7 %) reduziram (INE, 2021), o que reforça a importância que o sector da agricultura tem ou pode ter no processo de desenvolvimento da província.

O IOF (2019/20) não traz dados sobre incidência da pobreza nas províncias, mas o Governo da Província do Niassa (2017) indica que a incidência da pobreza em 2015 era de 63,3 %. Essa taxa de pobreza estava acima da média nacional que era de 59,6 %, sendo a mais alta do País. Essa taxa alta devia-se ao crescimento exponencial da população, à constante maleabilidade dos principais indicadores de pobreza e à limitação do poder de compra dos seus habitantes. No entanto, apesar da existência de um vasto leque de potencialidades naturais para impulsionar um desenvolvimento socioeconómico rápido e sustentável, a província ainda tem desafios nas componentes ligadas com *déficit* de infra-estruturas sociais e económicas básicas. Esse *déficit* influencia para uma lenta atracção de investimentos e financiamentos, fora dos elevados níveis de pobreza. Além, claro, de ser reflexo da ausência de políticas públicas para impulsionar o sector, no País como um todo.

Apesar da reconhecida e assumida importância da agricultura na economia da província, não existe uma atracção de investimentos para a agricultura comercial e indústria de agro processamento. Contribui para isso a inexistência de mecanismos funcionais de promoção e *marketing* das potencialidades de desenvolvimento da província; insuficiência de armazéns e silos para a conservação de produtos agrícolas; deficientes vias de acesso e de transporte a partir dos locais de produção até aos mercados, bem como grandes distâncias dos principais mercados, especialmente de consumo e da área de comércio; grande parte da população vive da agricultura, mas é apenas de subsistência; baixo aproveitamento do potencial de irrigação existente; falta de disponibilidade atempada e acessibilidade dos insumos necessários para alcançar as metas de produção, entre outros aspectos, destaca o Governo da Província do Niassa (2017).

As dificuldades que o principal sector da economia da província (e do País) apresenta, suplantadas poderiam potencializar o desenvolvimento da província, bem como aumentar as capacidades de uma vida saudável. Essas capacidades passariam, de acordo com o Governo da Província do Niassa (2017), pelo aumento da produção em grande escala e com qualidade para satisfazer as necessidades da demanda e garantir a segurança alimentar e nutricional da população; pelo aumento da cobertura de provisão de energia eléctrica na província de 17 % para pelo menos 37 %; pelo aumento da cobertura dos serviços de saneamento no meio rural de 32,7 % para 75 % e de 23,6 % para 90 % no meio urbano; pelo aumento da cobertura de provisão de água rural às comunidades de 42 % para 75 %; redução da distância média percorrida por um paciente para ter acesso aos serviços de saúde, que é de 15,2 km, contra os 8 km recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS); e expansão dos serviços financeiros e bancários nas zonas rurais.

Os aspectos e os desafios que a província do Niassa tem, que acima arrolamos, servem como indicativo da situação na "corrida" ao desenvolvimento no corredor, que não se difere do corredor como um todo. No entanto, para o Governo da Província do Niassa (2017), há um

certo optimismo por parte da província ao colocar a mesma na rota do desenvolvimento económico e social, nacional, regional e internacional e, consequentemente, contribuir para a melhoria das condições de vida das populações de Niassa, em particular, e do País, no geral. Aqui, a integração comercial e física da província na região Norte do País e com os países vizinhos (Malawi e Tanzânia), por meio dos corredores de Nacala e *Mutwara*, são um elemento catalisador no processo de desenvolvimento. Esse aspecto é indicativo que tanto ao nível nacional como provincial há uma confiança e entusiasmo no modelo de desenvolvimento que tem os corredores como pilares, cuja implementação é sempre apontada como benéfica para as comunidades, mas sem indicação de como os modos de vida locais não serão "anulados" pelo modelo ou de como são integrados no modelo.

## CORREDOR DE NACALA: POTENCIAL, PERSPECTIVAS E EXPECTATIVAS COMUNITÁRIAS EM NIASSA

> *«Queremos também que este Corredor Logístico venha catalisar o surgimento de iniciativas empreendedoras que visem melhorar a qualidade de vida das populações ao longo do seu percurso.»* (Nyusi, 2017:5)

O Governo do dia tem no corredor, pelo extracto acima, uma componente que estimule iniciativas e investimentos que se manifestem por infra-estruturas e com as mesmas existe a esperança de que melhorem as condições de vida das comunidades atravessadas pelo corredor. Neste sentido, o corredor passa a ser visto como uma acção do Governo que serve "um propósito público" ou um "interesse nacional" de promoção de "desenvolvimento".

Nas páginas que se seguem, vamos discorrer e discutir sobre os dados que a revisão da literatura e o trabalho de campo nos proporcionaram. Esses resultados são compreendidos como manifestações de processos de transformação social, de desenvolvimento e/ou de desejo do mesmo na província do Niassa como um todo, particularmente dos distritos e das comunidades que visitamos. Partimos do princípio de que as manifestações abaixo apontadas são e estão directa e/ou indirectamente relacionadas com as narrativas que promovem a implementação dos Corredores de Desenvolvimento e respectiva transformação em CCA, em África e em Moçambique.

É nossa pretensão olhar para a situação desta província no que concerne ao desenvolvimento rural e agrícola, à transformação social e à materialização das ideias dos CCA como um diálogo entre processos sociais locais, nacionais, transnacionais e globais que a perspectiva analítica antes apresentada se orienta. Ou seja, tomamos Niassa como um espaço localizado, do corredor, para entender as transformações sociais e económicas, especialmente para a análise da influência que essas transformações exercem e podem exercer sobre o sistema das

relações sociais, das diferentes disposições e das formas de ser e estar dos que habitam esse lugar, principalmente o seu meio rural (Bourdieu, 1979). Na medida em que um dos nossos entrevistados procura destacar que:

> *«Não se olha Niassa como um elefante adormecido, mas sim olhemos Niassa como mais um polo de Moçambique (…). Se for a reparar as imagens que dão no exterior de que Moçambique está a desenvolver, desenvolvimento é concentrado em Maputo, mas se nós andamos dentro de Moçambique vai sentir que nós ainda temos grandes desafios.»*

A localização geográfica de uma comunidade rural, a sua base de recursos, a sua trajectória ao longo da história do País e outras características determinam o seu potencial de crescimento e desenvolvimento económico e social (Midmore *et al.* (2010). No entanto, Kalina (2017) evidencia que nenhuma parte do País está mais longe de Maputo, mais longe das influências modernizadoras exercidas pelo Governo central do que a região Norte (províncias de Cabo Delgado, Nampula e Niassa), como, por exemplo, é das regiões menos electrificadas no País. Este facto é apontado como consequência, em grande parte, das limitações da rede de distribuição de energia eléctrica da região e à pobreza dos seus residentes. Este autor acrescenta que, embora as províncias tenham mostrado sinais de desenvolvimento económico em certos sectores, muito em conta da exploração de recursos e infra-estruturas nos últimos anos, a pobreza continua a ser generalizada.

O facto de a região Norte apresentar índices de desenvolvimento nada próximos ao Sul, principalmente de Maputo, evidencia aspectos de assimetrias regionais no País, pois indica-nos que temos, por um lado, o Norte do País negligenciado e, por outro, Niassa ainda mais negligenciada. Para Whebell (1969), citado por Stein & Kalina (2019), a lógica subjacente à implementação e ao desenvolvimento dos corredores, no qual incluímos os CCA, tanto em economias consideradas avançadas, como em economias consideradas em desenvolvimento, é a de criar condições que impulsionem vantagens competitivas que resultam em investimentos. Principalmente em áreas nas quais o desenvolvimento não ocorreu "naturalmente", com destaque para as regiões anteriormente negligenciadas. Os depoimentos seguintes reforçam essa situação de Niassa "negligenciada", em termos de desenvolvimento agrícola que se advoga somente ser possível com entrada de investimentos:

> *«Mas o investimento se nós formos a comparar para Nampula, Chimoio, nós temos visto grandes investimentos na zona centro, principalmente em Chimoio, que também tem condições agroecológicas próximas de Lichinga, mas se formos a comparar em termos de investimento é muito pouco que há em Lichinga. Então eu ia olhar mesmo essa questão de investimentos que poderiam ser adicionais à produção que desincentivam àqueles que poderiam produzir mais… E aí também iria associar*

*a questão política, que acho que havendo uma política, Niassa sendo parte do nosso País, havendo interesse em potenciar esse desenvolvimento, então poderia ali haver alguma possibilidade de uma intervenção por parte do Governo e assim poderia talvez criar essa facilidade de outros investimentos poderem fazer um pouco mais do que temos visto. Então eu não vejo grande coisa, se não estas componentes.»*

*Se comparar Niassa com as outras províncias pode sentir que nós estamos a ficar atrás, porque isso tem a ver com os investimentos do País… orientação dos investimentos. Vou dar exemplo concreto, há 10 anos atrás Inhambane estava atrás de Niassa, hoje Niassa está atrás de Inhambane, porquê? Porque foi orientado investimento directo as pequenas e médias empresas foram fixadas primeiro para Inhambane, por essa razão que [em] Inhambane temos associações que processam a mandioca até ao último ponto da cadeia de valor, mas Niassa esses investimento ainda não chegaram, aí poderá servir no vosso ponto de estudo que é preciso orientar os investimentos para o Niassa.»*

Niassa continua das províncias menos povoadas e desenvolvidas do País. O objectivo de fazer dessa província um modelo e exemplo na luta contra o subdesenvolvimento não foi alcançado, destaca Quembo (2017). No entanto, a pretensão de melhorar as condições de vida das populações é predominante nos discursos, programas e iniciativas políticas no País, no âmbito nacional e local. O investimento em iniciativas como as dos corredores não foge à regra.

A revisão da literatura e os dados do campo indicam que a confiança em iniciativas e investimentos estrangeiros, para o modelo de desenvolvimento desejado, estão, aparentemente, aquém das potencialidades agrícolas da província e do corredor como um todo. Nesse sentido, a fraca manifestação de investimentos e de iniciativas que são vistas como sinónimos de desenvolvimento, como podemos constatar nos depoimentos apontados anteriormente, é vista como estando a reforçar a ideia das assimetrias regionais no País e de que possivelmente não estamos diante de uma estratégia de desenvolvimento integrado olhando para o País como um todo.

Acredita-se que os CCA podem ter uma vasta gama de objectivos, desde o aumento de investimentos e da produção até à realização de mudanças de sistemas que liguem os pequenos produtores a cadeias de valor integradas (Byiers, Molina & Engel, 2016). No entanto, os investimentos, especialmente os de capital privado e/ou das PPP (nacionais e estrangeiras) tendem a ser os que mais assumem relevância, sobretudo em cenários e situações em que o investimento público é escasso para atacar o desenvolvimento da agricultura e outros sectores. Olhando para o CCA de Nacala como um todo, Catsossa (2020) aponta a existência de sinais de profundas transformações sociais e espaciais causadas pela entrada massiva de estratégias agrícolas (ou simplesmente de iniciativas viradas para o agronegócio), mas com fraca incidência na melhoria da pequena produção.

As entrevistas tendem a colocar como obstáculos à entrada de investimentos o problema das infra-estruturas, principalmente das estradas. Assim, a melhoria desse tipo de infra-estrutura, além de servir como transformação espacial da província e dos distritos atravessados pelo corredor é apontado como possível mobilizador para que entre, na região, capital agrícola privado (nacional e estrangeiro), sem sequer pensar na melhoria e benefícios dos sistemas produtivos locais. No entanto, olha-se para essas infra-estruturas sem pensar em como beneficiariam os locais, mas sim os investimentos de capital privado e estrangeiro.

Sobre a questão de estradas, por exemplo, Byiers, Molina & Engel (2016), destacam as condições delas entre os factores-chave que podem suscitar interesse pelos CCA, pois elas podem elevar os custos de transação e das trocas nos países em desenvolvimento, particularmente em África. Para estes autores, no continente a densidade de estradas pavimentadas ou asfaltadas é baixa, fazendo com que os custos de transporte estejam entre os mais elevados do Mundo, factor que coloca um enorme obstáculo ao investimento, crescimento da produtividade e integração ao mercado. Portanto, com foco nos mercados externos, advoga-se que a melhoria das estradas pode fazer com que os corredores propiciem oportunidades de reforçar os fluxos comerciais intra e extra-regionais ligando o mercado local, regional e nacional aos mercados internacionais. Referenciamos antes que Garcia & Kato (2014) apontaram, entre outros aspectos, as vias ao longo de Corredor de Nacala como pouco asfaltadas. Especificamente em Niassa, Neto (2017) reforça que cerca de 87 % das estradas eram de terra batida e a rede rodoviária da província é a menos asfaltada do território moçambicano. No entanto, para estre autor, isso não significa que as estradas sejam consideradas as mais precárias do País. Acrescenta que quase 80 % das estradas são consideradas boas ou razoáveis, em contraste com outras províncias do corredor, que não possuem nem 20 % de estradas consideradas boas. Segundo a The Economist Intelligence Unit (2007), o mau estado das estradas na região tem implicações para o sector agrícola, porque as regiões que produzem excedentes alimentares no Norte do País estão mal integradas aos mercados nacionais. Contudo, o actual foco nos corredores e suas infra--estruturas tem um direccionamento mais para o exterior do País.

A N13, uma das principais estradas da província e que integra este corredor, que além de permitir a ligação entre a região Norte e Sul da província, também permite a ligação com a província de Nampula, estava em reabilitação, sendo que o último troço, Muita-Cuamba, foi recentemente terminado e inaugurado pelo Presidente da República. No entanto, ainda durante o trabalho de campo, constatamos que o distrito de Cuamba, um dos mais produtivos da província, considerado distrito celeiro e com título de capital económica, tinha as principais vias e as do centro do distrito igualmente em processo de colocação de asfalto. É preciso enfatizar que o distrito de Cuamba adquiriu esse estatuto em 1986 e passou à categoria de Município/Autarquia em 1998, participando assim das primeiras eleições para presidente de Município/Autarquia no País, portanto, foram precisas mais de três décadas para essa

asfaltagem. Algo que podemos verificar no depoimento que se segue, que ao mesmo tempo dialoga com a questão de assimetrias relativamente à construção de infra-estruturas:

*«Vou dar outro exemplo muito visível, que é a reabilitação das vias de acesso, Inhambane está muito avançado, mas Niassa só agora estamos a correr, por essa razão que vê Cuamba ser asfaltado. Cuamba-Lichinga pelo menos conseguimos andar três/quatro horas de tempo, antigamente saía de Cuamba para Lichinga fazíamos 20h de tempo, é com possibilidade… saí eu, eu pessoalmente saí daqui 5 horas para chegar em Mandimba, que são sensivelmente 150 km, 5h do dia seguinte, acontecia [isso].»*

No entanto, como aponta Fonseca (2003), a intervenção numa rede de transportes, como a construção ou reabilitação de uma infra-estrutura, pode ter efeitos positivos directos, efeitos negativos ou ter efeito neutro, nada se altera substancialmente sobre a região afectada. Sendo que, um projecto de uma infra-estrutura pode vir implementado não por razões económicas, ou seja, na sequência de uma avaliação custo-benefício positiva, mas por questões políticas e/ou sociais e de estratégia a longo prazo, acrescenta a autora. Nesse sentido, esse investimento nas estradas pode não ter que ver com o desenvolvimento dos produtores locais directamente, mas sim, preparar o terreno para a desejada atracção de investimento e de investidores estrangeiros. Os extractos seguintes evidenciam como a questão das estradas, para os entrevistados, são um empecilho para atrair investimentos e investidores na província:

*«Depois como estamos também numa zona que, comparada com outras províncias, desprivilegiada em termos de localização para termos acesso, por exemplo, a zonas urbanas, é uma grande distância e isso também vai acarretando custos. Provavelmente esses investidores estejam a olhar neste sentido, se eu vou produzir lá, ele tem essa possibilidade de produzir no Niassa, ao mesmo tempo, Nampula onde ele facilmente tem acesso. Então ele vai jogar, então porque vou produzir no Niassa enquanto tenho essas todas dificuldades de acesso, tudo mais. Então ele opta… porque há disponibilidade de terra. Então ele vai produzir lá, ele aqui… Nós ficamos sempre à espera de que pelo menos esses centros, digamos, fiquem suficientemente ocupados e que não haja mais espaço e aí talvez comecem a pensar no Niassa. Então, acaba não ajudando o escoamento de produtos, por exemplo, para Nacala que é se calhar o mercado mais próximo para nós e acessível, e iria… isto iria crescer mesmo se houvesse investimentos por parte de grandes empresas que quisessem produzir como tal, mas o escoamento dos produtos se houvesse sempre (…).»*

*«Uma das coisas que não atrai os investidores são as vias de acesso, esse é o grande calcanhar de Aquiles. Só para transportar aqui produtos de Lichinga à Nampula ou Nacala os custos são muito elevados e as vias de acesso são muito precárias, mesmo das zonas de grande produção para as*

*zonas de concentração, que são os mercados, não é fácil. Então para um grande investidor vir a Niassa, pensa por duas vezes, como ir a Niassa, como chegar, e quando chega em Niassa devemos ter uma carta de projectos para não dar muito trabalho aos investidores. Acções concretas, um plano onde é que a zona para expansão… agro-pecuárias, termos uma espécie de reserva de Estado que é para implementar os projectos. Então, só para os custos de transação daqui a Nacala via terrestre ou via linha férrea ou via-férrea são muitos altos, rondava no princípio, quando foi aberta a linha férrea estava mais ou menos 50 dólares por vagão, se não estou em erro, agora baixou a 30 dólares. Isso não é fácil, tens aqui três operações: ter de levar o produto do armazém para estação, estação para Nampula, Nampula ter que tirar da estação para o armazém.»*

Se as estradas e outras infra-estruturas são tomadas como activadoras de investimentos na província, e de tal modo a tirar do suposto "esquecimento", melhorar a sua posição na corrida ao desenvolvimento (no Corredor de Nacala e no País) e com isso proceder a transformações sociais, essa prioridade deve ser atacada em conjunto com os diferentes actores e interessados no desenvolvimento. Mas para tal, devem incluir-se as comunidades de maneira democrática e que elas tenham voz, deve ser prioridade, principalmente os pequenos produtores, de modo que o desenvolvimento destes não seja preterido em relação ao viés mais comercial e de exportação da agricultura. Na medida em que os projectos dos CCA têm priorizado megaprojectos agrícolas, deixando de lado o mercado interno, a garantia de segurança e soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional, bem como da inclusão social, espelhando um desenvolvimento excludente (Mosca, 2015; Nogales, 2014).

A ideia de corredores, como corredores de transporte, é antiga em Moçambique e tem o seu destaque no período colonial, com a construção das infra-estruturas que os envolvem. A transformação dos corredores em Corredores de Desenvolvimento (CD) e/ou económicos aconteceu na década de 1990 do século XX. No entanto, a transformação ou adopção do foco agrícola nos mesmos é algo com menos de duas décadas, portanto, relativamente novo. De tão novo que é raro ouvir ou ler algo oficial no País com referência aos CCA. Nem mesmo o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrícola (PEDSA), um dos principais instrumentos para o desenvolvimento da agricultura no País, que apontamos antes, tem os seis corredores nacionais como prioritários, não coloca esses corredores como CCA. Nem uma busca em páginas *web*, como, por exemplo, do Portal do Governo e do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), a designação aparece. Pode ser que se subentenda falar de CD como se estivesse a falar de CCA, mas não são a mesma coisa.

Nas nossas pesquisas por documentos oficiais não tivemos acesso a um documento, mesmo que generalizado, que se considere orientador sobre a implementação dos mesmos no País. Existem documentos e declarações regionais e continentais que o País segue. Neste sentido e em conformidade com a política da Nova Parceria para o Desenvolvimento de

África (NEPAD), principalmente pelas directrizes orientadoras dos Corredores Africanos de Crescimento Agrícola (AAGC) e do Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), os CCA em África foram entendidos como uma iniciativa especial de desenvolvimento que combina investimento, infra-estruturas e desenvolvimento socioeconómico das áreas por eles servidos. Existe, no entanto, potencial para que os corredores tenham impacto na agricultura em todo o continente. Muitas áreas continuam ocupadas por agricultores de subsistência com baixos rendimentos, os quais se deseja que sejam ligados aos mercados por meio de investimentos em infra-estruturas (Byiers, Molina & Engel, 2016; Nogales, 2014).

Para Stein & Kalina (2019), os emergentes CCA são frequentemente apontados pelos que os projectam, planeam e estudam como espaços existentes e actualizados. Contudo, empiricamente, o que é exactamente um corredor, como ele é imaginado e conceptualmente vivenciado diariamente é ao mesmo tempo subjectivo e variável. Essa convivência manifesta visões de mundo que dialogam com as expectativas que são construídas sobre o futuro, que fazer parte do corredor pode trazer. As mesmas, em algum momento, podem ou não articular-se com as narrativas que justifiquem a aposta num modelo de desenvolvimento sustentado pelos corredores. Nessa perspectiva, as iniciativas de desenvolvimento rural, como os CCA, são analisadas como um dos instrumentos de acção do Estado (e dos seus parceiros) e de expressão de visões de mundo em torno de recursos, de regras definidoras e consolidadoras de interesses específicos (Neves, 1998). É especificamente ao nível local que as transformações sociais e as conquistas do desenvolvimento, que o modelo adoptado almeja, se fazem ou farão sentir. Os depoimentos que se seguem evidenciam como a ideia dos CCA está ao nível dos funcionários públicos do sector da agricultura por nós entrevistados, bem como como para eles se articula com o pequeno produtor:

> *«Sei pouco dessa política. Mas sei um pouco ao alto nem, mas acredito que isso vai impulsionar de certa maneira as populações camponesas principalmente e não só… Primeiro deve-se partir na consciencialização das próprias populações, divulgar sobre o que é isso, como é… o que é que vai ser esse investimento do corredor de Nacala, o que é que vai… qual será o input para esses distritos e as províncias abrangidas. Enquanto não se sensibilizar, informar as pessoas, capacitar o que é que vai ser não haverá aderência por parte do produtor. Eu acho, por mim mesmo, que deve haver essa sensibilização, havendo sensibilização e acrescentando valor, havendo input de insumos agrícolas e mais, acredito que [vai] impulsionar no aumento de renda familiar, produtividade e assim para diante, e a pessoa pode mudar de vida… Eu não sei se já foi divulgado esse documento nessas zonas, eu pessoalmente li pouco, agora nunca estive envolvido nesse processo directamente, não sei se já foi divulgado o documento, não sei se as pessoas foram sensibilizadas sobre esse documento, sei um pouco, já li em algum [lugar] esse documento, foi uma vez, foi por curiosidade…»*

*Os corredores [em] nível de… é uma boa ideia e isso facilitaria aos produtores, temos aqui, por exemplo, o caso de Niassa temos dois corredores, Pemba-Lichinga e Pemba-Nacala (…). Não têm a noção que estão no corredor, na verdade são poucos que têm essa informação que estão dentro de um corredor. A divulgação é muito pouca, o número é menor das pessoas que têm conhecimentos dos corredores. Tem de divulgar o que é isso de corredor, quais são as vantagens, porque elas não sabem o que é um corredor, então esse é um trabalho que deve ser levado a cabo dia após dia, tendo em conta o nosso grupo-alvo são menos letrados. Alguns têm conhecimento porque estão próximos da via, se tu fores a ver logo ao longo da estrada estão a pôr lá as suas casas. Tem uma… a estrada antiga quando se passou agora a estrada alcatroada, eles já mudaram da zona onde estavam, estão junto…a ver o desenvolvimento, estão a aproximar-se ao desenvolvimento. Então, pouco a pouco eles vão tomando conhecimento o que é isso de corredor…»*

*Falar do corredor de desenvolvimento é uma área vasta e falar de corredor de desenvolvimento na área agrícola ou agrário tem que ver com aquilo que são actividades de campo, em particular aquilo que os produtores fazem, sendo a fonte de aumento de renda das famílias rurais, a base está assente na actividade agrária. Na verdade, alguns produtores têm essa informação de corredor de desenvolvimento agrário… O que eu consigo ouvir deles, em Cuamba passou um projeto, esses da CLN [Corredor Logístico de Nacala], em que eles fazem a distribuição de insumos agrícolas, em seguida no momento de produção de sequeiro eles montam alguns [Campos de Demonstração de Resultados] CDR's. É uma forma de transmissão de técnicas, mas usando variedades melhoradas, como vários feijões. Eu já vi feijão pouco fino e grosso, já vi com eles a soja.»*

Estes pronunciamentos, no primeiro momento, reforçam o que apontámos antes, de não existir um documento nacional que seja orientador do que é e de como se desenha a implementação dos CCA no País. Apesar de os entrevistados saberem que a província é atravessada por dois corredores, bem como das comunidades saberem que são atravessados por eles. É visível que os mesmos tendem a apresentar argumentos de que o corredor beneficiará, em algum momento, positivamente, o pequeno produtor. No entanto, não existe articulação com a narrativa de que os corredores atrairiam investimentos em agronegócio, sobre a transformação dos vários hectares em agricultura industrial e comercial, disponibilidade de maquinaria agrícola, insumos, nem das possibilidades de ligação e integração a mercados regionais e globais, como destaca a literatura (Batistella & Bolfe, 2010; Ikegami, 2015; Kaarhus, 2018; Paul & Steinbrecher, 2013; Smalley, 2017). Portanto, não se vislumbra nesses pronunciamentos uma articulação coerente sobre o conceito de CCA e nem do papel do Estado nesse processo, mesmo apontando-os como mecanismo para uma transformação estrutural da agricultura, isto é, mudança de uma agricultura de subsistência para comercial.

Assim sendo, esse corredor não expressando melhorias nos sistemas de produção das comunidades no entorno, pode igualmente manifestar formas distintas de expropriação de terras das populações rurais, que pouco têm em comum com a agricultura, como, por exemplo, desapropriação para fábricas, represas, zonas económicas especiais, parques industriais, indústrias de processamento, projectos de mineração, infra-estruturas privatizadas e projectos de habitação (Levien, 2014). Que implicam sempre deslocamentos físicos de pessoas e suas casas, como consequência de um programa de desenvolvimento (Castles, 2002). Ou seja, a desapropriação é «um processo interno e contínuo do desenvolvimento capitalista de qualquer país» (Levien, 2014:31). As falas seguintes, como as anteriores, continuam a não apontar elementos fortes para sustentar que existe uma ideia generalizada e comum sobre o que se entende por CCA, mas sim sobre os CD. No entanto, em algum momento, os pronunciamentos apresentam alguma ambiguidade no que concerne o entendimento por parte dos pequenos produtores de qual é a ideia dos corredores e, especificamente da componente agrícola dos mesmos.

*«Bom, um e outro pode saber que está no corredor de desenvolvimento, mas precisa de um trabalho para o produtor… para poder sensibilizar, explicar, quer dizer, dar uma informação ao pequeno produtor em relação a este corredor, qual é a vantagem que o pequeno produtor pode tirar em relação a este corredor de desenvolvimento. Então, o produtor nem todos têm essa informação, mas precisam que eles estejam informados através dessas actividades que estão sendo realizadas nas associações e na cooperativa…»*

*«Essa parte aí, acho que já sabemos que nós estamos dentro do corredor de desenvolvimento que é esse, dizem, corredor de desenvolvimento de Nacala, nós já sabemos que nós estamos lá também, porque as nossas associações também estão dentro do corredor e somos capazes também de darmos essa informação que nós também, nesse corredor…»*

E,

*«Os dois corredores para nós são importantes, o corredor de Pemba está a facilitar [neste] momento, está a facilitar os camponeses escoar seus produtos em Pemba, [escoar daqui da província] vai para Pemba em Cabo Delegado, estamos a assistir isso. Se não fosse o conflito que existe lá, por causa que existem alguns produtores… pode não ir, mas os de Pemba saem lá com camiões e vêm comprar os produtos aqui e levam para lá. E o corredor de Nacala, também é um corredor estratégico, por exemplo, nós levamos produtos para Nampula, embora que havia perspectiva que o corredor de Nacala, por causa do ProSAVANA, mas um projecto que não aconteceu nada, só aconteceu outras províncias, estamos a falar de Nampula, mas aqui em Niassa não sentimos, sentimos um pequeno só… não sentimos tanto mais no projecto, mas também é um dos corredores que a gente confia, são corredores que a gente confia também esses dois, são corredores importantes para nós…»*

Em outro nível dos entrevistados, a ideia dos CCA também não aparece clara e não segue a lógica e as narrativas que justificam a implementação dos mesmos em África e em Moçambique. Aqui mantém-se a ideia padronizada de corredor de transporte, de crescimento e/ou CD, na qual a questão da facilidade aos países do *hinterland*, para aceder ao Mundo comercialmente pelo mar, em algum momento é destacada. Numa primeira linha de argumentos, neste nível, observamos a manifestação de um cepticismo e crítica ao modelo de desenvolvimento que tem os corredores como ferramentas, porque se olha para o Corredor de Nacala como um investimento que acolhe a indústria mineira e sem interesses em atender a agricultura e ao pequeno produtor, como podemos constatar na seguinte fala:

> *«Yah, bem isso, isso… é aquela questão de perspectiva de modelo de desenvolvimento. Na verdade, a ideia dos corredores de desenvolvimento só para deixar um pouco patente isso, ele está sendo pensado (…), não no desenvolvimento horizontal, mas sim vertical, isto é, há uma tendência de se olhar o desenvolvimento de Moçambique (…) em Moçambique totalmente ajustado ao aproveitamento geográfico, olhando para questão do oceano, países do hinterland, quer dizer, há esta dependência e nós ficamos amarrados a isso. Yah, é um pouco difícil avaliar os impactos por uma razão muito simples, porque a linha férrea não foi construída na perspectiva de acomodar o campesinato, é pura e simplesmente um corredor para o escoamento do carvão que sai de Moatize para Nacala, por causa da navegação, não sei quê, por causa das confusões que tinham lá na Beira, não sei quê, quê…»*

Bem como o facto de o corredor ainda não ter investido em infra-estruturas, fora as vias de acesso, para atender a agricultura, como se observa na fala seguinte:

> *«Na situação que colocou mesmo sobre corredor, e por ser corredor é uma mais-valia esta, mas é essa parte que ainda nos preocupa bastante, o que é que está a falhar por ser corredor, o que está a falhar? Mas infelizmente o que é que está a acontecer com o nosso Moçambique que está sendo requisitado para prestar serviços de vias de acesso para o hinterland, mas, no entanto, aqui não há coisa visível nesta matéria, não está se a olhar para isto. Então, não se percebe alguém pensar em colocar o corredor de Nacala e montar lá todo o aparato, o aparelho possível para galvanizar a agricultura, o que é que precisa (…) e a partir do porto de Nacala, e encontrar infra-estruturas ferro-portuárias para receber, se vem o adubo de forma primária ou se vem o adubo de forma misturada nas indústrias e dizer tem lá, isso não existe…»*

Enquanto as duas falas acima se manifestam críticas e cépticas sobre o papel do Corredor de Nacala no desenvolvimento agrícola, elas reforçam a visão de Selemane (2017:16) que toma a estratégia de desenvolvimento deste corredor como um todo, como mal sucedida devido

ao *modus operandi* neocolonial que os empreendimentos e grandes investimentos estrangeiros seguem, ou seja, a tentativa de implantar grandes projectos agro industriais em vastas áreas, sem consideração pela configuração territorial e nem socioeconómica dos locais nos quais os investimentos são realizados. Principalmente porque, para o autor, «a par da empresa Portos do Norte, o conjunto dos investimentos realizados no Corredor de Nacala serve para consolidar o padrão extrovertido da economia moçambicana: são empreendimentos que servem mais a interesses de fora do país do que de dentro». Na mesma perspectiva, para Smalley (2017), o desenvolvimento dos corredores só é possível porque actores dos sectores extractivos (e do agronegócio) foram capazes de expressar os seus objectivos estratégicos em termos espaciais. Este facto permitiu-lhes alinhar as suas ambições de expansão para novos territórios ou novos mercados com interesses dos governos nacionais e dos "doadores" internacionais.

Enquanto os governos vêem a disponibilização de infra-estruturas rurais como a chave para atrair investimentos, a componente de transporte dos CD continua, portanto, a ser um elemento central na sua concepção, destaca Smalley (2017), bem como no entendimento que os nossos entrevistados apresentam deles. Assim, essa ideia generalizada dos CD, na componente corredores de transporte ou suas infra-estruturas, reforça a ideia apontada antes pelos entrevistados de que Niassa não tem investimentos agrícolas e adicionais, tanto para estimular o crescimento económico, como expandir serviços sociais na província, por falta de estradas (Kalina, 2017).

Os pequenos produtores, nas suas associações, são os principais actores do processo aqui pesquisado, os quais tendem a ser os "menos ouvidos" e participantes nos processos de planificação, desenho e implementação de projectos de desenvolvimento e suas possíveis transformações. Assumimos que, em função do nível de instrução e formação académica, os membros das associações entrevistadas não apresentaram um discurso coerente e de quem sabe que é parte, principalmente, do que é um CD e a sua transformação em CCA. No entanto, ajuda a entender como as narrativas sobre os mesmos pouco dialogam com aquilo que são as ideias e os ideais por parte dos pequenos produtores entrevistados, bem como que os mesmos não estão conscientes do que se deseja implementar. Os pronunciamentos que se seguem evidenciam como está a visão de mundo desses actores sobre os corredores:

> *«Faz corredor… porque dantes a pessoa não conseguia deslocar-se [para] fazer seus negócios, mas agora com a estrada assim é corredor de desenvolvimento porque você ter negócio, você corre tempo e hora, vai vender…»*

> *«Ouvia dizer, mas nunca participei, mas nunca participei, só ouvia dizer que há corredor de desenvolvimento, uma vez ouvia na rádio, outro nas outras pessoas, nunca assisti…»*

*«Normalmente, como dizer… como gostamos desse barulho [do comboio passando e dos camiões da empresa que reabilita a N13] porque o trabalho que se está a fazer é importante para nosso país…»*

*«Não, não pode falar mentira… Não passa corredor… passa comboio. Lá, a estrada é esse que seguiu essa recta aqui que quase nós estamos entre Lichinga e Marrupa, estamos no meio, meio é essa área. Agora a estrada que passou para Lichinga é esse, estrada que passou para Marrupa é esse, nós estamos aqui no meio, sim…»*

E,

*«Corredores de movimento, de desenvolvimento. Sim, ouvimos. Só esse corredor de movimento, só movimento associativo que ouvimos, movimento… Esse corredor, não sei se estou a entender, pode me explicar um pouco…»*

Os relatos acima mesmo revelando uma ambiguidade em apresentar a ideia de CD e a inclusão da sua componente agrícola, deixa evidente um certo uso por parte dos entrevistados das infra--estruturas (estradas e caminhos-de-ferro) para fazer algumas actividades diárias. No entanto, estes relatos, bem como os de outros actores antes destacados, não apontam certezas sobre os pequenos produtores saberem que fazem parte do corredor. Esse facto indica a necessidade de encontrar os melhores termos de inclusão nos processos de desenvolvimento destes actores, que a ideia dos corredores propõe. Isso passa por ir além de melhoramento e/ou construção de infra-estruturas antes destacadas, mas de passar a informação que um CCA é mais do que um corredor de transporte, mas sim um conjunto de infra-estruturas e actividades que procuram melhorar a agricultura que se pratica nos lugares que são implementados, bem como melhorar as condições e qualidades de vida das comunidades em seu entorno.

Igualmente, esses relatos revelam que não são capazes de articular essa ideia generalizada de CD como corredores de transporte, com a construção de outras infra-estruturas importantes para a ideia dos CCA. Como, por exemplo, a existência de silos ou armazéns, infra-estruturas de processamento e transformação de produtos agrícolas produzidos nas regiões nos quais se localizam, bem como da ligação dessas infra-estruturas com a pequena produção. Sem deixar de lado o facto de o Estado não disponibilizar essas infra-estruturas, até ao momento, pode estar à espera que o sector privado lidere o processo, sendo que para tal vai ser preciso passar pelas terras das comunidades. Ou seja, se ao Estado cabe a gestão da terra, também a ele cabe desapropriar os sujeitos que nela se encontram em prol de um fim social ou económico chamado progresso ou desenvolvimento nacional, o famoso é para o "bem de todos" (Camana & Almeida, 2019).

Portanto, a ideia de transformação do Corredor de Desenvolvimento de Nacala em um CCA não deve ignorar que a transformação do sistema dos modelos culturais e dos valores existentes nessas comunidades não devem ser vistos como resultado de uma combinação

lógica entre os modelos "importados" e os modelos originais/locais. Mas sim consequência das transformações sociais e económicas, que só se realizam pela mediação da experiência e da prática dos diferentes actores e das suas visões de mundo em relação ao modelo de desenvolvimento que se pretende implementar (Bourdieu, 1979).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação que nos fez elaborar esta reflexão sobre a perspectiva teórica que articula os processos de transformação social, de desenvolvimento rural e agrícola e de implementação dos Corredores de Crescimento Agrário (CCA), está relacionada com o facto de procurarmos compreender como estão as condições socioeconómicas e as visões de mundo dos pequenos produtores na província do Niassa, no Corredor de Nacala. Para tal, tivemos de adentrar nas experiências e vivências cotidianas das associações de produção criadas com o objectivo de colmatar certos obstáculos e desafios inerentes à actividade. Assim, assumimos que é privilegiadamente ao nível local e do maior subsector da escala de produção que as transformações sociais que o modelo de desenvolvimento que adopta os CCA como estratégia se fazem ou farão sentir.

Longe de elaborarmos uma análise acabada sobre as narrativas que justificam a implementação desses corredores no País, com o texto procuramos apresentar alguns elementos para um entendimento sociológico sobre o cotidiano das comunidades visitadas, bem como da relação desses processos com as narrativas sobre os corredores. As considerações finais aqui apresentadas são parte da compreensão proposta. No entanto, entender as condições socioeconómicas desses actores é uma forma de estabelecer um diálogo com a sociedade como um todo. Ou seja, o entendimento das transformações sociais desejadas ou ocorridas são igualmente um processo de compreensão das transformações sociais locais, nacionais, regionais e globais em lugares nos quais se vão implantando os CCA.

Os nossos dados indicam que, no País, a ideia dos corredores como corredores de transporte é antiga e parte da estratégia de dominação e colonização portuguesa. Com a independência, esses transformam-se em Corredores de Desenvolvimento e, mais recentemente, é incorporada a vertente agrícola, adoptando a designação de corredores de CCA. No entanto, mesmo que sustentados pela mesma base de infra-estruturas de transporte e logística, não são a mesma coisa. Os últimos são considerados meios de atrair investimentos para promover o desenvolvimento e transformação estrutural do sector agrícola das regiões envolventes, bem como do País como um todo.

Mesmo com a evolução transformativa desses corredores, no que diz respeito ao CCA de Nacala, os nossos dados indicam que a noção do que é e se a grande maioria dos entrevistados sabem que são parte integrante do mesmo é, de forma, genericamente fraca ou inexistente,

principalmente se articulados com os objectivos de sua implementação. No entanto, o facto de ser um modelo de desenvolvimento relativamente recente, bem como da não existência de um documento oficial do Governo Moçambicano que seja orientador sobre a ideia dos mesmos, pode estar na razão desse quadro ténue de conhecimento, principalmente entre os pequenos produtores. Ou seja, o conhecimento de investimentos de capital estrangeiro e a ideia de corredores é algo ao nível do topo dos entrevistados e muito pouco na base, o que revela uma fraca participação desse processo, bem como de exclusão nas discussões sobre o desenvolvimento por parte dos pequenos produtores.

Assim, há uma necessidade de massificar a mensagem sobre este modelo de corredores e de desenvolvimento, principalmente entre os pequenos produtores de subsistência, procurando com que o mesmo se articule aos objectivos presentes e futuros destes últimos. Essa desarticulação remete para uma lógica de desenvolvimento não endógena, bem como estes correm riscos de ter de lidar com os efeitos perversos e inesperados de um modelo de desenvolvimento que não conhecem, ou seja, as perspectivas futuras dos visados podem não ter um fim conscientemente desejado pelos mesmos, bem como poderão ter de conviver com consequências imperceptíveis desse desenvolvimento.

Ademais, as entrevistas destacam as vias de acesso como um dos principais obstáculos para a fraca atracção de investimentos na província. Um dos obstáculos é o pouco investimento em infra-estruturas logísticas de apoio a produção, como, por exemplo, silos e armazéns que tem influenciado negativamente o processo produtivo dos pequenos produtores. Portanto, há uma intervenção fraca do Governo em infra-estruturas que atraiam investimentos e, consequentemente a província continua esquecida, negligenciada, espelho das assimetrias regionais e aparentemente excluída do processo de desenvolvimento.

Todavia, a região do Corredor de Nacala é actualmente um território que experimenta enormes transformações e mudanças, além das infra-estruturas de transporte que suportam o corredor, mas também pelas novas configurações socioeconómicas que demandam pesquisas actualizadas que permitam a leitura da complexidade em que a região se vai tornando. Portanto, devemos continuar a pesquisar sobre como está a implementação desse e outros corredores no País, facto que faz desta reflexão inacabada e incompleta.

# REFERÊNCIAS


ADIN (2021). *Agência de desenvolvimento integrado do Norte: Âmbito Geográfico (Cabo-Delgado, Niassa, Nampula)*. Disponível em: https://adin.gov.mz/.

Aragão, F. (2017). *Vozes de Nacala: uma análise sobre as potencialidades e limites da articulação contra o ProSavana*. Dissertação de Mestrado. Salvador: Universidade Federal da Bahia.

Batistella, M. & Bolfe, E. (2010). *Paralelos: Corredor de Nacala*. Campinas: Embrapa.

Bergius, M. (2016). Expanding the corporate food regime: the Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania. *Journal of Agrarian Change*. 10 (1), 119–129.

Bourdieu, P. (1979). *O desencantamento do mundo*. São Paulo: Perspectiva.

Bruna, N. (2019). Reflexões sobre o modelo de desenvolvimento rural e cooperação no Corredor de Nacala. *Cadernos de Estudos Africanos*. (37) pp.185–211.

Byiers, B., Karkare, P. & Miyandazi, L. (2020). *A political economy analysis of the Nacala and Beira Corridors*. ECDPM Discussion Paper 277. The Netherlands: ECDPM.

Byiers, B., Molina, P. & Engel, P. (2016). *Agricultural Growth Corridors: Mapping potential research gaps on impact, implementation and institutions*. Rome: CGIAR.

Camana, A. & Almeida, J. (2019). Da insustentabilidade do desenvolvimento: Os discursos da produção de "vazios" no âmbito de um programa de cooperação internacional. *CIVITAS*. 19 (12), 391–408.

Carta (2022). BAD aprova cerca de 50 milhões de USD para catapultar agro-negócio no Niassa. *Carta de Moçambique*. Disponível em: https://cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/9621-bad-aprova-cerca-de-50-milhoes-de-usd-para-catapultar-agro-negocio-no-niassa.

Castles, S. (2002). Estudar as transformações sociais. *Sociologia, Problemas e Práticas*. (40) pp.123–148.

Catsossa, L. (2020). O avanço da fronteira agrícola brasileira e nova (des)ordem no rural moçambicano: uma análise a partir do PROSAVANA. *Desenvolvimento, Fronteiras e Cidadania*. 4 (5), 16–42.

Chome, N., Gonçalves, E. & Scoones, I. (2020). Demonstration fields', anticipation, and contestation: agrarian change and the political economy of development corridors in Eastern Africa. *Journal of Eastern African Studies*. 14 (2), 291–309.

Enns, C. (2018). Mobilizing research on Africa's development corridors. *Geoforum*. (88) pp.105–108.

Fink, M. (2014). *Constraints and opportunities for horticultural smallholders in the Nacala Corridor in Northern Mozambique. NADEL. Essay on Development Policies*.

Fonseca, M.P. (2003). Os corredores de desenvolvimento em Moçambique. *Africana Studia*. (6), 201–230.

Garcia, A. & Kato, K. (2014). A história da caça ou pelo caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África. *Tensões Mundiais*. 10 (18,19), 145–171.

Garcia, A. & Kato, K. (2020). A road to development? The Nacala corridor at the intersection between brazilian and global investments. In: V. Satgar (ed.). *BRICS and the New American Imperialism: global rivalry and resistance*. Johannesburg: Wits University Press. pp. 105–123.

Garcia, A. & Kato, K. (2016). "Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do corredor de Nacala em Moçambique." *Caderno CRH*. 29 (76), 69–86.

Gonçalves, E. (2020). Agricultural corridors as 'demonstration fields': infrastructure, fairs and associations along the Beira and Nacala corridors of Mozambique. *Journal of Eastern African Studies*. 14 (2), 354–374.

Governo da Província do Niassa (2017). *Plano Estratégico do Niassa 2018-2029 (PEN 2029)*. Lichinga: Governo da Província do Niassa.

Hope, A. & Cox, H. (2015). *Development Corridors*. London: EPS-PEAKS/DFID.

Ikegami, K. (2015). Corridor Development and Foreign Investment in Agriculture: Implications of the ProSAVANA Programme in Northern Mozambique. An international academic conference 5 6 June 2015, Chiang Mai University. In: *Land grabbing, conflict and agrarian environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia*. 2015 Chiang Mai University.

INE (2021). *Inquérito sobre Orçamento Familiar – IOF 2019/20*. Maputo: INE.

INE (2019). *IV Recenseamento Geral da População e Habitação, 2017, Resultados Definitivos*. Maputo: INE.

Kaarhus, R. (2011). *Agricultural Growth Corridors Equals Land-grabbing? Models, Roles an Accountabilities in a Mozambican case*.

Kaarhus, R. (2018). Land, investments and public private partnerships: what happened to the Beira Agricultural Growth Corridor in Mozambique? *Journal of Modern African Studies*. 56 (1), 87–112.

Kalina, M. (2017). *Citizen, state, and the negotiation of development: the Nacala development corridor and the N13 highway rehabilitation programme*. Tese de Doutoramento. Durban: University of KwaZulu-Natal.

Karl, P. (2000) *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Campus.

Kato, K. Y. M. (2019). Traçando a saída para o desenvolvimento: o caso do Corredor de Nacala em Moçambique. *Estudos Sociedade e Agricultura*. 27 (2), 229–254.

Laurance, W. *et al.* (2015). Estimating the environmental costs of Africa's massive "Development Corridors." *Current Biology*. (25), 3202–3208.

Leite, S. P. (2019). Dinâmicas de terras, expansão do agronegócio e financeirização da agricultura: por uma sociologia das transformações agrárias. *ReLaER*. 4 (7), 302–323.

Levien, M. (2014). Da acumulação primitiva aos regimes de desapropriação. *Sociologia & Antropologia*. 4 (1), 21–53.

Midmore, P. *et al.* (2010). The evaluation of rural development policy: macro and micro perspectives. *EuroChoices*. 9 (1), 24–26.

Mosca, J. (2015). Agricultura familiar em Moçambique: ideologias e políticas. In: J. Mosca (ed.). *Sector familiar agrário e desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora. pp. 51–98.

Neto, P. F. (2017). The consolidation of the Angola-Zambia border: violence, forced displacement, smugglers and Savimbi. *Journal of Borderlands Studies*. 32 (3), 305–324.

Neves, D. P. (1997). *Assentamento rural: Reforma agrária em migalhas*. Niterói: EDUFF.

Neves, D. P. (1998). O desenvolvimento de uma outra agricultura: o papel dos mediadores sociais. In: A.D.D. Ferreira & A. Brandenburg (eds.). *Para pensar outra agricultura*. Curitiba: Editora da UFPR. pp. 147–168.

Nogales, E. G. (2014). *Making Economic Corridors Work for the Agricultural Sector*. Rome: FAO.

Nyusi, F. (2017). *Infra-estruturas de base produtiva como factores de dinamização e diversificação da nossa economia. Intervenção de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique, por ocasião da inauguração do Corredor Logístico de Nacala, no Distrito de Nacala-à-Velha, Província de Nampula*. Maputo: Presidência da República.

Obenland, W. (2014). *Corporate influence through the G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa*. Bonn: Global Policy Forum.

Paul, H. & Steinbrecher, R. (2013). *African agricultural growth corridors and the New alliance for Food Security and Nutrition. Who benefits, who loses?* EcoNexus.

Polanyi, K. (2000). *A grande transformação:as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.

Quembo, C. (2017). *O poder do poder: a operação produção e a invenção dos improductivos urbanos no Moçambique Socialista*. Lisboa: Alcance Editores.

Santos, R. S. P. dos (2016). Desenvolvimento econômico e mudança social: a Vale e a mineração na Amazônia Oriental. *Caderno CRH*. 29 (77), 295–312.

Sassen, S. (2016). *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Selemane, T. (2017). *A economia política do corredor de Nacala: consolidação do padrão de economia extrovertida em Moçambique*. Observador Rural 56. Maputo: OMR.

Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Smalley, R. (2017). *Agricultural growth corridors on the Eastern Seaboard of Africa: an overview*. Woking Paper 1.

Stein, S. & Kalina, M. (2019). Becoming an agricultural growth corridor: African megaprojects at a situated scale. *Environment and Society*. (10), 83–100.

The Economist Intelligence Unit (2007). *Resources and infrastructure: Transport, communications and the Internet: Country Profile – Mozambique*. Gale Academic.

The World Bank (2009). *Awakening Africa's sleeping giant: prospects for commercial agriculture in the Guinea savannah zone and beyond*. Washington, D.C: The World Bank.

Thompson, E. P. (1987). *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

UNAC & GRAIN (2015). *Os usurpadores de terras no Corredor de Nacala: Uma nova era de luta contra plantações coloniais no norte de Moçambique*. Barcelona: GRAIN.

West, J. & Haug, R. (2017). Polarised narratives and complex realities in Tanzania's Southern Agricultural Growth Corridor. *Development in Practice*. 27 (4), 418–431.

Whebell, C. F. J. (1969). Corridors: a theory of urban system. *Annals of the Association of American Geographers*. 59 (1), 1–26.

# PARTE IV
# MOÇAMBIQUE NO MUNDO

# IDE COMO MEIO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO? RELAÇÕES ENTRE NEGÓCIOS E SOCIEDADE EM TORNO DOS PROJECTOS PROSAVANA E WANBAO EM MOÇAMBIQUE[1]

Michael Godet Sambo e Phyllis Bußler

## INTRODUÇÃO

Não obstante a visão de desenvolvimento agrícola, há muito defendida pelo Governo moçambicano, o crescimento económico em Moçambique está fortemente dependente dos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), que se concentram predominantemente na indústria extractiva do que noutros sectores (Castel-Branco, 2010; Sambo, 2020). Embora designado pela Constituição como sendo a base do desenvolvimento, o sector agrícola não tem conseguido atrair um volume de investimentos significativo. Antes pelo contrário, beneficiou de apenas 2 % do total do IDE entre 2011-2020, enquanto 68 % do mesmo se destinou à indústria extractiva (Banco de Moçambique, 2020; Sambo, 2020). Paralelamente, o IDE no sector agrícola diminuiu de USD 81,8 milhões, em 2017, para USD 35,6 milhões, em 2020. Poderá argumentar-se que em virtude da forte dependência do Governo em relação à ajuda internacional, este não possa intervir mais no sector. Os programas de ajuda dos doadores tradicionais tendem a dar prioridade a despesas em áreas como instituições, governação e programas sociais, em detrimento de projectos de infra-estruturas de grande escala no sector agrícola (Mawdsley, 2018, p. 193). Deste modo, as crises alimentares globais de 2007-2008 e 2010 tornaram-se uma oportunidade para o Governo moçambicano se voltar para novos parceiros financeiros na expansão agrícola. A China e o Brasil são ambos considerados contribuintes promissores e decisivos para uma revolução agrícola.

No quadro diplomático da Cooperação Sul-Sul (CSS), os objectivos comuns dos governos da China e do Brasil de colaborar com o Governo de Moçambique culminaram na implementação

[1] Publicado em colaboração com o Instituto Internacional Africano. Publicado pela primeira vez no Reino Unido em 2024 por C. Hurst & Co (Publishers) Ltd., New Wing, Somerset House, Strand, London WC2R ILA, in: Honke, J., Cezne, E., & Yang, Y. (Eds.). (2024). Africa's Global Infrastructures: South-South Transformations in Practice. Oxford University Press.

de dois projectos de desenvolvimento agrícola de grande escala, ProSAVANA e WANBAO. Estes projectos chegaram a Moçambique de forma semelhante, mas acabaram por ter trajectórias diferentes.

O primeiro é um projecto entre Japão-Brasil-Moçambique chamado Programa de Cooperação Tripartido para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (doravante ProSAVANA). Inicialmente o ProSAVANA seguiu o modelo do Prodecer, um projecto de desenvolvimento agrícola entre o Japão e o Brasil lançado em 1979, que transformou a região do Cerrado brasileiro num dos principais exportadores mundiais de soja. O Plano Director do ProSAVANA destinava-se a apoiar a elaboração de planos de desenvolvimento agrícola e a angariar investimentos e ajuda para a materialização de projectos agroindustriais, a fim de transformar a região numa zona de produção de mercadorias em grande escala. Abrangia 14 milhões de hectares nas províncias da Zambézia, Niassa e Nampula, no Norte de Moçambique (Chichava, 2014a). A sua ligação ao Corredor de Crescimento de Nacala deveria criar sinergias entre os investimentos da Vale/caminhos de ferro e da Mitsui. Apesar da sua presença de grande visibilidade no panorama da cooperação para o desenvolvimento, o ProSAVANA foi formalmente encerrado em 2020 (Da Silva, 2020).

O segundo projecto é a WANBAO *Africa Agricultural Development* Lda. – WAADL (doravante WANBAO). Aparentando levar a imagem da China para África, a WANBAO recebeu financiamento do Fundo de Desenvolvimento China-Portugal e do Fundo de Desenvolvimento China-África (Zhang, 2019). O projecto teve início em 2007 no Xai-Xai, a capital da província de Gaza, no Sul de Moçambique, abrangendo 20 mil hectares através do regadio do vale do baixo Limpopo. Em 2012, este projecto passou de uma iniciativa provincial de Hubei, conhecida por "Fazenda da Amizade Hubei-Gaza", que era implementada por uma empresa estatal chinesa, para uma empresa chinesa de investimento privado WANBAO.

Destacamos duas semelhanças entre o ProSAVANA e a WANBAO, que também poderão existir noutros projectos de cooperação Sul-Sul (CSS) em África. Em primeiro lugar, ambos são projectos de dimensão considerável, que envolvem a construção de laboratórios agrícolas, centros de demonstração, sistemas de irrigação e infra-estruturas logísticas relevantes. Neste contexto, os corredores de crescimento agrícola planeados em toda a África Subsariana são exemplos de como o investimento agrícola anda de mãos dadas com as infra-estruturas e com a logística (Weng *et al.*, 2013 para uma visão geral; Chome *et al.*, 2020 para a África Oriental). Em segundo lugar, o Governo moçambicano negociou ambos os projectos sem envolver, consultar ou informar nem as comunidades potencialmente afectadas, nem as organizações da sociedade civil (OSCs) nos respectivos processos de planificação e implementação. Esta é uma prática generalizada em muitos projectos Sul-Sul na África Subsariana (Vaes & Huyse, 2013). No entanto, nos nossos estudos de caso, essa prática levou à contestação em todos os encontros entre ambos os projectos e as comunidades locais, incluindo as OSCs.

Embora, indiscutivelmente, essas iniciativas possam ser consideradas como da competência do Governo devido à sua premissa de mobilizar o IDE do Sul para um sector económico negligenciado, mas vital, enfatizamos as comunidades afectadas e a actuação das OSCs enquanto o nosso foco incide nos encontros. O argumento oficial para a mobilização de IDE para a agricultura com os governos parceiros tendia geralmente a estar associado à relevância do sector para Moçambique, ao fraco desenvolvimento sectorial explicado pela baixa produtividade, bem como à existência de grandes extensões de terra arável não utilizadas, oferecendo assim oportunidades de negócio rentáveis. Enquanto isso, no contexto nacional, as narrativas apresentadas tendiam a ser sobre o desenvolvimento comunitário através da criação de oportunidades de emprego, acesso a alimentos e transferência de tecnologia e o desenvolvimento geral através dos ganhos das exportações, crescimento do PIB, desenvolvimento da cadeia de valor e, de certa forma, a participação no mercado global. Assim, e com base nos encontros entre projectos orientados para os negócios e comunidades locais sob narrativas convenientes, mas contrastantes, o artigo destaca as comunidades e a actuação das OSCs durante os diferentes encontros.

Este artigo, indo além da euforia e dos mitos da CSS (Bergamaschi, Moore & Tickner, 2017), interroga-se sobre se, e em que medida, as perspectivas iniciais destes grandes projectos de investimento Sul-Sul se traduziram em *"desenvolvimento comunitário"*. Segundo Summers (1986, p. 360), o conceito de *"Desenvolvimento das Comunidades Rurais"* é definido como intervenções intencionalmente programadas com o objectivo de melhorar as condições de vida das pessoas em zonas escassamente povoadas. Mantemos o foco num grupo mais circunscrito e directamente afectado pelos projectos. O capítulo questiona ainda por que razão esses projectos de desenvolvimento de infra-estrutura agrícola tiveram um início semelhante, mas seguiram trajectórias distintas. Este contraste revela como as relações Sul-Sul de África são questionadas, renegociadas e (des)materializadas – pelas diferentes contrapartes no terreno. Para tratarmos destas questões, abordamos os encontros empresa-sociedade em torno de projectos de desenvolvimento cooperativos do topo para a base a partir de dois ângulos analíticos. Em primeiro lugar, chamamos a atenção para como actores e projectos estão inseridos em configurações de economia política de nível regional e transnacional onde os investimentos e a sua contestação aconteceram. Tais configurações incluem a existência de uma rede robusta de OSCs, o seu alinhamento com/alienação do Governo e as tradições políticas no contexto regional. Também salientamos, entre outros aspectos, diversos tipos de encontros entre diferentes intervenientes do projecto e as suas repercussões dentro de uma rede transnacional que se estende entre o Norte Global e o Sul.

Em segundo lugar, exploramos até que ponto os encontros entre diferentes actores poderiam (re)fazer práticas transnacionais. Com o nosso foco a recair sobre a situação das comunidades afectadas, este capítulo argumenta que as alterações verificadas na composição

dos intervenientes ao longo do processo e os diferentes graus de adaptação conjunta contribuíram para as diferentes trajectórias dos dois projectos (ver também Tang 2022 e o capítulo de Bunskoek em Honke *et al*., 2024). A comparação baseia-se em dados empíricos qualitativos recolhidos separadamente em diferentes períodos e projectos de pesquisa, mas com metodologias relativamente semelhantes. Para o ProSAVANA, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas em Moçambique (2016-17), Brasil (2017) e Japão (2018), com os proponentes do ProSAVANA, OSCs e outros intervenientes envolvidos directa ou indirectamente na contestação. Foram igualmente realizadas visitas de campo em Nampula[2] e Maputo, e a participação na 3.ª Conferência Popular Trilateral em 2018 complementaram a recolha de dados.

Um desafio no que diz respeito à pesquisa sobre o ProSAVANA foi o carácter político e o contexto do projecto. Por esse motivo, uma pré-condição para chegar às OSCs no Brasil e em Moçambique foi a fiabilidade da pesquisadora, bem como a sua aliança com a causa das OSCs. A participação da pesquisadora numa rede de solidariedade germano-brasileira facilitou o estabelecimento de contactos com representantes de OSCs no Brasil. Através do método bola de neve e de uma outra associação na Alemanha direccionada para Moçambique, foram contactadas OSCs em Moçambique. Além disso, o contexto político do Brasil, em 2017, revelou-se desafiador devido ao julgamento contra o Presidente Lula da Silva, previsto para Abril de 2017, e à incapacidade de chegar até representantes públicos, que anteriormente estiveram envolvidos na interacção Sul-Sul do Brasil e foram substituídos após a sua impugnação (*impeachment*). A politização do ProSAVANA também teve implicações em relação ao próprio posicionamento da pesquisadora como alemã, fluente em português brasileiro. Embora o sotaque brasileiro da pesquisadora tenha levado alguns colegas a achar que se tratava de uma brasileira (o que poderia ter tido um impacto positivo), a nacionalidade alemã, aliada à pesquisa que decorria sobre o ProSAVANA, levantou suspeitas em alguns (tanto representantes das OSCs como proponentes do ProSAVANA) de que essa pesquisa estava a ser realizada no interesse do ProSAVANA e/ou em nome do governo alemão, que participaram nas discussões para se envolverem no ProSAVANA. Isso culminou numa quase recusa de acesso ao campo durante a estadia da pesquisadora em Tóquio, no Japão.

Para a WANBAO, os dados foram recolhidos no Xai-Xai, na província de Gaza, em 2019, tendo consistido em Discussões dos Grupos Focais (DGF) com pequenos agricultores e entrevistas semi-estruturadas com os intervenientes. Foram incluídos nas discussões, através das entrevistas semi-estruturadas, funcionários do governo provincial, gestores chineses e funcionários da WANBAO, trabalhadores, produtores locais de arroz no âmbito do sistema de agricultura

[2] Para o ProSAVANA, as entrevistas em Moçambique foram realizadas em Maputo e Nampula, mas não noutras províncias potencialmente afectadas, algo que constitui uma limitação deste estudo. Para a WANBAO, as entrevistas foram realizadas na província de Gaza.

sob contrato na WANBAO e pequenos agricultores familiares directamente afectados, mas não envolvidos no projecto. Foram também realizadas visitas de campo durante o período de trabalho com o objectivo de se observar a dinâmica operacional na exploração agrícola. Além disso, foram também consultadas literaturas clássicas – relatórios relacionados com os meios de comunicação social e publicações das OSCs – para complementar os dados primários. Similarmente ao estudo de caso do ProSAVANA, o método da bola de neve foi usado no caso da WANBAO, a partir da recolha de contactos fundamentais na capital, Maputo. No entanto, tanto desafios como sucessos foram associados ao uso do método. O desafio foi enfrentado, em particular, quando se tratava de encontrar os principais contactos de uma determinada instituição, que se sentiam expostos por uma pesquisa realizada no passado, na qual tinham participado. Consequentemente, e apesar de contactados telefonicamente, mostraram-se relutantes em participar na pesquisa, receando voltarem a ser expostos, pondo em risco os seus postos de trabalho. Embora essa experiência seja relevante para lembrar aos pesquisadores sobre a sua responsabilidade em relação à protecção do entrevistado e às melhores práticas de tratamento de dados, ela também coloca o desafio de descobrir crispações anteriores entre os nossos facilitadores de contactos e os respectivos informantes-chave. Por outro lado, ter os contactos e referências da embaixada chinesa em Maputo foi crucial para facilitar a entrevista com os gestores da WAMBAO, que de outra forma teria sido muito difícil. Além disso, pelo facto de o investigador ser de origem moçambicana e trabalhar com um assistente de campo local na província de Gaza, e por poder fazer uso das múltiplas identidades, tanto como pesquisador e professor de instituições conhecidas, como por recomendações, as direcções do governo da província de Gaza foram colaborativas, facilitando entrevistas e abrindo espaço para contactos com outros actores relevantes. As partes subsequentes deste artigo apresentarão primeiro uma visão geral dos investimentos brasileiros e chineses em Moçambique, seguida de uma revisão da literatura, que coloca o ProSAVANA e a WANBAO numa perspectiva comparativa. Em seguida, o artigo foca-se na análise empírica comparativa, terminando com uma comparação e conclusão.

## CONTEXTUALIZANDO O INVESTIMENTO BRASILEIRO E CHINÊS EM MOÇAMBIQUE

Os investimentos chineses e brasileiros em Moçambique são comparáveis a vários níveis. A China e o Brasil utilizam colaborações estratégicas com Moçambique para mostrar os seus respectivos modelos de desenvolvimento e de parcerias com o continente. Por um lado, a China alcançou a auto-suficiência alimentar a uma taxa superior a 95 % e a cooperação agrícola China-África tem vindo a entrar numa nova fase, na qual a China aspira desempenhar um papel proactivo na ascensão da estratégia "*going global*" (Cheru & Obi, 2011; Zhang, 2019).

O então Presidente da China, Hu Jintao, demonstrou tal intenção ao anunciar "oito medidas--chave" destinadas a apoiar África e a construção de dez Centros de Desenvolvimento Agrícola e Tecnológico (ATDC) na Cimeira de Pequim do Fórum para a Cooperação China-África, realizada em 2006, aumentando para 20 centros em 2009, e 30 em 2010, nos fóruns subsequentes (Zhang, 2019). É importante salientar que a China tem investido mais no desenvolvimento agrícola em Moçambique do que em qualquer outro país africano (Shaw, 2010; Cheru & Obi, 2011; Madureira, 2014; Ponguane, Mussumbuluco & Mucavele, 2021). Por outro lado, o Brasil teve a sua história de sucesso quando surgiu como parceiro de desenvolvimento internacional. É amplamente reconhecido pela sua experiência na área de agricultura tropical (Chichava *et al.*, 2013, p. 7) e pela vontade de partilhar a sua experiência com as nações africanas (Chichava, 2014b). Além disso, o Brasil priorizou Moçambique em relação a outros Estados africanos (Chichava *et al.*, 2013b). Além dessas semelhanças, existem subtilezas nas presenças económicas chinesa e brasileira, especialmente em termos de IDE, comércio e empréstimo. Apesar de possuir um maior volume de comércio com Moçambique, o IDE da China, entre 2010 e 2020, representou um quinto do investimento acumulado do Brasil em Moçambique, que correspondeu a 7 % de todo o IDE reportado no mesmo período. No entanto, o IDE do Brasil tende a diminuir nos últimos anos, enquanto os investimentos chineses têm mostrado uma tendência crescente. A China é actualmente o maior credor bilateral de Moçambique, representando em média 20 % do total da dívida pública, em média, entre 2015 e 2021 (de acordo com o Ministério da Economia e Finanças, 2022). Este facto pode permitir à China uma maior influência negocial sobre o governo moçambicano do que o Brasil.

Ao nível das bases, as interacções entre estas potências emergentes e as comunidades locais são muitas vezes mediadas por OSCs que são cruciais para se compreender a (re)elaboração de práticas no terreno (ver capítulos de Waisbich e de Kilaka em Honke *et al.*, 2024). As OSCs do Sul Global caracterizam-se mais pela diversidade interna do que pela semelhança (Kamruzzaman, 2018, também Waisbich em Honke *et al.*, 2024). Isso requer uma atenção analítica aos contextos político-económicos específicos e às trajectórias pós-coloniais das quais emergem as OSCs do Sul. Essas condições também são relevantes para a compreensão dos encontros Sul-Sul e seus (potenciais) efeitos nas relações sociedade civil-Estado. Referimo--nos às OSCs como forças anti-hegemónicas institucionalmente organizadas (Habermas, 1996 e Kamruzzaman, 2018, p. 3), que procuram representar os interesses marginalizados da sociedade. De acordo com Cox (1999), as OSCs estão inseridas num campo de relações de poder globais, no qual o seu papel oscila entre ser um estabilizador do *status quo* das relações de poder (por exemplo, cooptadas pelos Estados) e serem actores resistentes que contestam a ordem hegemónica estabelecida (Kamruzzaman, 2018, p. 2). Empiricamente, as OSCs não são todas elas necessariamente anti-hegemónicas. Algumas estão mais preocupadas em perseguir os seus interesses do que outras (Moyo, 1993, p. 4; citado em Kamruzzaman,

2019: p. 6). Segundo Ilal *et al.* (2018), no regime autoritário do partido Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo)[3], as OSCs enfrentam um espaço de participação cada vez menor. Portanto, algumas OSCs tentam trabalhar ou ser incorporadas pelo Governo e o partido no poder como fornecedores de serviços. De modo geral, estas são ONGs (locais) apoiadas por doadores, criadas na década de 1990, no âmbito da agenda de boa governação do Banco Mundial e, normalmente, pouco influentes do ponto de vista político (Ilal, Kleibl e Munck, 2018, p. 220; Kleibl, 2021). Em contrapartida, outras dependem do financiamento externo, por exemplo, de agências de cooperação, para representar os interesses das vozes marginalizadas da sociedade (ver mais em Johansson e Sambo, 2014).

Em Moçambique, a forte concentração de iniciativas de IDE em determinadas localizações tende a ter efeitos de enclave e marginalização; entretanto, as comunidades discriminadas e as organizações da sociedade civil também adquiriram experiência ao longo dos anos na contestação de projectos de grande escala. Este capítulo argumenta que a nível provincial, distrital e regional, a configuração histórico-política em cada local beneficiário do IDE implica modos distintos de governação e padrões de mobilização. Estas condições implícitas também desempenham um papel no (re)desenho dos resultados dos projectos de investimento e das suas contestações. No caso moçambicano, as regiões que acolhem os dois projectos infra-estruturais agrícolas deste artigo, nomeadamente as províncias de Nampula e de Gaza, apresentam condições sociopolíticas distintas. Por um lado, o ProSAVANA situa-se na província de Nampula, no Norte, a mais de 2000 km de distância da capital de Moçambique, Maputo. A região é caracterizada por uma comunidade de OSCs forte e estabelecida, contando com 20 anos de experiência de mobilização, com foco em questões de governação (Topsøe-Jensen, 2015, p. 232). Além disso, a província de Nampula serviu de base geográfica para o Partido da Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), principal partido da oposição da Frelimo, e consequentemente tem um apoio estável entre a população local (Sumich, 2010, p. 3). Por outro lado, a WANBAO está localizada em Xai-Xai, capital da província de Gaza, a cerca de 220 km de Maputo. A província de Gaza confia firmemente no partido Frelimo e nas suas políticas desde a independência de Moçambique, em 1975. Esta província é a pátria da maioria dos dirigentes da Frelimo (Roesch, 2014) e, por isso, gozam do apoio natural da população local contra a RENAMO. Como resultado, o tipo de OSC que se desenvolveu nesta região está principalmente alinhado com o Governo. De acordo com Cox (1999), a sua maioria operava mais como um estabilizador do *status quo*, embora poucas tenham surgido durante as contestações, tais como o Fórum das ONGs Nacionais de Gaza (FONGA). Essas dinâmicas

[3] O partido Frelimo foi criado após a sua independência, no 3.º Congresso do movimento de libertação FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), de onde surge. O partido agora estabelecido era um partido-Estado único e governante que permanece no poder após o estabelecimento do sistema democrático multipartidário pela nova Constituição de 1990 (Cuco, 2016; De Brito, 2019). Tal reflecte-se na sensibilidade da escrita. Por isso, referimo-nos ao modo de escrever partido em minúsculas.

histórico-políticas no plano provincial e distrital, como defende esta secção, delineiam os contornos da vida política dos projectos desde o início. As secções seguintes demonstrarão como se desenrolam as relações e a mobilização entre empresas e comunidades ao longo de cada fase dos dois projectos.

## COMPARAÇÃO DO PROSAVANA E DA WANBAO: LITERATURA E ABORDAGEM

Esta secção apresenta a nossa abordagem comparativa em trabalhos anteriores sobre a cooperação brasileira e chinesa no sector agrícola de Moçambique (Chichava *et al.*, 2013a; Chichava, 2014b; Milhorance, 2015; Amanor & Chichava, 2016).

Relativamente ao contexto político-económico de Moçambique, Chichava *et al.* (2013) discutem como a atracção do IDE para o sector agrícola, através dos parceiros do Sul, é de enorme interesse para a elite empresarial moçambicana. Além disso, a literatura traçou diferentes tendências e modelos(s) entre a China e a Cooperação Sul-Sul (Agrícola) do Brasil em África: a estratégia da China envolve a instalação de 20 projectos de demonstração na África Subsaariana, muitos dos quais foram construídos e operados por entidades estatais chinesas. Os modelos agrícolas chineses estão implícitos quando transportados para África; além disso, a sua implementação depende também da empresa chinesa executora, que tira partido das experiências de desenvolvimento da sua província de origem (Cabral, 2018). Em contraste com o caso da CSS chinesa, onde se pode observar o design de alto nível e a fragmentação na prática (ver o capítulo de Bunskoek em Honke *et al.*, 2024), a CSS brasileira é mais diversificada no que diz respeito aos seus intervenientes, e dividida a nível político. O sector agrícola brasileiro é historicamente dividido entre o agronegócio e os pequenos agricultores. Tal divisão pode ser observada a partir da coexistência anterior de dois ministérios da Agricultura durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT): a orientação para o agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a agricultura orientada para os pequenos agricultores do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDA foi revogado após a impugnação (*impeachment*) da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, e mudança de governo (Grisa, 2018). É importante salientar que cada ministério teve as suas próprias iniciativas e agenda de CSS no sector agrícola. Além disso, enquanto o Estado chinês lidera o desenho de sua estrutura de CSS, a forte posição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil e um cenário de OSCs bem estabelecido, anteriormente envolvido na formulação de políticas públicas da CSS, reflectem-se ainda mais nessa divisão entre o agronegócio e a pequena agricultura.

No caso da WANBAO e do envolvimento da China em Moçambique, Ponguane *et al.* (2021) afirmam que ocorreu a apropriação ilegal de terras, em vez de um desenvolvimento rural e

agrícola bem-sucedido. No entanto, o projecto aumentou a produtividade dos agricultores participantes. Gu *et al.* (2016) analisam o impacto das relações entre o Estado e as empresas chinesas nos projectos de cooperação chinesa em Moçambique (e no Zimbabwe). Zhang *et al.* (2019) demonstram que a realização de micro-encontros entre chineses e moçambicanos conduziu a um processo de adaptação mútua. Estas constatações são confirmadas por Scoones *et al.* (2013; 2016), que realça que a integração dos parceiros de cooperação nos seus contextos nacionais pode moldar as práticas empresariais ou de desenvolvimento transnacionais no "país beneficiário".

A mobilização transnacional e a contestação foram os principais temas de muitos estudos sobre o ProSAVANA e o envolvimento do Brasil em Moçambique. A título de exemplo, Chichava e Durán (2016) reconstroem a origem da contestação, traçando o cenário diversificado dos intervenientes e o interesse da elite que impulsiona o projecto. Shankland e Gonçalves (2016) analisam como imaginários espaciais e discursos referentes ao Brasil e a Moçambique são usados estratégica e transnacionalmente na contestação de proponentes e críticos. Além disso, a análise que Cezne (2019) faz da contestação transnacional (Waisbich em Honke *et al.*, 2024) dos Afectados pela Vale (AV) é um antecedente relevante para explicar a contestação. Monjane e Bruna (2020), por sua vez, centram-se no Governo moçambicano, atribuindo o fracasso do ProSAVANA à feroz resistência ao autoritarismo do Governo do País. Embora os estudos tendam a tratar o caso como uma exemplificação do envolvimento dos actores brasileiros em Moçambique, poucas publicações ainda discutiram o envolvimento do Japão neste projecto de desenvolvimento tripartido. Uma excepção é a análise de Funada-Classen (2019) sobre o Japão e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), que argumenta que ambos são actores manipuladores. Argumentaremos, no entanto, que as diferentes configurações do projecto carregam implicações sobre as suas trajectórias e resultados latentes. Enquanto a WANBAO é um projecto bilateral sino-moçambicano ligado a outros projectos agrícolas chineses, tais como a ATDC, o ProSAVANA foi um projecto *trilateral* envolvendo o Brasil, Moçambique e o Japão. A este respeito, é essencial considerar como o ProSAVANA foi integrado no Programa de Desenvolvimento do Corredor de Nacala (PEDEC-Nacala), impulsionado pelo Japão, por um lado, e os investimentos da Vale/Mitsui na extracção de carvão na região de Moatize, por outro.[4] O envolvimento do Japão como "parceiro do Norte" tem implicações cruciais para as estratégias de mobilização das OSCs, sendo assim relevante para a nossa compreensão das relações Sul-Sul face às relações Norte-Sul existentes.

[4] Note-se que, desde o início, a participação da Mitsui nos investimentos da Vale foi de 50 % na extracção de carvão e 15 % na operação ferroviária, demonstrando a cooperação Nipo-brasileira ao nível da empresa.

## ENCONTROS LOCAIS COM PROJECTOS AGRO-INFRA-ESTRUTURAIS BRASILEIROS E CHINESES: PROSAVANA E WANBAO

Colocando o ProSAVANA e a WANBAO numa perspectiva comparativa (Chicava *et al.* 2013), o nosso estudo parte da observação de que o Governo moçambicano e os respectivos proponentes trouxeram o ProSAVANA e a WANBAO para Moçambique de forma semelhante e do topo para a base, sem envolver a população local e as OSCs. No entanto, os projectos assumiram trajectórias diferentes, com resultados variáveis ao longo do tempo. A WANBAO passou por um processo de consolidação, enquanto o ProSAVANA enfrentou intensa contestação transnacional por parte de OSCs e foi cancelado antes da implementação da componente Plano Director.[5] Neste contexto empírico, partimos da sugestão da obra de Scoones *et al.* (2013) para estudar como as práticas transnacionais se entrelaçam com os respectivos contextos político-económicos em que – e a partir dos quais – se dá o envolvimento Sul-Sul. Além disso, sugerimos que a compreensão dos respectivos encontros entre os intervenientes a nível local ajudaria a compreender melhor as trajectórias e os resultados dos projectos. Identificámos três fases distintas que caracterizam cada etapa da vida política transnacional de um projecto, a saber, "chegada", "controvérsia" e "resultado do encontro". A "chegada" refere-se a todos os eventos e processos após os quais cada projecto pode chegar ao terreno em Moçambique. A "controvérsia" caracteriza as turbulências decorrentes dos encontros entre cada projecto e os seus intervenientes, especialmente as comunidades afectadas e as OSCs. O "resultado" elabora o que emergiu empiricamente dos encontros entre os diferentes intervenientes.

### *A PRIMEIRA FASE: CHEGADA*

Durante a fase de chegada da WANBAO e do ProSAVANA, ocorreram encontros entre governos e empresas, com pouco envolvimento das comunidades locais ou das OSCs. Embora o ProSAVANA fosse bem conhecido antes de sua implantação, estimulando a mobilização das OSCs, a implementação da WANBAO permaneceu desconhecida para o público.

#### *ProSAVANA (2011-2015)*

O ProSAVANA iniciou a sua actividade em 2011, em Nampula, com a sua componente de pesquisa designada Plano de Investigação (PI) e com a instalação do Centro Internacional de Investigação em Ciências Agrícolas do Japão (JIRCAS). A sua contraparte brasileira, a Embrapa, aderiu em 2012. As outras duas componentes são o Plano Director, que prevê o desenvolvimento agrícola do Corredor de Nacala ao longo de 20 anos, e a componente de extensão designada Plano de Extensão e Modelos (PEM) para a divulgação tecnológica.[6]

[5] Enquanto a componente Plano de Pesquisa (PP) foi concluída, a componente PEM foi implementada apenas parcialmente. No entanto, a execução do Plano Director fracassou.

[6] Entrevista com um profissional da Embrapa, Brasília, 26 de Abril de 2017.

Muitos estudiosos comentaram sobre a consolidação da rede transnacional entre OSCs brasileiras, japonesas e moçambicanas (Chichava & Durán, 2016; Shankland & Gonçalves, 2016; Shankland, Gonçalves & Favareto, 2016; Durán & Chichava, 2017). Como resultado, essas contestações retardaram consideravelmente a implantação do ProSAVANA. A literatura detalha cinco questões associadas à controvérsia sobre o ProSAVANA:

1. A falta de transparência do Governo moçambicano em relação às OSCs (Monjane e Bruna, 2020, p. 70).
2. A referência discursiva ao suposto desenvolvimento bem-sucedido da região do Cerrado (Folha de S. Paulo, 2011) – narrativa ajustada pelas OSCs com base na percepção brasileira como sendo traumática em termos sociais e ecológicos (FASE, 2016; Shankland & Gonçalves, 2016).
3. A forma como as OSCs encaram a abordagem colonialista do ProSAVANA, retratando o Corredor de Nacala como uma "terra baldia" (Wolford & Nehring, 2015), embora seja uma das regiões mais densamente povoadas de Moçambique.
4. A construção de uma infra-estrutura orientada para a exportação de recursos, ignorando as necessidades infra-estruturais da população local.[7]
5. Os laços existentes entre as OSCs brasileiras e moçambicanas no contexto da contestação internacional da Vale no Corredor de Nacala contribuíram para o receio de novos conflitos (GRAIN & UNAC, 2015; Cezne, 2019).

Destacamos outras três dinâmicas de fundo que alimentaram o cepticismo local do ProSAVANA. Em primeiro lugar, a participação da Vale no ProSAVANA é fundamental para se entender a continuidade das estratégias das OSCs na contestação do projecto. Com efeito, as impressões iniciais das OSCs moçambicanas sobre o ProSAVANA são fortemente influenciadas pelas suas experiências e encontros com a Vale antes de o projecto se estabelecer no País.[8] A controversa entrada da Vale no Corredor de Nacala é inúmeras vezes considerada como resultado da estreita relação da empresa com o Governo moçambicano. Ademais, essa relação lembra como o Estado mobilizou forças policiais contra as comunidades afectadas (ADECRU, 2013). Neste contexto, as práticas e estratégias utilizadas pelos *Afectados pela Vale* (AV*)*, tais como relatórios-sombra e "caravanas" (ver também Cezne, 2019, p. 1180), foram posteriormente reproduzidas na contestação do ProSAVANA (FASE, 2016). O segundo factor que contribui para o cepticismo-local entre as OSCs contra o ProSAVANA é a percepção de fracasso da cooperação trilateral oficial. As OSCs criticam que a pesquisa agrária em Nampula pela Embrapa e pela JIRCAS seja realizada separadamente e, em parte, da mesma cultura. Daí resultou a falta de credibilidade de que se tratasse de uma cooperação genuína. Ao mesmo

[7] Entrevista com um representante da ORAM, Maputo, 24 de Março de 2016.

[8] Entrevista com um ex-pesquisador do PACS, Instituto para Políticas Alternativas para o Cone Sul, Rio de Janeiro, 22 de Março de 2017.

tempo, as congéneres moçambicanas foram marginalizadas na pesquisa e nos estudos técnicos. Por exemplo, o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) que no discurso oficial representava um dos três parceiros de cooperação, mal esteve presente. A acrescer a isso, o pessoal moçambicano só era contratado para trabalhos não qualificados.[9]

Por último, as redes transnacionais foram estabelecidas como resultado de eventos assinaláveis, correspondência e repercussões (cf. o modelo bumerangue no capítulo de Saendig e Honke em Honke *et al*., 2024). Essas redes de OSCs foram-se consolidando cada vez mais ao longo do tempo. Por exemplo, OSCs japonesas[10] juntaram-se à causa em 2012, após uma declaração pública da União Nacional dos Camponeses (UNAC) de Moçambique. Outro exemplo é a organização de viagens de intercâmbio pela UNAC e pela Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM) ao Cerrado brasileiro e ao Corredor de Nacala, seguidas de declarações públicas e carta aberta aos três governos (Durán e Chichava, 2017, p. 281). As OSCs brasileiras também utilizam espaços participativos, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, como plataforma de activismo. Outros eventos importantes são, por exemplo, as Conferências Trilaterais dos Povos, realizadas em Agosto de 2013 e Julho de 2014, que permitiram reunir mais OSCs e, eventualmente, estiveram na origem de uma rede que permitiu uma troca de informações mais regular. Por exemplo, um estudo intensivo do Plano Director do ProSAVANA foi apresentado pela "Campanha Não ao ProSAVANA" (doravante "Campanha Não"), liderada por OSCs moçambicanas. A Campanha Não é uma rede transnacional de OSCs lançada em Junho de 2014, em Moçambique, e que deu seguimento às actividades iniciadas anteriormente. A campanha inclui OSCs, ONGs, organizações de base e académicos de Moçambique, Brasil e Japão, que criticam o modelo de desenvolvimento do ProSAVANA (FASE, 2016).[11] A academia também se envolveu através, por exemplo, da análise do discurso (ver Classen, 2013). Materiais escritos e em vídeo foram divulgados através desta rede (Schlesinger, 2014; ADECRU, 2015; FASE, 2015). É importante ressaltar que tais documentos não apenas problematizaram a cooperação/investimento ProSAVANA, como também serviram para mostrar a identidade e o posicionamento de cada OSC, criando assim, e a partir de baixo, uma "Cooperação Sul-Sul dos Povos" (FASE, 2016). Por exemplo, enquanto os representantes das OSCs moçambicanas enfatizavam que aprenderam interagindo com as suas congéneres brasileiras, as OSCs brasileiras manifestaram a sua solidariedade e compromisso ao nível mais alto.[12]

[9] Entrevista a um representante da "Campanha Não ao ProSAVANA", Maputo, 30 de Agosto de 2017.
[10] Incluem, por exemplo, a ATTAC Japão, o Centro Internacional de Voluntariado do Japão e o Fórum África-Japão.
[11] O número de organizações envolvidas diminuiu ao longo do tempo em Moçambique devido à pressão política.
[12] Entrevista com um representante da FASE, 8 de Março de 2017, e Livaningo, Maputo, 30 de Agosto de 2017.

### WANBAO (2007 – 2011)

A WANBAO iniciou as suas operações em 2007. O Governo moçambicano concedeu à Hubei Lianfeng Mozambique Company (HLMC) 300 hectares de terra para o projecto "*Hubei-Gaza Friendship Farm*" ou "Fazenda da Amizade Hubei-Gaza", afiliado à Lianfeng Overseas Agricultural Development Company, uma Empresa Estatal de nível provincial afiliada ao *Bureau of State Farms and Land Reclamation*, sob a alçada do Governo Provincial de Hubei, da China (Chichava, 2014b; Madureira, 2014). A intenção era, entre outras, restaurar o elevado índice de produtividade daqueles campos agrícolas, tal como no período colonial, altura em que os agricultores portugueses ocuparam as terras para o cultivo do arroz.[13] A outra intenção era a transferência de tecnologia da produção de arroz para os agricultores locais. Um gestor da WANBAO mencionou que durante a época colonial, a produtividade do arroz chegava a cerca de 4 a 5 toneladas/ha.[14]

No entanto, os moradores há muito que se tinham esquecido da produção de arroz à volta dos campos do Baixo Limpopo. Com o fim do colonialismo, a produção de arroz naquela área caiu a pique.[15] A infra-estrutura de irrigação foi danificada. Os camponeses locais apoderaram-se gradualmente dos campos para produzir uma variedade de culturas locais para auto-sustento, apesar da sua capacidade financeira limitada, baixo índice de alfabetização e falta de entusiasmo em relação à cultura do arroz.[16] Os seus métodos de produção baseavam-se essencialmente na tecnologia rudimentar, dependendo do sistema de rotação de culturas, e eram vulneráveis às condições meteorológicas. Além disso, as terras que deixaram de ser utilizadas para a agricultura passaram a ser utilizadas para a criação de gado. Essas eram as únicas fontes de subsistência para muitos naquela comunidade. A cultura do arroz era um mito, pelo menos naquelas áreas do Xai-Xai.[17]

Por volta de 2007 e 2008, com as crises de cereais internacionais (Hossain *et al*., 2014; Brito *et al*., 2015), o Governo associou estrategicamente o seu interesse à estratégia global da China. O Governo, liderado pelo Presidente Armando Emílio Guebuza, aproveitou a oportunidade para uma colaboração experimental com a China na agricultura no Xai-Xai. Recordando os níveis anteriores de produtividade do arroz na região, a cooperação foi apresentada como um meio

[13] Entrevista com um gestor chinês da WANBAO, realizada a 13 de Novembro de 2018, na província de Gaza. Entrevista com um alto funcionário do governo a nível provincial a 19 de Novembro de 2018.

[14] Entrevista com um Gestor da WANBAO, da China, a 13 de Novembro de 2018, na Província de Gaza.

[15] Nos distritos próximos de Chókwè, caiu consideravelmente. Ainda assim, manteve-se baixo durante todo o período após a independência, com poucas recuperações dignas de realce, principalmente devido ao fomento da produção de arroz por uma empresa privada do agronegócio chamada Mozfer Indústrias Alimentares.

[16] DGF (Discussões dos Grupos Focais) com camponeses locais a 15 de Novembro de 2018, na província de Gaza. Entrevista com residente afectado pelo projecto, a 15 de Novembro de 2018.

[17] Na entrevista a um chefe do quarteirão que também perdeu as suas terras e não aderiu ao regime de produção de arroz, o chefe mencionou ter negado aderir ao regime de produção de arroz WANBAO por medo: «Eu nunca soube o que era produzir arroz (...), eu pensava que era um bicho de sete cabeças», disse e riu-se às gargalhadas, alegando que não sabia nada sobre a produção de arroz, mais tarde mostrando arrependimento por não ter aderido (Entrevista com chefe de quarteirão no Bairro 3, Xai-Xai, Novembro de 2018).

de aumentar a produtividade agrícola para os níveis anteriores através dos conhecimentos especializados detidos pelos chineses.[18] Os objectivos podem ser considerados positivos em termos de desenvolvimento da comunidade e do País, tais como (i) alcançar a auto-suficiência na produção de arroz, (ii) transferência de tecnologia para os agricultores locais e ainda (iii) criar capacidade de exportação. No entanto, não envolveu as comunidades locais, que não foram consultadas nem informadas, apesar dos possíveis efeitos nos seus meios de subsistência. Entre 2007 e 2011, ocorreram alterações significativas no âmbito do projecto. A gestão passou da Empresa Estatal, HLMC, para uma entidade privada, a WANBAO. A nova empresa gestora, WANBAO, aumentou significativamente o investimento, com uma promessa de USD 289 milhões (Chichava, 2015) para os cinco anos seguintes. Entretanto, o Governo moçambicano aumentou consideravelmente a concessão de terras para o projecto de cultivo de arroz, em 2011. No entanto, pouco se sabe sobre o que levou exactamente a essas mudanças. Deste período emergem duas explicações diferentes: a primeira, afirmada pelo pesquisador moçambicano Chichava (2014b), alega que os problemas financeiros da HLMC levaram a uma mudança de gestão para a WANBAO (WAADL), uma empresa privada, em 2011 (Chichava, 2014b). O segundo pressuposto, desenvolvido pelo pesquisador chinês Zhang (2019), sugere que ambas as partes, Moçambique e China, ficaram satisfeitas com os resultados experimentais na "fazenda da amizade", pelo que decidiram aumentar a dimensão do projecto. Da mesma forma, poucas informações foram divulgadas sobre a existência da "fazenda da amizade". O projecto parece não ter vestígios no principal plano de produção agrícola do Governo, assim como também não é reconhecido no "Plano de Acção para a Produção de Alimentos 2008-2011" (ver: Governo de Moçambique, 2008). Embora o plano destinasse mais 22 000 hectares para o cultivo de arroz em todo o País, Xai-Xai não foi especificamente mencionado como parte do território que seria usado para este fim. O público em geral e as OSCs da província de Gaza foram mantidos à margem dos objectivos do Governo naquela área devido à falta de informação pública, que mais tarde se revelou estar no centro da contestação. A percepção geral das OSCs sobre a atitude do Governo é documentada por Sousa (2011, p. 41): «*a falta de comunicação entre o governo e os cidadãos em Gaza tende a ser a norma, excepto durante o período eleitoral.*» Numa primeira fase, o público desconhecia assim a existência da "fazenda da amizade".

A falta de vitalidade na rede de OSCs em torno do projecto da WANBAO está ligada à dinâmica política a nível provincial e distrital. A província de Gaza é um reduto do partido no poder, a Frelimo, o que torna difícil para as OSCs anti-hegemónicas de fora da província estabelecerem uma base ou mobilizarem apoio na comunidade. Por exemplo, a União Nacional dos Camponeses (UNAC), com sede em Maputo, é o maior movimento nacional

[18] Entrevista com um alto funcionário do governo provincial, Novembro de 2018.

de camponeses do País. Note-se também que o distrito de Chókwè, na província de Gaza, é um dos principais fornecedores de produtos agrícolas para as províncias do Sul. No entanto, a UNAC não tem presença na província de Gaza, apesar da proximidade geográfica entre Maputo e Gaza. Por sua vez, embora a maioria das OSCs na província apoie os objectivos do partido, houve pouca colaboração entre elas. Este isolamento e esta cooptação das OSCs em Gaza pode aumentar a relutância generalizada em discutir ou participar no projecto.

### *SEGUNDA FASE: CONTROVÉRSIAS*

A segunda fase caracteriza-se por encontros entre parceiros de desenvolvimento e investidores com organizações da sociedade civil e comunidades afectadas a nível local, que foram cruciais para moldar a trajectória de ambos os projectos. É de destacar ainda que, nas zonas fronteiriças transnacionais, existiam fricções não apenas nas relações empresa-comunidade, mas também entre as OSCs e os investidores (Tsing, 2011). As categorias como parceiros de desenvolvimento ou OSCs não são homogéneas; os actores têm múltiplos interesses e posicionamentos, embora estejam envolvidos no mesmo projecto. No caso do ProSAVANA, o panorama das OSCs testemunhou uma divisão em dois grupos: os organizados na transnacional "Campanha Não ao ProSAVANA" (doravante "Campanha Não")[19] por um lado, e aqueles que aceitaram participar na elaboração do novo Plano Director, em colaboração com o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA)[20] de Moçambique, a Agência de Cooperação Internacional do Japão, JICA, e a Agência Brasileira de Cooperação, ABC, por outro. Registou-se igualmente uma mudança de poder em relação ao papel de protagonista dentro do ProSAVANA do Brasil para o Japão. O protagonismo inicial do Brasil na cooperação diminuiu com a impugnação de Dilma Rousseff, que teve lugar em Abril de 2016, resultando na perda de espaços participativos e de recursos para as OSCs brasileiras (ver também Cezne, 2019), tendo o Japão, representado pela JICA, assumido a liderança. Consequentemente, as OSCs japonesas tornaram-se mais activas e, portanto, visíveis na formulação da agenda activista transnacional. No caso do projecto da WANBAO, a segunda fase testemunhou o surgimento de OSCs anti-hegemónicas em Gaza e uma contestação popular aberta liderada por membros da comunidade e OSCs, principalmente contra o Governo. Assim, à coexistência até então relativamente pacífica das comunidades afectadas e da Fazenda da Amizade segue-se o início de encontros caracterizados por fricções.

[19] Em 2018, a Campanha Não ao ProSAVANA abrangeu as seguintes organizações da sociedade civil em Moçambique: Acção Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais – ADECRU. Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Nampula – CAJUPANA, Comissão Diocesana de Justiça e Paz de Nacala – CDJPN, Fórum Mulher – Coordenação para a Mulher no Desenvolvimento, Marcha Mundial das Mulheres Moçambique, Justiça Ambiental (JA!) – Amigos da Terra Moçambique, Liga Moçambicana dos Direitos Humanos – LDH, Livaningo, União Nacional de Camponeses – UNAC.

[20] Em Moçambique, o MASA não está representado apenas a nível nacional, mas tem as suas respectivas representações organizadas do topo para a base a nível provincial, por exemplo, a Direcção Provincial de Agricultura e Desenvolvimento Rural em Nampula (e congéneres noutras Províncias), bem como a nível distrital e administrativo.

*ProSavana (2016 – 2017)*

Plataforma do topo para a base e divisões entre as OSCs

No início de 2016, foi criado, em nome dos proponentes do ProSAVANA, um Mecanismo de Coordenação da Sociedade Civil para o Desenvolvimento do Corredor de Nacala (MCSC). Pretendia-se integrar as OSCs moçambicanas no processo de implementação do ProSAVANA e elaborar uma nova versão do Plano Director. Além do MASA, JICA e ABC, envolveu a instituição de pesquisa agrária Observatório do Meio Rural (OMR) de Maputo, três plataformas de OSCs das respectivas Províncias: PPOSC–N, de Nampula, FONAGNI, do Niassa, FONGZA, da Zambézia e a World Wide Fund for Nature Alliance, da Plataforma de OSCs para a gestão dos recursos naturais.[21]

No entanto, o mecanismo fracassou (ver também Funada-Classen, 2019). Para começar, a "Campanha Não" recusou-se a participar no MCSC, criticando a forma do "topo para a base" e pouco transparente como o mecanismo foi criado; a título de exemplo, as OSCs membros da plataforma foram automaticamente adicionadas ao MCSC. Os membros da "Campanha Não" explicaram ainda que o regime de financiamento – iniciado pela JICA – inviabilizou um resultado alternativo à implementação do ProSAVANA.[22]

Mais tarde, a relação entre os representantes da "Campanha Não" e do ProSAVANA tornou-se ainda mais tensa, uma vez que ambas as partes se acusavam mutuamente de se recusarem a comunicar entre si. A Campanha Não tendia a ser um grupo mais centralizado de OSCs sediadas em Maputo – portanto, potencialmente com melhores ligações às OSCs transnacionais e com um acesso relativamente melhor a fundos. Os proponentes do ProSAVANA afirmavam, assim, que a Campanha Não era mais poderosa do que os próprios governos, mas os seus membros eram guiados por interesses estrangeiros e não estavam dispostos a promover o desenvolvimento em Moçambique. Enquanto isso, os membros da Campanha Não culpavam os proponentes do ProSAVANA pela sua relutância em enviar respostas oficiais – por escrito e de forma vinculativa – às reivindicações das OSCs articuladas na Campanha Não. Também acusavam as OSCs da província de Nampula, no Norte do País, de aderirem ao mecanismo, sendo assim ingénuas e propensas a manipulações. Pelo contrário, as OSCs de Nampula vêem a adesão ao mecanismo como uma oportunidade para participar na elaboração de um novo Plano Director do ProSAVANA e influenciar positivamente este último.[23]

Por último, questões como a transparência e a desconfiança no seio do MCSC acabaram por conduzir a mais fragmentações. As OSCs que participam no MCSC também confirmaram a

[21] As denominações completas são: para Nampula: Plataforma Provincial das Organizações da Sociedade Civil de Nampula (PPOSC-N), para o Niassa: Fórum das Organizações Não Governamentais do Niassa (FONAGNI), para a Zambézia: Fórum das Organizações Não Governamentais da Zambézia (FONGZA). Aliança das Plataformas da Sociedade Civil que Trabalham da Gestão de Recursos Naturais.

[22] Entrevista realizada com um representante da Campanha Não ao ProSAVANA, 7 de Agosto de 2017.

[23] Entrevista realizada com um ex-membro do MCSC, Nampula, Agosto de 2017.

falta de transparência no que diz respeito ao financiamento e ao acesso à informação. Devido a uma estreita aliança entre os membros directivos do mecanismo, nomeadamente as agências de implementação do ProSAVANA e os chefes das respectivas plataformas de OSCs, outras OSCs participantes foram sendo gradualmente marginalizadas. Suspeitavam que os membros do comité directivo tivessem sido levados pelos seus interesses pessoais e reproduzido práticas pouco transparentes, em vez de promoverem uma participação pública significativa.[24] De acordo com a Campanha Não, as OSCs participantes exigiram o consentimento do MASA para falar sobre o mecanismo, resultando no abandono do OMR como especialistas em desenvolvimento rural, enfraquecendo ainda mais o mecanismo.[25]

### Encontros Polémicos entre o Estado e as OSCs moçambicanas

A abordagem do Governo moçambicano ao projecto – recorrendo a actores externos e ignorando as OSCs e as comunidades nacionais moçambicanas – foi alvo de críticas de ambos os lados. Um entrevistado afirma que a pressão para implementar o ProSAVANA veio do Governo moçambicano, embora pareça que a JICA foi o órgão que correu para mais uma ronda de consultas comunitárias. Tendo em conta as condições locais, tanto a percepção material como cultural do ritmo, as comunidades teriam preferido mais tempo para se prepararem antes da consulta. De acordo com a percepção deste entrevistado, predominantemente, o Governo moçambicano hesitou, se é que não resistiu, em reconhecer as competências das OSCs.[26] Além disso, um representante da OSC da Campanha Não acrescentou que a sua oferta de apoio e abertura parecia não interessar nem ao MASA nem à JICA.[27]

O posicionamento problemático do Governo moçambicano tornou-se ainda mais evidente durante o encontro de representantes do Governo e da sociedade civil na Terceira Conferência Popular Trilateral, realizada em Outubro de 2017, em Maputo.[28] As autoridades do MASA rejeitaram categoricamente as alegações e argumentos apresentados por camponeses afectados e membros da Campanha Não contra o ProSAVANA. Este encontro revela não só as fronteiras polarizadas entre as OSCs críticas e o MASA, mas também o desrespeito desta última para com a sua população camponesa e as OSCs do País. Além disso, a rede transnacional de OSCs é ainda mais restrita, uma vez que uma representante japonesa das OSCs do Centro Internacional de Voluntariado do Japão, que costumava participar nestes

[24] Entrevista com um representante da OSC anteriormente pertencente ao mecanismo de diálogo, Nampula, Agosto de 2017.
[25] Entrevista com um representante da Campanha Não ao ProSAVANA, a 7 de Agosto de 2017.
[26] Entrevista realizada com um ex-membro do MCSC, Nampula, Agosto de 2017.
[27] Entrevistas com um representante da Campanha Não ao ProSAVANA, a 7 de Agosto de 2017.
[28] Notas, participação na 3.ª Conferência Popular Trilateral, Maputo, Outubro de 2017.

encontros internacionais, já não pode entrar em Moçambique, temendo pela sua vida.[29]/[30] Isto deve-se à atitude hostil do Governo moçambicano para com os seus críticos.

## Refazer o Activismo Transnacional

O avanço do Japão reflecte-se na presença contínua da JIRCAS e dos extensionistas japoneses na Direcção Provincial de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Nampula.[31] No fundo, no entanto, as OSCs japonesas têm intervindo com sucesso por intermédio de instituições japonesas através de uma variedade de práticas em nome das OSCs moçambicanas. Por exemplo, a prática de advocacia no parlamento japonês, assim como o envio de uma carta aberta ao presidente da JICA em Fevereiro de 2017, resultaram na suspensão do financiamento do mecanismo[32] (Funada-Classen, 2019). As OSCs japonesas também apoiaram as suas homólogas moçambicanas na apresentação, mediante a condição de anonimato, de um pedido de objecção com base nas Directrizes da JICA para considerações ambientais e sociais. Nestes termos, 11 camponeses da região afectada apresentaram as suas reivindicações à JICA. Em Julho de 2017, uma delegação de uma Comissão de Terceiros começou a investigar essas alegações. Embora o Brasil, na qualidade de parceiro de cooperação, seja menos visível, o intercâmbio transnacional de conhecimentos e de informação através da Campanha Não, com base regional em Maputo, continuou nos três países. No entanto, as OSCs do Norte de Moçambique já não estão em contacto com as suas congéneres japonesas e brasileiras no contexto do ProSAVANA; pelo contrário, a comunicação transnacional é mantida através da Campanha Não, que tem a sua sede regional em Maputo. Esta situação reflecte como a divisão entre as OSCs de Moçambique exclui parte delas da rede transnacional. Além disso, ao vincular retoricamente o ProSAVANA ao MATOPIBA, uma agrofronteira localizada no Cerrado brasileiro, a Campanha Não discute o ProSAVANA como um assunto interno brasileiro,[33] transformando em parte o ProSAVANA e o MATOPIBA em sinónimos.[34] Não obstante, o envolvimento real do governo brasileiro no ProSAVANA é opaco além da sua participação oficial: o funcionário da Embaixada do Brasil, em representação do ABC, é responsável pelo ProSAVANA entre um total de 40 projectos de cooperação,[35] enquanto a representação brasileira no escritório do ProSAVANA no MASA encontra-se vaga.[36]

---

[29] Naoko Watanabe, representante do Centro Internacional de Voluntariado do Japão, já teve o acesso negado a Moçambique em Setembro de 2017, no contexto das reuniões ministeriais da TICAD devido a uma entrevista realizada com um representante da OSC japonesa em Tóquio, a 24 de Setembro de 2018. Houve uma petição sobre Change.org solicitando a concessão de um visto para Naoko.

[30] Entrevista com um membro da OSC japonesa, Tóquio, 18 de Setembro de 2018.

[31] Entrevista com o "ponto focal" do ProSAVANA e visita da Direcção Provincial de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Nampula, 11 de Agosto de 2017.

[32] Entrevista com um representante da JICA, Maputo, 29 de Agosto de 2017.

[33] Entrevista com um representante da CPT, Goiânia, 24 de Abril de 2017.

[34] Entrevista com um representante do CIMI, *online* via Skype, 3 de Maio de 2017.

[35] Entrevista com representante da Agência Brasileira de Cooperação Internacional (ABC), Maputo, 27 de Julho de 2017.

[36] Entrevista e visita ao MASA, Maputo, 1 de Agosto de 2017.

No terreno, os desfasamentos entre as necessidades dos camponeses e o programa ProSAVANA tornaram-se evidentes num estudo-piloto realizado através da componente PEM na comunidade de Monapo (Província de Nampula).[37] Ao abrigo desta componente, os camponeses cultivam uma parcela com sementes híbridas melhoradas, compradas anualmente. Embora confirmem a melhor qualidade destas culturas, por exemplo, o repolho, também referem uma maior procura de fertilizantes, água e mão-de-obra. Este aspecto está relacionado com a falta de água e de equipamento de rega, que eles pensavam que seria fornecido pelo projecto. De acordo com um funcionário da JICA[38], as comunidades receberiam equipamento de rega na condição de o refinanciarem para outras comunidades. Do mesmo modo, espera-se que restituam os fertilizantes e as sementes. Por conseguinte, a fonte de financiamento necessária para cumprir estas obrigações continua por esclarecer. Além disso, os camponeses referiram que tinham sido expulsos das suas terras de origem antes de participarem no estudo piloto. As terras abrangidas pelo estudo piloto também fazem parte de outro conflito de terras, em que os camponeses são obrigados a indemnizar os antigos utilizadores. Estes relatos revelam a discrepância existente entre as ideias japonesas e a realidade moçambicana e mostram como a alegada Cooperação Sul-Sul mudou para um esforço Norte-Sul malsucedido e com realidades conflituosas.

### *WANBAO – Meios de Subsistência Baseados na Terra e Controvérsias (2012-2017)*

A segunda fase da WANBAO começou depois de o Governo transferir terras para a empresa privada chinesa. Caracteriza-se pela expansão das operações da empresa além da "Fazenda da Amizade", em 2012, surgindo confrontos com os camponeses das proximidades e pelo surgimento de OSC anti-hegemónicas envoltas em controvérsias. O Governo atribuiu à empresa mais terras, que anteriormente estiveram ocupadas, sem a aprovação nem o conhecimento dos ocupantes. O acordo foi fechado em segredo entre o Governo e a WANBAO, enquanto os camponeses seguiam a sua rotina de produção agrícola. Estes ficaram chocados quando descobriram repentinamente que máquinas operadas por chineses estavam a destruir as suas culturas que ainda não estavam prontas para ser colhidas e que tinham sido recentemente plantadas em Janeiro de 2012.[39] Por isso, reuniram-se e tentaram impedir a destruição da sua fonte de subsistência enquanto tentavam descobrir o que estava a acontecer. Esta situação marca o primeiro encontro em que os chineses aparecem como invasores das terras agrícolas dos camponeses locais.

[37] Notas sobre a visita de campo realizada a 17 de Agosto de 2017.
[38] Entrevista com um representante da JICA, Maputo, 29 de Agosto de 2017.
[39] Entrevista com diferentes camponeses directamente envolvidos ou não no novo contrato de agricultura com a WANBAO, Xai-Xai, Novembro de 2018.

Apesar da barreira linguística, os camponeses reconheceram que os chineses estavam autorizados pelo Governo a fazê-lo porque eram remetidos a este último. Os esforços para obter uma explicação do Governo e uma nova perspectiva para os seus meios de subsistência foram inúteis. A destruição contínua das terras ocupadas por maquinaria pesada, por um lado, e os esforços persistentes dos camponeses para recuperar as suas terras ou receber indemnizações, por outro, criaram as condições para um confronto.[40] O conflito foi aumentando gradualmente à medida que mais pessoas eram afectadas pela actividade expansionista da empresa, sem que fossem apresentadas soluções estruturadas. Foram realizadas várias reuniões com representantes do Governo através da empresa estatal moçambicana, directamente envolvida na gestão do solo e da água, o Regadio do Baixo Limpopo (RBL).[41] Durante essas sessões, o interlocutor do Governo prometeu atribuir terras aos camponeses, sem especificar o tipo nem a localização das referidas terras, mas a promessa não foi cumprida. Também sugeriram o pagamento de indemnizações, embora os camponeses vezes sem conta se queixassem de não receber qualquer indemnização. Em Janeiro de 2013, graves cheias atingiram a província de Gaza, que afectaram cerca de 85 mil pessoas. Alegadamente, foram necessários 13 milhões de dólares para restaurar a capacidade de produção (ver Júnior, 2013). Alguns afirmaram que quando as cheias ocorreram em 2013, as conversas e promessas terminaram. Os registos do número estimado de afectados variava entre 500 (para mais pormenores, ver Journal@Verdade, 2013; Sábio, 2019) a 80 000[42] (Ver mais informações em Issufo, 2012; Canalmoz, 2014). Enquanto o Governo reservava o seu papel para enquadrar as narrativas sobre o projecto chinês de produção de arroz, a Empresa Estatal moçambicana, RBL tentou apaziguar as comunidades afectadas. O envolvimento das OSCs parece ter sido impulsionado, em parte, pela cobertura mediática da questão.[43] Durante o que é conhecido como a crise do campesinato do Xai-Xai, o FONGA, uma OSC local liderada pelo cidadão de Gaza, o Dr. Anastácio Matavele tornou-se porta-voz das questões dos cidadãos, em particular à volta do projecto da WANBAO. O FONGA acolheu o caso e continuou a representar os camponeses, manifestando as suas preocupações e mobilizando as OSCs nacionais sediadas em Maputo, assim como a comunidade académica, em torno deste caso. Além de aparecer como interlocutor perante o Governo e através dos *media* tradicionais, o líder do FONGA escreveu cartas a denunciar a situação como uma expropriação de terras, tendo enviado por *e-mail* para académicos e OSCs.

[40] Vários relatos de membros da comunidade e camponeses, Xai-Xai, Novembro de 2018.

[41] DGF com camponeses afectados pelo projecto e envolvidos no sistema de agricultura sob contrato com a WANBAO, Xai-Xai, Novembro de 2018.

[42] A grande diferença deve-se à ausência de associação camponesa ou registo das suas actividades. A sua actividade era informal e praticada individualmente.

[43] Notas de trabalho de campo baseadas em interacções, Novembro de 2018.

A visibilidade do conflito continuou a aumentar após as cheias de 2013, com mais OSCs[44] a juntarem-se e a mobilizarem-se a favor das comunidades afectadas. Estes uniram esforços na organização de marchas com os camponeses e forneceram-lhes mais apoio. Apesar das crescentes contestações das comunidades e do envolvimento das OSCs, o Governo não se pronunciou publicamente sobre as reivindicações. Pelo contrário, manteve-se em silêncio e apoiou o projecto, dissimulando as preocupações da comunidade.

### *A TERCEIRA FASE: RESULTADO (ABORTO VS. INTEGRAÇÃO)*

A terceira fase caracteriza o período de consolidação e aborto, respectivamente. Embora o Japão inicialmente tenha aumentado os seus esforços no sentido de avançar no ProSAVANA, o projecto foi cancelado em meados de 2020. O recuo do Japão foi acompanhado pelo anúncio da Vale de se desfazer do negócio de carvão e pela inviabilização de ambos os empreendimentos. Em contrapartida, os implementadores do projecto da WANBAO, incluindo profissionais chineses, pareceram chegar gradualmente a um entendimento mútuo com as comunidades locais. No entanto, prevalecem divergências e queixas dos camponeses em relação às autoridades locais, embora não tenham sido demonstradas publicamente.

#### *ProSAVANA - Aborto (2017 – 2020)*

Nesta fase, na qualidade de parceiro de cooperação, o Japão continua em primeiro plano, enquanto a participação do Brasil permanece incerta (Funada-Classen, 2019). Além do ProSAVANA, o Japão continua envolvido noutros investimentos no programa PEDEC de Desenvolvimento de Nacala através da modernização rodoviária e de novas infra-estruturas, prevendo também a exploração de gás natural em Palma, contando com a participação da Mitsui (Funada-Classen, 2019). Em Agosto de 2018, o ProSAVANA foi condenado por violações dos direitos humanos pelo Tribunal Administrativo de Maputo devido a um processo da Ordem dos Advogados de Moçambique decorrente do facto de o MASA continuar a não prestar informações sobre o ProSAVANA (GRAIN, 2018). Em meados de 2020, o MASA anunciou o aborto oficial do ProSAVANA (Da Silva, 2020). De acordo com Funada-Classen (2019, p. 56), trata-se de um resultado indirecto do pedido de objecção de 2017. Embora o comité de visitantes não tenha confirmado as alegações do pedido de objecção, como condição para continuar o financiamento da elaboração do Plano Director participativo, recomendou que todos os actores, incluindo a UNAC e a Campanha Não, fossem incluídos no processo decisório do ProSAVANA. No entanto, as críticas mostram alguma suspeição em relação a essa afirmação, esperando-se que o ProSAVANA pudesse continuar sob o rótulo de

[44] Entre as OSCs envolvidas estão a Justiça Ambiental, Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, Centro de Integridade Pública, Acção Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais, União Nacional dos Camponeses (UNAC) e FONGA.

SUSTENTA (Ibidem).[45] Este processo coincide com o anúncio da Vale/Mitsui de se desfazer do negócio de carvão, vendendo os seus investimentos para a Vulcan Minerals, uma subsidiária da mineradora indiana Jindal. De acordo com a AV (International Articulation of those Affected by Vale (AIAAV), 2021), a saída da Vale coincidiu com o fim da concessão de benefícios fiscais por parte do Governo moçambicano. A Vale deixou para trás vastos danos sociais e ecológicos, em relação aos quais os AV duvidavam que a Vale fosse responsabilizada. Com efeito, a saída da Vale pode ser atribuída à mudança estratégica da empresa (Vale, 2021). No entanto, a suspensão do ProSAVANA pode ser atribuída a um fracasso geral da estratégia de cooperação trilateral, uma vez que o período inicial do ProSAVANA era de 20 anos (Wolford e Nehring, 2015).

Os encontros tiveram lugar no âmbito da Campanha Não, por exemplo, no contexto da Quarta Conferência Trilateral dos Povos, realizada em Tóquio, em Novembro de 2018. À semelhança de reuniões trilaterais anteriores, representantes de OSCs e camponeses dos três países estiveram envolvidos, denunciando violações e exigindo o aborto completo do ProSAVANA. As denúncias contra as autoridades públicas japonesas relativas à JICA e à Mitsui incluíram o Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão e o Banco Japonês para a Cooperação Internacional, particularmente no que diz respeito aos investimentos no Corredor de Nacala. Além das denúncias referentes a estas entidades, também foram denunciadas as violações atribuídas a agentes japoneses no Brasil. Incluem violações no contexto do PRODECER e do MATOPIBA, na Região do Cerrado, bem como as cometidas pela Vale no contexto do projecto Estrada Ferrovia Carajás no Brasil.[46] Neste contexto, os participantes moçambicanos e brasileiros não só visitaram agricultores japoneses, como sublinharam a sua solidariedade para com eles e a determinação em continuar nesta luta comum. As autoridades japonesas são criticadas pelas suas visões colonialistas do Cerrado e do Savana, pois são vistas apenas como fornecedoras de recursos, sem considerar as necessidades e as reivindicações das comunidades afectadas no Brasil e em Moçambique. Na Declaração de Tóquio (Campanha Não ao ProSAVANA, 2018), as OSCs associaram ainda a persistente ignorância deliberada do Japão sobre estas questões e a sua abstenção de aprovar a Declaração do Camponês e a Protecção dos Trabalhadores Rurais em 2018 (UN General Assembly, 2018). Este encontro revela a contínua relevância dos investimentos da Vale para a contestação do ProSAVANA e o desenvolvimento do Corredor de Nacala, que representa mais um terreno comum em que a Campanha Não denuncia violações dos direitos humanos em ambos os locais (Aguiar, 2018). Publicações conjuntas sobre o futuro do desenvolvimento do corredor de Nacala, bem como a realização colectiva de um seminário online em Moçambique sobre a reforma agrária brasileira, demonstram a continuação da colaboração transnacional das OSCs (FASE, 2021).

[45] Um programa de desenvolvimento agrícola que visava integrar os pequenos agricultores nas cadeias de valor. (FNDS 2020.)

[46] A Estrada Ferrovia Carajás refere-se a uma mina a céu aberto localizada no Sul do estado do Pará, operada pela Vale para a extracção de bauxite e, ligada a ela, a infra-estrutura logística para exportação de material através da Estrada Ferrovia Carajás.

*WANBAO – Integração (2014–2020)*

O termo integração é aqui utilizado com dois sentidos. O primeiro é a inclusão de camponeses das comunidades afectadas no projecto de cultivo do arroz da WANBAO, uma vez que não havia terra para devolver aos camponeses e devido à sua contínua resistência. De acordo com os membros da comunidade, esta fase começou por volta de 2014, embora os conflitos da segunda fase não tenham sido totalmente resolvidos, estando, pelo contrário, latentes.[47] A integração também se refere ao processo gradual de aceitação do projecto pela comunidade e à mudança de atitude em relação aos profissionais chineses no terreno.

O processo de integração dos agricultores locais no regime de produção de arroz da WANBAO foi um tanto desestruturado e foi alvo de suspeitas e críticas. Os camponeses, que estavam entre os primeiros membros do lote a aderir à WANBAO, declararam que foram convidados a aderir ao regime quando cultivavam em campos em litígio, como um gesto de resistência contra a ocupação chinesa da terra, uma vez que não lhes tinha sido dada uma fonte alternativa de subsistência.[48] Outros mencionaram que chineses e pessoal da RBL se deslocavam aleatoriamente pelos bairros e pediam que as pessoas interessadas se juntassem ao projecto.[49] A partir destas descrições, percebe-se que não havia critérios claros sobre quem deveria ser incluído no regime de produção de arroz, revelando assim uma falta de planificação e coordenação por parte da RBL.

O processo de integração não estruturado suscitou novas suspeitas quanto à natureza da colaboração entre empresas e comunidades. Com efeito, o recrutamento de camponeses poderia estar alinhado com os objectivos da WANBAO de transferência de tecnologia e aumento da produção. No entanto, muitos suspeitavam que também servia como táctica da RBL para silenciar os agricultores que continuavam a deslocar-se às terras ocupadas. Para os camponeses afectados que responderam ao apelo, aderir ao regime de produção de arroz parecia ser a única opção, pois mantinha-os ocupados com algumas actividades produtivas e "seguras" em virtude de obterem pequenas rendas da produção do arroz.[50] Estas famílias tornaram-se cada vez mais dependentes da presença da WANBAO e sujeitaram-se à rotina de trabalho da empresa. Além disso, a integração no regime de cultivo de arroz da WANBAO significava aceitar os termos e condições dos gestores chineses, os quais decidiriam o uso da terra e a sua produção. Em consequência disso, os agricultores participantes perdem a liberdade de aplicar tecnologias alternativas ou de cultivar outras culturas para diversificar os seus meios de subsistência de uma forma que a mera integração no programa de produção de arroz da WANBAO não podia oferecer. A predominância do cultivo do arroz agrava

[47] Entrevistas com camponeses em Xai-Xai, Novembro de 2018.
[48] Entrevista com agricultoras envolvidas com a WANBAO, em Novembro de 2018, e em DGF, em Novembro de 2018.
[49] Entrevista com o chefe do quarteirão local, que também perdeu as suas terras para a WANBAO, Novembro de 2018.
[50] DGF com agricultores locais envolvidos com a WANBAO, Novembro de 2018.

ainda mais a sua já má qualidade de vida. No entanto, e com o passar do tempo, os chineses começaram a reconsiderar a possibilidade de permitir que os agricultores locais produzissem mais culturas no sistema de agricultura ao abrigo do contrato da WANBAO. É suposto que esta medida melhore o seu nível de vida sem afectar o cultivo de arroz. Este gesto pode ser visto como uma adaptação da visão corporativa à realidade vivida.

Um número significativo de pessoas permaneceu excluído do regime de produção de arroz: algumas dessas pessoas optaram por não aderir ao regime logo à partida ou continuaram a manifestar curiosidade quanto ao funcionamento do regime, enquanto outros desistiram e optaram por não participar. Com o passar dos anos, alguns camponeses integraram-se mais no projecto da WANBAO do que outros. Enquanto isso, foram seguidos diferentes caminhos e vividas diferentes experiências no seio dos membros das comunidades afectadas. Dado o sucesso demonstrado por alguns participantes, outros que anteriormente se tinham recusado a participar no programa começaram a mostrar interesse ou desejo de aderir quando a oportunidade surgiu. Além disso, embora não universais, estes interesses foram acompanhados por uma mudança na percepção da presença chinesa, mudando gradualmente para uma atitude mais receptiva de que os chineses no terreno são boas pessoas. Com efeito, os camponeses locais, envolvidos e excluídos do projecto de investimento da WANBAO, tendem a aproximar-se paulatinamente dos trabalhadores chineses, que já não são vistos como seus inimigos. Aqueles que permaneceram no programa acreditavam que valia a pena continuarem a trabalhar com os chineses, apesar das reclamações de actos de injustiça. Estas reclamações eram menos dirigidas aos gestores chineses, mas mais aos chefes da RBL, que só apareciam na época das colheitas como mediadores entre os chineses e os camponeses locais.

As comunidades afectadas, integradas ou não no regime de produção de arroz, apontaram o dedo ao Governo, ainda que timidamente. Os agricultores integrados queixaram-se de que os chefes da RBL inflacionavam os custos de produção e realizavam outras manobras financeiras que visavam extorqui-los.[51] Por sua vez, os camponeses não integrados que tinham perdido as suas terras começaram a perceber a importância de se organizarem em associações para ganhar mais peso e negociar com o Governo para reivindicar os seus direitos. Além disso, apesar das prerrogativas de alinhamento com o partido dominante, as experiências que esses camponeses tiveram em resultado do estabelecimento da WANBAO levaram-nos a ser mais abertos e a ter uma atitude mais receptiva às OSCs anti-hegemónicas que defendiam os seus direitos.

[51] DGF e entrevista com camponeses locais envolvidos com a WANBAO, Novembro de 2018.

## COMPARAÇÃO E CONCLUSÃO

Tal como se pode constatar neste artigo, o caso do ProSAVANA passa do confronto e da contestação para um posterior cancelamento devido à sua integração no Corredor de Desenvolvimento de Nacala, no acordo de cooperação trilateral do Brasil, que inclui o Japão, e a sua forte associação com a Vale, contestada local e internacionalmente. Comparativamente, o caso da WANBAO passa da experimentação silenciosa para a apropriação de terras e contestação, chegando então a uma nova etapa de adaptação mútua e convivência, apesar dos conflitos persistentes. Além dos aspectos em comum de ambos os projectos, como, por exemplo, o facto de terem arrancado sem o envolvimento das OSCs ou das comunidades locais, e apesar de um início "silencioso" e sem fricções da "fazenda da amizade" da WANBAO ser relativamente semelhante ao estabelecimento dos laboratórios de pesquisa do ProSAVANA, foram observadas diferenças cruciais no terreno ao longo da evolução dos projectos.

Este artigo destaca a integração de projectos e actores nas configurações da economia política a nível provincial e distrital, facto que influenciou a percepção dos intervenientes e a capacidade de extrair resultados das suas respectivas redes. Para ilustrar esta afirmação, a WANBAO está instalada na província de Gaza, relativamente confinada ao regime hegemónico, com um envolvimento incipiente das OSCs locais, e a sua implementação está ligada apenas a outros projectos de investimento chineses, como o ATDC. Por outro lado, o ProSAVANA era um empreendimento trilateral, envolvendo o actor do Norte, Japão, e estava integrado na estratégia de Desenvolvimento do Corredor de Moçambique. Associou-se, assim, aos investimentos da VALE/Mitsui em infra-estruturas carboníferas e ferroviárias, o que implicou encontros locais percebidos como violentos, exploradores e potencialmente negativos para o desenvolvimento das comunidades locais. Além disso, tornou-se evidente a aliança do Governo moçambicano com a Vale contra os interesses das comunidades (ver Cezne e Hönke, 2022), alimentando a desconfiança em relação ao envolvimento brasileiro em Moçambique, marcando também a percepção negativa do projecto.

As OSCs do Corredor de Nacala começaram com ligações fortalecidas às OSCs de Maputo e estabeleceram laços transnacionais com as suas congéneres no Brasil, mediadas primeiro através dos AV. Além de possuírem uma linguagem comum, também contribuíram para a história de contestação das OSCs brasileiras e a sua voz na formulação de políticas públicas do Brasil, incluindo as questões Sul-Sul. A adesão das OSCs japonesas contribui para um maior efeito de alavanca. Ademais, as comunidades de OSCs relevantes em Maputo e Nampula situam-se entre as mais significativas e mais estabelecidas em Moçambique, facilitando ainda mais a resistência. No entanto, esses laços internos foram afectados quando o Governo moçambicano tentou integrar as OSCs do Norte através do mecanismo de diálogo na elaboração do ProSAVANA, que se revelou um esforço infrutífero devido a questões de transparência. Por outro lado, no

caso das OSCs de Gaza, há um grupo emergente de OSCs não alinhadas com o regime, tendo as suas contestações sido, pelo contrário, em defesa dos direitos da comunidade. Além disso, estas OSCs emergentes formaram novas alianças com as de Maputo, mostrando resultados promissores na sua ligação com as comunidades afectadas.

A WANBAO não enfrentou a desconfiança das OSCs no seu início. À medida que a WANBAO passava por uma fase de consolidação, as comunidades sofriam impactos directos. Com as suas terras e produtos de sustento tomados, os camponeses viram-se contestando tanto a empresa como o Governo. No entanto, tais esforços foram difíceis devido à sua falta de organização e de conhecimento dos seus direitos. Apesar da aliança política da região com o partido no poder, surgiu uma OSC particular (FONGA), que por sua vez encetou contactos com as suas congéneres. A partir daí, foi gradualmente estabelecida uma rede de OSCs a nível nacional, mas sem laços transnacionais. Até ao momento, não há evidências de envolvimento transnacional de OSCs entre a China e Moçambique (ver capítulos de Waisbich e de Sandig e Honke em Honke *et al*., 2024).

As trajectórias divergentes dos projectos são moldadas por encontros, ou mais especificamente, pela forma como os diferentes intervenientes – Estado, redes de OSC, comunidades afectadas – se encontraram, como esses encontros, por sua vez, moldaram as suas práticas e se ocorreu alguma adaptação mútua. A WANBAO é um exemplo ilustrativo de como os encontros locais podem mudar positivamente a prática dos diversos actores que estão envolvidos nos encontros com o passar do tempo. Da parte das comunidades, regista-se uma consciência emergente das falhas do Governo e da necessidade de organização comunitária para permitir o controlo e a fiscalização. Por parte dos implementadores do projecto da WANBAO, verifica-se igualmente uma crescente sensibilização para a necessidade de se prepararem melhor para os possíveis impactos e acomodar alguns camponeses. Apesar da observação de que as comunidades e o projecto parecem ter chegado a um modo de convivência, há uma melhoria insignificante dos meios de subsistência dos camponeses. Pode-se até argumentar que em vez de melhorar, as suas condições pioraram em termos relativos. Além de terem um acesso limitado ao arroz produzido, ou têm de comprar ou perdem o acesso a outros alimentos que eles próprios produziam.

Mostramos que a fragmentação no cenário das OSCs provavelmente ocorrerá num contexto de autoritarismo. O Governo de Moçambique é responsabilizado não só pela apropriação ilegal de terras e destruição de culturas na WANBAO, mas também pela sua incapacidade de envolver activamente as comunidades (potencialmente) afectadas e as OSCs locais no processo de implementação, fornecendo informações e protegendo os direitos dos seus cidadãos. Em ambos os casos, o Governo tentou uma política de apaziguamento (bem-sucedida apenas em parte) com resultados divergentes. Na WANBAO, alguns camponeses, que tinham perdido as suas terras, foram aleatoriamente integrados como contratados, enquanto outros actores

foram deixados à margem do processo. No ProSAVANA, as tentativas de integrar partes das OSCs locais num mecanismo de diálogo fracassaram, e qualquer tentativa de integrar os membros da comunidade foram muito superficiais e sob condições questionáveis. Esta situação foi acompanhada pela transnacional Campanha Não, que devido às actividades das suas congéneres no Brasil e no Japão, contribuiu ainda mais para o adiamento e consequente aborto final do ProSAVANA.

O envolvimento das OSCs japonesas foi relevante para que as suas congéneres moçambicanas tivessem acesso a informações do Japão, que de outra forma não estariam disponíveis. As OSCs japonesas também foram cruciais para se conseguir obter uma maior participação, como o pedido de objecção de 2017. Em contrapartida, no caso da WANBAO, a rede transnacional e o envolvimento de ONGs chinesas estiveram ausentes (ver capítulos de Waisbich e de Sandig e Honke em Honke *et al*., 2024). A comparação também revela o complexo emaranhado entre o envolvimento Sul-Sul e as relações (geopolíticas) Norte-Sul existentes. Isto torna-se evidente no caso do ProSAVANA, onde a retórica Sul-Sul, numa configuração trilateral, serve como estratégia discursiva, obscurecendo os interesses ocultos do Norte. A cooperação trilateral contribuiu para a falta de credibilidade do ProSAVANA quando a não cooperação se tornou óbvia. A retirada parcial do Brasil e o protagonismo do Japão a partir de 2017 transformaram o ProSAVANA numa cooperação Norte-Sul de facto. Este aspecto é exemplificado pela implementação da componente PEM, onde o conceito de desenvolvimento da JICA não responde às necessidades dos camponeses locais. No entanto, essa dinâmica Norte *vs.* Sul também se traduz na contestação transnacional, onde OSCs do Sul do Brasil e de Moçambique culpam o Japão, na qualidade de parceiro de cooperação do Norte, pela exploração do Sul (Brasil e Moçambique).

No entanto, de modo geral, em relação ao desenvolvimento comunitário pretendido, o estudo constatou que estes projectos não deram um contributo significativo, senão até que podem ter contribuido em parte para deterioração das condições de vida das comunidades, mas também para um despertar das OSCs e comunidades sobre os seus direitos e necessidade de maior engajamento em futuros projectos.

# REFERÊNCIAS


ADECRU (2015) Campanha Não ao Prosavana denuncia as irregularidades do processo de Diálogo sobre o ProSavana. *ADECRU*. https://adecru.wordpress.com/2016/02/22/campanha-nao-ao-prosavana-denuncia-as-irregularidades-do-processo-de-dialogo-sobre-o-prosavana/.

ADECRU (2013) Nota das Organizações e Movimentos Sociais sobre a violência e criminalização de manifestantes em Moatize com pedido de medidas urgentes. *ADECRU*. https://adecru.wordpress.com/2013/04/19/nota-das-organizacoes-e-movimentos-sociais-sobre-a-violencia-e-criminalizacao-de-manifestantes-em-moatize-com-pedido-de-medidas-urgentes/.

Aguiar, D. (2018) *Conferência Triangular dos Povos Moçambique-Brasil-Japão inspira caminhos a seguir*. 2018. FASE. https://fase.org.br/pt/artigos/conferencia-triangular-dos-povos-mocambique-brasil-japao-inspira-caminhos-a-seguir/.

Aguiar, D. & Pacheco, M.E.P. (2016) *A Cooperação Sul-Sul Dos Povos Do Brasil e de Moçambique: Memória Da Resistência Ao ProSavana e Análise Crítica de Seu Plano Diretor*.

Amanor, K.S. & Chichava, S. (2016) South–South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique. *World Development*. 81, 13–23. doi: 10.1016/j.worlddev.2015.11.021.

Banco de Moçambique (2020) *Estatísticas Gerais - Balança de Pagamentos*. 2020. http://www.bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222.

Bergamaschi, I., Moore, P.V. & Tickner, A.B. (2017) *South-south cooperation beyond the myths: rising donors, new aid practices?* International political economy series; International political economy series (Palgrave Macmillan (Firm)). London: Palgrave Macmillan, Ebook Library http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4822939.

Brito, L. de, Chaimite, E., Pereira, C., Posse, L., Sambo, M. & Shankland, A. (2015) Revoltas da fome: protestos populares em Moçambique (2008-2012). In: *Agora eles têm medo de nós! Uma colectânea de textos sobre as revoltas populares em Moçambique (2008–2012)*. Cadernos IESE. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. pp. 1–47. https://macua.blogs.com/files/agora-eles-t %C3 %AAm-medo-de-n %C3 %B3s-uma-colect %C3 %A2nea-de-textos-sobre-as-revoltas-populares-em-mo %C3 %A7ambique-20082012.pdf.

Cabral, L. (2018) South–South relations in African agriculture: Hybrid modalities of cooperation and development perspectives from Brazil and China. In: E. Fiddian-Qasmiyeh & P. Daley (eds.). *Routledge Handbook of South–South Relations*. Routledge. p.

Campanha Não ao ProSAVANA (2018) *Declaracao de Tóquio: Reiteramos a rejeição ao ProSAVANA e ao MATOPIBA e defendemos a soberania alimentar dos povos. https://farmlandgrab.org/uploads/attachment/Declara%C3%A7%C3%A3o+de+T%C3%B3quio.+Reiteramos+a+rejei%C3%A7%C3%A3o+ao+ProSAVANA+e+ao+MATOPIBA+e+defendemos+a+soberania+alimentar+dos+povos.pdf.*

Canalmoz (2014) *Polícia acusada de impedir marcha de camponeses em Xai-Xai*. 2014. https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2014/05/pol %C3 %ADcia-acusada-de-impedir-marcha-de-camponeses-em-xai-xai.html.

Castel-Branco, C.N. (2010) *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. https://www.iese.ac.mz/lib/PPI/IESE-PPI/pastas/material_iese/Cadernos_IESE/N1.pdf.

Cezne, E. (2019) Forging transnational ties from below: Challenging the Brazilian mining giant Vale S.A. across the South Atlantic. *The Extractive Industries and Society*. 6 (4), 1174–1183. doi: 10.1016/j.exis.2019.10.007.

Cezne, E. & Hönke, J. (2022) The multiple meanings and uses of South–South relations in extraction: The Brazilian mining company Vale in Mozambique. *World Development*. 151, 105756. doi:10.1016/j.worlddev.2021.105756.

Cheru, F. & Obi, C. (2011) De-coding China-Africa Relations: Partnership for development or '(neo) colonialism by invitation'? *The World Financial Review*. (Sep/Oct), 72–75.

Chichava, S. (2014a) Africa and Brazil: Controversy surrounds Brazil's most ambitious agricultural project to date in Mozambique. *Africa at LSE*. https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2014/02/05/africa-and-brazil-controversy-surrounds-brazils-most-ambitious-agricultural-project-to-date-in-mozambique/.

Chichava, S. (2014b) *Chinese Agricultural Investment in Mozambique: the Case of Wanbao Rice Farm*.p.6. https://www.future-agricultures.org/publications/policy-briefs-document/chinese-agricultural-investment-in-mozambique-the-case-of-wanbao-rice-farm/.

Chichava, S. (2015) *Mozambican elite in a Chinese rice 'friendship': an ethnographic study of the Xai-Xai irrigation scheme*. https://www.future-agricultures.org/publications/working-papers-document/mozambican-elite-in-a-chinese-rice-friendship-an-ethnographic-study-of-the-xai-xai-irrigation-scheme/.

Chichava, S. & Durán, J. (2016) *Civil society organisations' political control over Brazil and Japan's development cooperation in Mozambique: More than a mere whim?* https://www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/global-south-unit/WPS3.pdf.

Chichava, S., Duran, J., Cabral, L., Shankland, A. & Buckley, L. (2013a) Discursos e Narrativas sobre o engajamento brasileiro e chinês na Agricultura Moçambicana. In: *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. pp. 417–438.

Chichava, S., Duran, J., Cabral, L., Shankland, A., Buckley, L., Tang, L. & Zhang, Y. (2013b) *Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: The Case of Mozambique*.p.31. https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/fac-working-paper-49-chinese-and-brazilian-cooperation-with-african-agriculture-the-case-of-mozambique.

Chome, N., Gonçalves, E., Scoones, I. & Sulle, E. (2020) 'Demonstration fields', anticipation, and contestation: agrarian change and the political economy of development corridors in Eastern Africa. *Journal of Eastern African Studies*. 14 (2), 291–309. doi:10.1080/17531055.2020.1743067.

Classen, S.F. (2019) Ascensão e Queda do ProSAVANA: da Cooperação Triangular à Cooperação Bilateral Contra-resistência. *Observador Rural*. (82). https://www.researchgate.net/publication/337717678_Ascensao_e_Queda_do_ProSAVANA_da_Cooperacao_Triangular_a_Cooperacao_Bilateral_Contra-resistencia.

Cox, R.W. (1999) Civil society at the turn of the millenium: prospects for an alternative world order. *Review of International Studies*. 25 (1), 3–28. doi:10.1017/S0260210599000042.

Da Silva, R. (2020) *Fim do ProSavana: Uma oportunidade para o desenvolvimento agrícola em Moçambique?* 27 July 2020. DW.COM. https://www.dw.com/pt-002/fim-do-prosavana-uma-oportunidade-para-o-desenvolvimento-agr %C3 %ADcola-em-mo %C3 %A7ambique/a-54339235 [Accessed: 27 August 2022].

Durán, J. & Chichava, S. (2017) Resisting South–South Cooperation? Mozambican Civil Society and Brazilian Agricultural Technical Cooperation. In: I. Bergamaschi, P. Moore, & A.B. Tickner (eds.). *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?* International Political Economy Series. London, Palgrave Macmillan UK. pp. 271–299. doi:10.1057/978-1-137-53969-4_11.

FASE (2016) *A Cooperação Sul-Sul Dos Povos Do Brasil e de Moçambique - Memória da Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor*. https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/11/ProSavana_web.pdf.

FASE (2021) *FASE participa de conferência sobre a lei de terras em Moçambique*. 2021. FASE. https://fase.org.br/pt/noticias/fase-participa-de-conferencia-sobre-a-lei-de-terras-em-mocambique/ [Accessed: 27 August 2022].

FASE (2015) *Fundo Nacala - Estrutura original e desdobramentos*. https://fase.org.br/pt/biblioteca/fundo-nacala-estrutura-original-e-desdobramentos/.

Funada-Classen, S. (2019) *The Rise and Fall of ProSAVANA: From Triangular Cooperation to Bilateral Cooperation in Counter-Resistance*.

GRAIN (2018) *Administrative Court condemns Mozambican government to release information on agrarian program*. 2018. https://farmlandgrab.org/post/view/28460 [Accessed: 27 August 2022].

GRAIN & UNAC (2015) *The land grabbers of the Nacala Corridor*. 2015. https://grain.org/entries/5137-the-land-grabbers-of-the-nacala-corridor [Accessed: 27 August 2022].

Grisa, C. (2018) Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. 38 (1), 36–50. doi:10.37370/raizes. 2018.v38.37.

Gu, J., Zhang, C., Vaz, A. & Mukwereza, L. (2016) Chinese State Capitalism? Rethinking the Role of the State and Business in Chinese Development Cooperation in Africa. *World Development*. 81, 24–34. doi: 10.1016/j.worlddev.2016.01.001.

Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. 1st edition. Cambridge, Polity.

J. Honke, E. Cezne, & Y. Yang (eds.) (2024) *Africa's Global Infrastructures: South-South Transformations in Practice*. Oxford University Press.

Hossain, N., de Brito, L., Joshi, A., Nyamu-Musembi, C., Patnaik, B., Sambo, M., Shankland, A., Scott-Villiers, P., Sinha, D., Kalita, D. & Benequista, N. (2014) Accepted: 2015-06-26T08:23:30Z. *Them Belly Full (But We Hungry): Food Rights Struggles in Bangladesh, India, Kenya*. Synthesis report from DFID-ESRC research project "Food Riots and Food Rights." Brighton, Institute of Development Studies. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/6431.

Ilal, A., Kleibl, T. & Munck, R. (2018) Postcolonial perspectives on civil society in Mozambique: Towards an alternative approach for research and action. In: P. Kamruzzaman (ed.). *Civil Society in the Global South*. Routledge. pp. 215–234.

International Articulation of those Affected by Vale (AIAAV) (2021) *Vale Unsustainability Report 2021*. https://atingidosvale.com/relatorios/vale-unsustainability-report-2021/.

Issufo, N. (2012) *Governo moçambicano desaloja milhares de camponeses*. 2012. DW.COM. https://www.dw.com/pt-002/governo-mo %C3 %A7ambicano-desaloja-milhares-de-camponeses/a-16358534 [Accessed: 27 August 2022].

Johansson, K. & Sambo, M. (2017) As revoltas do pão: um exercício de cidadania? In: Agora eles têm medo de nós! Uma colectânea de textos sobre as revoltas populares em Moçambique (2008–2012). 1st edition. Maputo, Moçambique, IESE. pp. 87–117. https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/IESE-Food-Riot.pdf.

Journal@Verdade (2013) *"Wambao Agriculture" os recentes e reais impactos de mais uma bolada dos dragões em nome do desenvolvimento*. 13 August 2013. Moçambique para todos. https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2013/08/wambao-agriculture-os-recentes-e-reais-impactos-de-mais-uma-bolada-dos-drag %C3 %B5es-em-nome-do-desenvolvimento.html [Accessed: 27 August 2022].

Júnior, F. (2013) *Moçambique: Cheias causam prejuízos de 13 milhões no Baixo Limpopo*. 2013. VOA. https://www.voaportugues.com/a/mocambique-cheias-limpopo/1657040.html [Accessed: 29 September 2022].

Kamruzzaman, P. (2018) Introduction. In: P. Kamruzzaman (ed.). *Civil society in the global South*. Routledge studies in development and society. Abingdon, Routledge. pp. 1–24.

Kleibl, T. (2021) *Decolonizing civil society in Mozambique: governance, politics and spiritual systems*. Politics and development in contemporary Africa. London New York Oxford New Delhi Sydney, Zed.

Madureira, M. (2014) Mega-Projectos e Transição Agrária: o caso do projecto Wanbao (Moçambique). *CEsA Working Papers*. https://ideas.repec.org/p/cav/cavwpp/wp126.html.

Mawdsley, E. (2018) Southern leaders, Northern followers? Who has 'socialised' whom in international development? In: E. Fiddian-Qasmiyeh & P. Daley (eds.). *Routledge handbook of South-South relations*. Abingdon Oxon, New York, Routledge. pp. 191–204. doi:10.4324/9781315624495-14.

Milhorance, C. (2015) Economias emergentes e instituições nacionais: debate sobre a presença brasileira no Malawi e em Moçambique. In: L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. pp. 445–465. https://agritrop.cirad.fr/597862/.

Ministério de Economia e Finanças (2022) *Conta Geral do Estado Ano 2021*.

Monjane, B. & Bruna, N. (2020) Confronting agrarian authoritarianism: dynamics of resistance to PROSAVANA in Mozambique. *The Journal of Peasant Studies*. 47 (1), 69–94. doi:10.1080/03066150.2019.1671357.

Moyo, J.N. (1993) Civil society in Zimbabwe. *Zambezia*. 20 (1), 1–13.

Ponguane, S.J.A., Mussumbuluco, B. & Mucavele, N. (2021) Land Grabbing or Rice Sector Development Opportunity? The Case of WANBAO proect in Gaza. *Journal of Asian Rural Studies*. 5 (2), 135. doi:10.20956/jars.v5i2.2782.

Roesch, O. (2014) Renamo and the Peasantry in Southern Mozambique: A View from Gaza Province. *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*. 26 (3), 462–484. doi:10.1080/00083968.1992.10804299.

Sambo, M.G. (2020) Investimento directo estrangeiro e o desenvolvimento socioeconomico em Moçambique. In: S. Forquilha (ed.). *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos. pp. 281–309.

Schlesinger, S. (2014) *Brazilian cooperation and investment in Africa*. https://www.oxfam.org.hk/en/what-we-do-category/advocacy-and-campaign/china-and-the-developing-world/publications/brazilian-cooperation-and-investments-in-africa.

Scoones, I., Amanor, K., Favareto, A. & Qi, G. (2016) A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture. *World Development*. 81, 1–12. doi:10.1016/j.worlddev.2015.11.020.

Scoones, I., Cabral, L. & Tugendhat, H. (2013) New Development Encounters: China and Brazil in African Agriculture. *IDS Bulletin*. 44 (4), 1–19. doi:10.1111/1759-5436.12038.

Shankland, A. & Gonçalves, E. (2016) Imagining Agricultural Development in South–South Cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA. *World Development*. 81, 35–46. doi: 10.1016/j.worlddev.2016.01.002.

Shankland, A., Gonçalves, E. & Favareto, A. (2016) *Social movements, agrarian change and the contestation of ProSAVANA in Mozambique and Brazil*. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/12687.

Shaw, T.M. (2010) China, India and (South) Africa: what international relations in the second decade of the twenty-first century? In: F. Cheru & C. Obi (eds.). *The rise of China and India in Africa: Challenges, opportunities and critical interventions*. London, Zed Books Ltd. pp. 13–20. doi:10.5040/9781350223493.

Sousa, O.L. de (2011) *Representação e participação política em Moçambique a crise da representação política nas assembleias representativas: o caso da Assembleia Municipal de Xai-Xai*. http://monografias.uem.mz/jspui/handle/123456789/122.

Sumich, J. (2010) The Party and the State: Frelimo and Social Stratification in Post-socialist Mozambique: The Party and the State in Post-socialist Mozambique. *Development and Change*. 41 (4), 679–698. doi:10.1111/j.1467-7660.2010.01653.x.

Summers, G.F. (1986) Rural Community Development. *Annual Review of Sociology*. 12 (1), 347–371. doi:10.1146/annurev.so.12.080186.002023.

Topsøe-Jensen, B. (2015) *Mapping Study of Civil Society Organizations in Mozambique*. https://eeas.europa.eu/archives/delegations/mozambique/documents/news/mappingsco/20151020_mappingstudy_onlineversion.pdf.

Tsing, A.L. (2011) *Friction: An ethnography of global connection*. Princeton University Press.

UN General Assembly (2018) *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*. https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1197482/.

Vaes, S. & Huyse, H. (2013) *New Voices on South-South Cooperation between emerging powers and Africa. African civil society perspectives*.

Weng, L., Boedhihartono, A.K., Dirks, P.H.G.M., Dixon, J., Lubis, M.I. & Sayer, J.A. (2013) Mineral industries, growth corridors and agricultural development in Africa. *Global Food Security*. 2 (3), 195–202. doi: 10.1016/j.gfs.2013.07.003.

Wise, T.A. (2019) Sementes da Resistência, Colheitas de Esperança: Camponeses impedem uma usurpação de terra em Moçambique. *Ja4Change*. https://justica-ambiental.org/2019/07/18/sementes-da-resistencia-colheitas-de-esperancacamponeses-impedem-uma-usurpacao-de-terra-em-mocambique/.

Wolford, W. & Nehring, R. (2015) Constructing parallels: Brazilian expertise and the commodification of land, labour and money in Mozambique. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*. 36 (2), 208–223. doi:10.1080/02255189.2015.1036010.

Zhang, C. (2019) "Aid + Investment": The Sustainable Development Approach of China's Agricultural Aid Project in Mozambique. In: M. Huang, X. Xu, & X. Mao (eds.). *South-south Cooperation and Chinese Foreign Aid*. Singapore, Springer Singapore. pp. 211–231. doi:10.1007/978-981-13-2002-6_14.

Zhang, C., Li, X., Connerley, E.F. & Wu, J. (2019) Role Tension and Adaptation in a Chinese Agricultural Aid Project in Mozambique. *Journal of International Development*. 31 (3), 231–246. doi:10.1002/jid.3402.

# EXPANSÃO PORTUÁRIA DA CHINA EM ÁFRICA: OS CASOS DO PORTO DE PESCA DA BEIRA E DO PROJECTO PORTUÁRIO LAPSSET

Sérgio Chichava e Chris Alden

## INTRODUÇÃO

A importância dos portos para a componente marítima da *Belt and Road Initiative* (BRI), uma estratégia de desenvolvimento elaborada pelo líder supremo da China, Xi Jinping, é evidente. Enquanto maior nação comercial do mundo e detentora de catorze dos principais portos do mundo, os portos fazem parte de uma abordagem integrada mais alargada da implantação de infra-estruturas na China (World Shipping Council, n.d.). Essa implantação inclui a construção física de portos, instalações portuárias e concessões de terminais, bem como o desenvolvimento e a instalação de logística portuária, incluindo a gestão da cadeia de abastecimento e as redes de distribuição subsequentes.

Em termos de desenvolvimento portuário, os bancos de fomento da China têm estado a subscrever tudo, desde a construção de portos, liderada por empresas como a China Merchant Holdings (CMH) e a China Harbor Engineering Company (CHEC), até aos acordos logísticos, liderados pelo gigante do transporte marítimo China Ocean Shipping Company (COSCO) (Chen, Fei & Tae-Woo Lee, 2019). Há ainda outras evidências de que, ao nível micro, são os empreiteiros chineses que conduzem o processo de desenvolvimento portuário através da sua procura activa de financiamento chinês para apoiar os seus projectos (Zhang, 2021). Com efeito, Zhang argumenta que o forte aumento das empresas chinesas na obtenção de projectos – mais de 60 % de todos os projectos de infra-estruturas em África até 2018 – se deveu ao mandato especial conferido por Pequim a estas empresas (Zhang, 2021).

Em África, há um interesse crescente no potencial para aproveitar as oportunidades comerciais transcontinentais crescentes entre a China e África. Um estudo identificou, em particular, dois portos sul-africanos, Durban e Ngqura/Port Elizabeth, como centros regionais de transbordo capazes de servir as redes de transportes marítimos da Ásia e da África do Sul (Kim, Lam & Lee, 2018). Uma análise dos portos da África Ocidental como locais para o investimento chinês identificou quatro possíveis candidatos a portos

centrais regionais: Abidjan, Lagos, Cotonou ou Lomé (Chen, Xu & Haralambides, 2020). Um factor crucial para este cálculo é a região subdesenvolvida e desfavorecida, bem como o equilíbrio entre a localização dos portos e a rede de transportes marítimos. Entre os casos mais visíveis de investimentos chineses e projectos baseados em empréstimos na África continental contam-se Djibuti, Mombaça (África Oriental), Abidjan, Lagos (África Ocidental), Walvis Bay, Ngqura/Port Elizabeth (África Austral) e Suez e Tânger (África do Norte).

Este artigo examina o papel da China nos sectores portuários, infra-estruturas e logística em África, incluindo a lógica e os actores envolvidos no desenvolvimento destas componentes da BRI adoptada pela China em 2013. Isto será seguido de dois casos empíricos, o Porto de Pesca da Beira no Corredor de Desenvolvimento da Beira (CDB), em Moçambique, e o Corredor LAPSSET, no Quénia, e subsequente análise do seu efeito em termos de padrões ambientais, socioeconómicos, de transparência e de dívida.

Os dois estudos de caso tiveram lugar em países cujas principais dívidas bilaterais são com a China, sendo a maior diferença o facto de o Quénia, com cerca de 7,9 mil milhões de dólares, ter a terceira maior dívida de África para com a China, depois da Etiópia e de Angola. A dívida do Quénia é cerca de quatro vezes a dívida de Moçambique com a China. Argumentamos que os dois casos mostram não apenas como a BRI está a ser implementada, mas também como é percebida pelas comunidades locais, organizações da sociedade civil (OSCs) e elites políticas locais. Mostra também os desafios e incertezas que a BRI enfrenta em África.

## A CHINA E O PORTO DE PESCA DA BEIRA: EMPRÉSTIMOS EM TROCA DE PEIXE?

O porto de pesca da Beira, na província de Sofala, centro de Moçambique, faz parte do chamado Corredor de Desenvolvimento da Beira (CDB), que remonta à década de 1890, na sequência de um acordo celebrado entre a Grã-Bretanha e Portugal para construir uma ferrovia que ligasse Salisbúria (actualmente Harare), na Rodésia do Sul, à Beira, a fim de permitir o acesso da colónia britânica sem litoral ao mar.[1]

O porto de pesca da Beira foi criado em 1986 com o intuito de separar o sector das pescas do porto comercial da Beira e de modernizar e desenvolver o sector das pescas no País. Com infra-estruturas precárias (sem sistema de refrigeração nem de processamento), o porto foi destruído por um ciclone, em 2000, ficando encerrado até 2006.

[1] Além da linha férrea Harare-Beira, o Porto da Beira, considerado um dos principais portos de África, e a Estrada Nacional Número Seis (EN6), com 287 km de extensão, que liga o distrito de Machipanda, na província de Manica, à fronteira com o Zimbabwe, são outras das principais componentes do CDB.

Tendo em vista apoiar a reconstrução do porto, o Governo moçambicano solicitou um empréstimo de 20 milhões de dólares ao Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico em África (BADEA) e ao Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), em 2005. O contrato foi ganho pela empresa portuguesa Construtora Teixeira Duarte e a reconstrução decorreu entre 2006 e 2010. No entanto, os empréstimos do BADEA e do FAD não foram suficientes para reabilitar o porto de pesca da cidade na sua totalidade.

Como forma de reabilitar totalmente o porto de pesca da Beira, o Governo moçambicano recorreu à China, que concordou com um empréstimo de quase 120 milhões de dólares do China Exim Bank, em 2014, a uma taxa de juro de um por cento. O contrato foi adjudicado à China Harbor Engineering Company, uma empresa estatal experiente. Esperava-se que o empréstimo fosse pago através das receitas provenientes do porto de pesca. O projecto de reconstrução duplicou o tamanho do porto de pesca, transformando-o no maior do País e num dos mais importantes da região, tendo sido concluído em Setembro de 2018 e entregue ao Governo moçambicano em 2019.[2]

É interessante ver como os funcionários locais comparam o trabalho da empresa portuguesa Teixeira Duarte com o da empresa chinesa CHEC. De um modo geral, a qualidade do trabalho chinês é bem vista a nível local, quando comparada com a da empresa portuguesa. No entanto, a Teixeira Duarte é elogiada por empregar trabalhadores locais e a empresa chinesa é acusada de só contratar trabalhadores chineses, mesmo para serviços básicos. Como se diz na Beira, foi como se a CHEC tivesse «transferido a China para a Beira».[3]

Outra componente do envolvimento chinês no CDB foi a reabilitação da estrada N6 pelo empreiteiro chinês Anhui Foreign Economic Construction Corporation (AFECC), financiada por um empréstimo de 416,5 milhões de dólares do China Exim Bank. Esta estrada, bem como o Porto da Beira, constituem a espinha dorsal do CDB, facilitando a circulação de pessoas e bens entre Moçambique e o Zimbabwe, bem como para países do interior como a Zâmbia, o Malawi, o Botswana e a República Democrática do Congo. A estrada foi seriamente danificada durante a guerra civil entre o Governo moçambicano e o grupo rebelde Renamo, entre 1976 e 1992, e nunca foi totalmente reabilitada, dificultando o comércio entre Moçambique e os seus vizinhos.

As empresas chinesas (como, por exemplo, a Nanjing Deers) estão também a contribuir para a dragagem do porto comercial da Beira, que devido ao seu elevado nível de assoreamento, necessita de ser dragado quase todos os dias.

---

[2] A linha de costa tem agora 377 metros de comprimento, contra os anteriores 188 metros, o que permite a atracação de 16 navios industriais em simultâneo, contra os anteriores oito.

[3] Entrevista com A. M, Funcionário do Porto de Pesca da Beira, Beira, 6 de Junho de 2021.

Os habitantes locais receiam que os empréstimos chineses para reabilitar o porto de pesca e a N6 tenham um custo elevado para Moçambique. Na verdade, teme-se que os empréstimos tenham sido concedidos em troca de licenças de pesca para a China. A China possui actualmente cerca de trinta navios de pesca a operar a partir do porto de pesca da Beira.

A presença de muitos navios de pesca chineses levou a *Carta de Moçambique*, um dos jornais moçambicanos mais conhecidos, a publicar um editorial sobre um "assalto chinês aos mares moçambicanos", argumentando que a China estava potencialmente a dizimar a pesca local (Mosse, 2018). O mesmo jornal voltou a noticiar que os navios chineses estavam a pescar durante os períodos de defeso e a utilizar equipamento e tácticas de pesca proibidos, com a cumplicidade das elites políticas locais (Carta de Moçambique, 2018) As suspeitas de negociatas entre empresas de pesca chinesas e as elites políticas locais, foram também mencionadas pelo Centro de Integridade Pública (CIP) e pela *Environmental Justice Foundation* (EJF)[4].

## PROJECTO DE TRANSPORTES PORTO-LAMU-SUDÃO-SUL-ETIÓPIA-(LAPSSET): *BOOM* DO DESENVOLVIMENTO OU DESASTRE AMBIENTAL E CULTURAL?

As origens do Corredor LAPSSET encontram-se no documento *Visão 2030* do governo queniano, que apresentou uma proposta de megaprojecto que iria galvanizar o investimento na negligenciada região Norte do País. Tal como foi inicialmente concebido, o LAPSSET centrava-se na construção de uma instalação portuária de raiz na cidade costeira de Lamu, no Norte do País, um parque industrial e uma fábrica de carvão adjacente, uma cidade turística, um aeroporto e uma vasta expansão da habitação e dos serviços. A construção de um oleoduto e de um gasoduto do porto de Lamu até Turkana e, a partir daí, até à Etiópia e aos campos petrolíferos do Sudão do Sul, destacou as possibilidades económicas que estão na base do megaprojecto. O investimento global foi estimado em 25 mil milhões de dólares, o que representa 3 % do PIB anual do Quénia. No que respeita ao porto propriamente dito, a construção de três cais modernos foi estimada em 484 milhões de dólares e o contrato foi adjudicado à China Communication Construction Company (CCCC).[xv] Prevê-se que estes desenvolvimentos representem um investimento significativo numa região descurada, gerando oportunidades de emprego qualificado e não qualificado e incentivando o crescimento de redes de abastecimento/distribuição e de serviços ao longo de todo o corredor.

[4] Para mais detalhes, ver CIP (2023) e EJF (2024).

Ao mesmo tempo, foram levantadas questões importantes no Quénia e noutros Estados regionais sobre o efeito que o projecto teria nas comunidades locais e no ambiente. Estas questões incluíam prejuízos directos para a cidade e a zona circundante devido à construção e à expansão industrial. O arquipélago de Lamu, o delta do rio Lamu e o delta do rio Tana, a sul, albergam colectivamente cerca de 50 % das florestas de mangal do País, que constituem importantes barreiras costeiras naturais e locais de reprodução da vida marinha. O Parque Nacional Marinho de Kiunga, localizado nas proximidades, constitui uma fonte de rendimento, tanto para a pesca tradicional como através do turismo.

Uma preocupação cada vez maior a nível local e internacional, focada em particular na central de carvão proposta, suscitou uma resposta do governo nacional. De acordo com relatórios da Human Rights Watch e da Coligação Nacional para os Defensores dos Direitos Humanos, o anúncio do megaprojecto foi seguido de um padrão de perseguição policial a activistas ambientais, que começou em 2014, quando a organização Save Lamu viu os seus escritórios serem invadidos pela polícia.

Este assédio continua, alegadamente, com a interrupção de reuniões públicas e de manifestações pacíficas até aos dias de hoje (Human Right Watch, 2018).

Apesar dos debates controversos, a construção das instalações portuárias avançou e, em Maio de 2021, o Presidente Uhuru Kenyatta lançou formalmente o primeiro cais do novo porto. Todavia, com o gasoduto e a central de carvão ainda sujeitos a controvérsia, a lógica económica do porto de Lamu continua num impasse.

## IMPACTO E ANÁLISE

Uma análise do impacto do Porto de Pesca da Beira e do projecto portuário LAPSETT no ambiente local, nas dívidas nacionais, no desenvolvimento socioeconómico local e na transparência governamental aponta para várias tendências importantes.

### AVALIAÇÃO DO PORTO DE PESCA DA BEIRA

O desenvolvimento do Porto de Pesca da Beira favoreceu actividades de pesca ilegais e descontroladas, e também trouxe consigo o abate ilegal de árvores por várias empresas chinesas. Esta situação corre o risco de agravar os danos ambientais numa zona que já é vulnerável a catástrofes naturais: a Beira e a zona circundante foram atingidas por dois ciclones devastadores entre 2019 e 2021(CIP, 2020)[5].

Ao contrário do que aconteceu com o projecto LAPSSET, não foi apresentado publicamente qualquer estudo ambiental relativo ao projecto do Porto de Pesca da Beira

[5] O primeiro ciclone a atingir a Beira foi o Idai, em Março de 2019, e o Eloise, em Janeiro de 2021, foi o segundo.

e não houve protestos das comunidades locais nem das organizações da sociedade civil, apesar dos impactos ambientais do projecto do porto. No Quénia, manifestantes receosos de perderem a pesca tradicional e terras para agricultura e pastagem manifestaram-se contra o projecto LAPSETT. A não ocorrência de protestos relacionados com a Beira e de exigências de responsabilização por parte dos promotores e do Governo de Moçambique explica-se pela fraqueza da sociedade civil local na Beira e pela inexistência de uma tradição de protesto que remonta ao período colonial. O Governo de Moçambique também dispõe de incentivos poderosos para impedir a eclosão de protestos. A China é o principal credor bilateral de Moçambique, que deve cerca de 2 mil milhões de dólares a Pequim. A dívida à China representava 20,2 por cento do total da dívida externa de Moçambique, em 2019. Existem outras preocupações sobre a transparência na forma como os empréstimos são contraídos. Por exemplo, no final de 2020, alguns grupos da sociedade civil moçambicana e partidos políticos da oposição pressionaram o Governo a explicar os pormenores da dívida moçambicana à China. O Centro de Integridade Pública (CIP), um dos mais proeminentes grupos da sociedade civil local, descreveu a dívida moçambicana à China como "assustadora" e opaca. O CIP argumentou que Moçambique poderia ser incapaz de pagar a dívida e, portanto, havia o risco de Pequim se apoderar das infra-estruturas moçambicanas como garantia (CIP, 2020). As mesmas afirmações foram repetidas pelos partidos políticos da oposição.

Em resposta a estas críticas, o Governo moçambicano explicou que a grande maioria da dívida moçambicana à China é devida ao Banco Exim da China e foi maioritariamente utilizada para pagar a construção de estradas e pontes. O Governo argumentou que esperava que estes projectos de infra-estruturas cobrissem os custos dos empréstimos graças às receitas geradas pelas portagens (Club of Mozambique, 2020). De acordo com o embaixador chinês em Moçambique, o estudo do CIP exagerou a dívida em si fazendo eco da propaganda ocidental sobre o facto da China ser uma ameaça aos países em desenvolvimento, particularmente aos africanos (CLBrief, 2020).

No entanto, é de assinalar que há razões para preocupações sobre o peso da dívida. Na Beira, o peso da dívida é notório. Por várias razões, o porto de pescas da Beira está com dificuldades em pagar o empréstimo que financiou a sua reabilitação, cujo início do pagamento estava previsto para 2022 com a duração de vinte anos. Primeiro, o porto só começou a funcionar em 2019, dois anos antes da data de vencimento do pagamento inicial da dívida e não na sua máxima capacidade. Actualmente, o porto está a funcionar com cerca de 30 por cento da sua capacidade total, pois algumas das novas infraestruturas construídas com fundos chineses ainda não usadas. Por exemplo, a fábrica de processamento local não está a ser utilizada, o que significa que os produtos

pesqueiros continuam a ser exportados sem serem processados, custando a Moçambique potenciais receitas. A fábrica de gelo próxima, que deveria produzir sessenta toneladas por dia, está a produzir apenas cinco toneladas por dia.[6]

O porto de pesca da Beira foi ainda afectado pela pandemia mundial da COVID-19 e pelo ciclone Eloise, que ocorreu em Janeiro de 2021, o qual afundou três embarcações e danificou parte das infra-estruturas portuárias. Durante vários meses, o porto de pesca não conseguiu voltar a pôr a flutuar os barcos afundados. Uma vez que está a tornar-se claro que o Porto de Pesca da Beira não conseguiu começar a pagar a sua dívida em 2022, os seus gestores estão em processo de negociar com os credores chineses a sua reestruturação.

## AVALIAÇÃO DO PROJECTO PORTUÁRIO LAPSETT

O delta do Lamu e o arquipélago circundante são reconhecidos como um ambiente marinho e terrestre único, bem como uma zona de importância histórica. Porém, os mangais costeiros, os recifes de coral e a pesca estão em perigo se o megaprojecto LAPSSET avançar na sua forma actual. De acordo com a análise do Sistema de Informação Geográfica do *World Wildlife Fund* sobre os potenciais impactos do megaprojecto:

«*Mais de 150.000 hectares de habitats intactos (principalmente mangais, florestas, recifes de coral e leitos de ervas marinhas) poderão perder-se nestas zonas de impacto primário e secundário. A possível perda adicional de mais de 9.400 hectares de mangais representaria 38 % do* stock *total do Lamu. Os recursos hídricos, as zonas de pesca e a vida selvagem também seriam largamente afectados.*» (World Wildlife Fund, 2021)

Para as comunidades de pescadores do continente e do arquipélago do Lamu, a perspectiva do grande projecto de navegação e desenvolvimento é encarada com apreensão pelo impacto negativo que poderá causar nos seus meios de subsistência. Com efeito, a construção dos três cais portuários e as dragagens que os acompanham já prejudicaram gravemente os bancos de pesca.

Um pescador local disse aos jornalistas:

> *«Antes, lançávamos uma rede e apanhávamos talvez 500 kg de peixe, mas agora podemos lançar 10 redes e apanhar apenas 50 kg, por isso perdemos muito. A construção faz muito barulho, eles cortam os mangais – a zona de reprodução dos peixes – e destroem o recife de coral onde os peixes vão desovar, por isso os peixes foram para outro sítio.»* (Leithead, 2019)

[6] Entrevista com o D. P., Beira, 10 de Junho de 2021.

A Cidade Velha de Lamu, do século XIV, é reconhecida como Património Mundial da UNESCO. É também um local contemporâneo de estudo da língua swahili e de estudos islâmicos. Como tal, é provável que seja afectada pelo desenvolvimento. A preservação do núcleo histórico poderá, no entanto, continuar a constituir a base do turismo e a impulsionar a economia local.

No caso da LAPSSET, as comunidades locais em Lamu e nas suas imediações residem ali há séculos e existe um rico património cultural e histórico ligado à zona, que poderá ser afectado pelo desenvolvimento (World Wildlife Fund, 2021). Se o projecto conduzir a uma rápida urbanização na zona, poderá influenciar negativamente o modelo de turismo contemporâneo de baixo impacto actualmente em funcionamento. A potencial perda de meios de subsistência provenientes do turismo e também dos meios tradicionais de obtenção de renda perturbaria as comunidades locais.

No que diz respeito às questões da dívida e da transparência, o projecto LAPSSET foi, sem dúvida, um dos mega-projectos mais transparentes associados à ajuda e ao investimento da China em África. Foi objecto de escrutínio público a nível nacional e distrital e foi submetido a supervisão e revisão públicas. Sem dúvida que a pressão da sociedade civil local (mesmo sofrendo perseguição policial) contribuiu para mais transparência e maior sensibilização para o projecto LAPSSET (Leithead, 2019). No entanto, com os elevados custos globais previstos para este projecto, a longo prazo, o LAPSSET poderá aumentar significativamente o peso da dívida queniana.

## CONCLUSÃO

Apesar de diferirem em termos de escala e ambição, sendo o LAPSSET um dos maiores projectos financiados pela China em África, os dois projectos ilustram a forma como a BRI da China é implementada, bem como os seus desafios e as percepções locais da BRI. O nosso estudo sugere que é fundamental analisar rigorosamente os potenciais impactos ambientais, sociais e de governação de qualquer projecto antes de o iniciar, incluindo estudos de viabilidade e de impacto ao definir. É necessário manter o controlo na fase de execução do projecto, em que as empresas chinesas exercem uma influência crucial sobre a observância dos termos de qualquer acordo. Por último, é importante incluir a contribuição da comunidade local, de modo que os objectivos e os impactos pretendidos – e não pretendidos – do projecto sejam compreendidos pelos agentes locais.

# REFERÊNCIAS


Carta de Mocambique (2018). *Uma vergonha do Ministério de Agostinho Mondlane*, https://www.cartamz.com/index.php/crime/item/538-uma-vergonha-do-ministerio-de-agostinho-mondlane

Chen, J., Fei, Y. & Tae-Woo Lee, P. (2019) Overseas Port Investment Policy for China's Central and Local Governments in the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*. 28 (116), 196–215.

Chen, K., Xu, S. & Haralambides, H. (2020) Determining Hub Port Locations and Feeder Transport Network Designs: The Case of China-West Africa Trade. *Transport Policy*. (86), 9–22.

CIP (2020) *Debt Contracted With China Affects the Availability of Budget Resources Needed to Fight COVID19*. https://www.cipmoz.org/en/2020/10/05/dividas-contraidas-com-a-china-afectam-disponibilidade-de-recursos-no-orcamento-para-enfrentar-a-covid-19/.

CLBrief (2020) *Mozambique Not in China 'Debt Trap', Says Chinese Ambassador,"*. https://www.clbrief.com/mozambique-not-in-china-debt-trap-says-chinese-ambassador/.

Club of Mozambique (2020) *Mozambique: No 'Indications' that China May Seize Assets Due to Debt – Government*. https://clubofmozambique.com/news/mozambique-no-indications-that- china-may-seize-assets-due-to-debt-government-177782.

Human Right Watch (2018) *They Just Want to Silence Us: abuses against environmental activists at Kenya's coastal region*.pp.1–68. https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/kenya1218_web2.pdf. xix O primeiro ciclone.

Kim, H.-J., Lam, J.S.L. & Lee, e P.T.-W. (2018) "Analysis of Liner Shipping Networks and Transhipment Flows of Potential Hub Ports in Sub-Saharan Africa,". *Transport Policy*. (69), 193–206.

Leithead, A. (2019) Row Over Chinese Coal Plant Near Kenya World Heritage Site of Lamu. *BBC World Service*. https://www.bbc.co.uk/news/uk-48503020.

Mosse, M. (2018) 'Assalto chinês aos mares de Moçambique', https://cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/300-assalto-chines-aos-mares-de-mocambique.

World Shipping Council (n.d.) *The Top 50 Container Ports*. https://www.worldshipping.org/top-50-ports.

World Wildlife Fund (2021) *Lamu Port and South Sudan Ethiopia Corridor," Summary and update of Pilot Strategic Environment Assessment, 2010-11*. https://wwf-sight.org/lamu-kenya-spatial-planning/.

Zhang, H. (2021) Chinese International Contractors in Africa: Structure and Agency. *CARI Working Paper*. (47). https://saiia.org.za/research/chinese-international-contractors-in-africa-structure-and-agency/.

# DE QUEM É A ARMADILHA? EVOLUÇÃO DA ENORME DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE À CHINA

Aslak Orre, Michael Godet Sambo e Sérgio Chichava

## INTRODUÇÃO

As actividades económicas chinesas aumentaram em Moçambique, passando de muito poucas no virar do século até se tornarem um dos parceiros económicos mais importantes de Moçambique, pelo menos em termos de volume, 15 anos mais tarde. A China tornou-se o maior credor bilateral de Moçambique. Todavia, durante os últimos cinco anos, as relações chinesas com Moçambique estabilizaram ou regrediram, ou mudaram de forma, mas certamente não aumentaram.

O presente artigo faz um balanço das principais tendências nas relações de Moçambique com a China e com os agentes económicos chineses, destacando uma área de grande preocupação: Moçambique é um país em situação de endividamento grave (The World Bank, 2022). Esta situação tornou-se uma preocupação para a China, e vamos analisar os sinais emergentes da forma como as autoridades chinesas têm gerido este problema da dívida.

Em termos de política global, o que é que se pode aprender com o estudo das relações da China com Moçambique? A enorme expansão do envolvimento da China com Moçambique – um país rico em recursos naturais que apresenta resultados insatisfatórios na maior parte dos indicadores de desenvolvimento – poderia, à primeira vista, sustentar vários argumentos. Estará a China a ajudar Moçambique numa situação de cooperação em que todos saem a ganhar? Ou será o contrário: um caso de uma superpotência emergente que se aproveita da vulnerabilidade de Moçambique para expandir o seu domínio e explorar os recursos do país africano através de uma "diplomacia da armadilha da dívida" agressiva? Ou poderá o caso de Moçambique mostrar os limites da capacidade de expansão da China em África? Ao incluir igualmente a mensagem de que os detentores do poder em Moçambique tiraram partido dos recursos chineses para aumentar a sua influência, ou espaço de manobra, nos seus assuntos globais e internos, procuramos fazer uma avaliação equilibrada das relações da China com Moçambique.

## TENDÊNCIAS DA AJUDA CHINESA AO DESENVOLVIMENTO – E PREOCUPAÇÕES COM A DÍVIDA

A China tem sido acusada por muitos de conduzir os países africanos para uma armadilha de dívidas, a fim de melhor explorar os seus recursos em seu benefício (Lippolis e Verhoeven 2022), contrariando a ideologia oficial chinesa de que todos saem a ganhar. Estas acusações irritaram o regime de Pequim. O regime tem-se insurgido contra elas, tal como se demonstra na mais recente reunião do FOCAC (Bloomberg, 2021), mas também tem tomado medidas com vista a assinalar práticas diferentes, a fim de evitar novas acusações.

Não existe, neste momento, qualquer indicação de que a China possa moldar os principais desenvolvimentos em África por sua própria iniciativa. É uma grande potência em expansão, mas compete pela influência em África com outras grandes potências, e também com algumas mais pequenas que possuem vantagens competitivas em alguns países. Um exemplo disso é Moçambique, onde as empresas portuguesas e brasileiras gozam de muitas vantagens devido aos seus laços históricos e à familiaridade linguística. Em muitos casos, a entrada em cena da China aumentou a margem de manobra autónoma dos líderes africanos, que criaram um espaço para si próprios, enquanto jogavam potências estrangeiras rivais umas contra as outras. A dívida africana tornou-se um grande desafio para os planos chineses para África, quer sejam motivados por altruísmo, por um pensamento sinergético em que todos saem a ganhar, ou por puro interesse próprio. Num relatório recente, académicos chineses argumentaram que a ajuda ao desenvolvimento da China se tem «concentrado cada vez mais em países beneficiários com economias mais robustas e com poucos ou nenhuns problemas de dívida, uma vez que a China está preocupada com a sustentabilidade da dívida» (Su, Ouyang & Yuan, 2022:28). A dívida de Moçambique pode ser insignificante para um país como a China, mas a forma como este país lida com Moçambique e com a sua dívida pendente enviará sinais importantes sobre o tipo de parceiro de desenvolvimento – e financiador – que será no futuro. Além disso, há "muitos Moçambiques" em África, e os *stocks* de dívida de alguns países não são insignificantes, como é o caso de Angola, cuja dívida à China ascende a mais de 43 mil milhões de dólares, mais de vinte vezes superior à dívida moçambicana. A China procurará ser um parceiro de desenvolvimento digno de confiança para os países africanos e menos propenso a impor condições aos seus empréstimos do que os doadores e financiadores ocidentais. Porém, de acordo com a sua ambição de ser um líder global, também precisa de ser vista como um credor sério, que juntamente com os credores ocidentais e em concorrência com eles, terá de evitar os "riscos morais" de empréstimos imprudentes e de tolerância para com os devedores que não pagam.

Lippolis & Verhoeven (2022) argumentam que a dívida à China não se apresenta como uma armadilha particularmente ameaçadora e minimizam o papel da China como credor implacável. São, pelo contrário, os credores privados no mercado internacional de obrigações,

imprevisíveis e desconhecidos que mantêm «tiram sono aos líderes africanos» (Lippolis & Verhoeven, 2022:170). Este é, como veremos, o caso de Moçambique. O ponto principal é que embora a armadilha da dívida africana esteja a ressurgir, não é criada pela China. Os empréstimos concedidos por este país não são suficientemente significativos para obrigar os devedores africanos a seguir as suas regras de jogo, uma vez que os outros credores bilaterais e multilaterais, bem como os detentores de obrigações e outros credores comerciais, detêm, no seu conjunto, um volume de dívida superior ao dos chineses. A China é uma grande potência, mas está a jogar num palco africano onde é apenas um dos muitos actores importantes.

## CHINA E MOÇAMBIQUE: PARCERIA E TENDÊNCIAS DA AJUDA

Os primeiros quinze anos após Moçambique se tornar independente de Portugal, em 1975, foram marcados por uma longa e devastadora guerra civil, alimentada pela rivalidade entre as superpotências dos EUA e da União Soviética, e ainda pela sua posição como Estado da linha da frente, perante os Estados do *apartheid* da Rodésia e da África do Sul. O período testemunhou ainda a transformação do movimento de libertação Frelimo na elite dirigente de um Estado de partido único. Neste período, apesar da sua inclinação ideológica aos regimes de "socialismo", não se desenvolveram laços fortes entre o Governo da Frelimo e a China. Na era do multipartidarismo, após 1990, a Frelimo manteve o seu poder absoluto no País, apesar de organizar eleições regulares. A década de 1990 viu um Moçambique devastado pela guerra ser novamente dominado por forças externas, desta vez com um enorme fluxo de organizações de desenvolvimento ocidentais, tanto multilaterais como bilaterais. No início da década de 2000, os doadores ocidentais de Moçambique financiaram cerca de metade do orçamento do Estado do País (Tvedten & Orre, 2016). Totalmente subjugado pela dívida, o Governo moçambicano da Frelimo não tinha alternativa a não ser aceitar a condicionalidade associada à ajuda ao desenvolvimento. A partir do início da década de 2000, Moçambique viveu um período de rápido crescimento económico, impulsionado pelo crescimento agrícola na estabilidade da paz, pela renovação do comércio e, não menos importante, por um grande fluxo de investimento directo estrangeiro (IDE). O IDE foi atraído pela abertura para a exploração da variedade significativa de recursos naturais do País e pelo potencial para a indústria extractiva, como o carvão, o gás natural em terra, a madeira, a fauna tropical, os minerais raros e as pedras preciosas, além das ricas potencialidades agrícolas e pesqueiras (Orre & Rønning, 2017). A descoberta de enormes depósitos de gás natural ao largo da província nortenha de Cabo Delgado, em 2010, reforçou a sensação de que Moçambique estava a sair do subdesenvolvimento para um futuro brilhante de país de "rendimento médio". O optimismo foi anulado perante as enormes dificuldades que se abateram sobre o País causado pelo "escândalo das dívidas ocultas," que eclodiu em 2016 (Cortez *et al*., 2021).

O interesse chinês em Moçambique expandiu-se rapidamente à medida que o "*boom* dos recursos" de Moçambique se foi desenvolvendo durante a primeira década do milénio. Tal como noutros países africanos, os agentes económicos chineses, com os seus trabalhadores e maquinaria, não tardaram a ser observados em Moçambique. Envolveram-se em actividades agrícolas e na indústria extractiva, mas de forma mais visível na construção civil e na construção e reabilitação de estradas, pontes, portos e aeroportos moçambicanos degradados, um estádio nacional de futebol (Nielsen & Bunkenborg, 2020), barragens para centrais hidroeléctricas e, em certa medida, também nas telecomunicações (Rønning, 2011; Massarongo & Chichava, 2018; Harnack, Banze & Constantino, 2020). O principal veículo de financiamento das empresas chinesas a operar em Moçambique era o Exim Bank of China (CHEXIM).

Alguns dados importantes mostram como a actividade chinesa se expandiu rapidamente em Moçambique nos anos após 2008, antes de sofrer um ligeiro retrocesso a partir de 2016 (para mais detalhes, vide o anexo).[1]

As exportações da China para Moçambique aumentaram de forma constante, passando de menos de 100 milhões de dólares, em 2005, para 1,2 mil milhões de dólares, em 2013 (China Africa Research Initiative, 2021a). Entre 2014 e 2020, as exportações para Moçambique situaram-se em cerca de 2 mil milhões de dólares por ano, excepto nos anos mais críticos da crise moçambicana em 2016-7, quando caíram para 1,3 mil milhões de dólares. Em contrapartida, a China importou muito menos de Moçambique. Em 2005, as importações anuais eram inferiores a 100 milhões de dólares e, em 2010, tinham aumentado para 200 milhões de dólares. No entanto, as importações mantiveram-se então numa média de cerca de 500 milhões de USD por ano, salvo um valor excepcionalmente elevado no ano de 2014 (1,6 mil milhões de USD). Verifica-se, portanto, uma tendência bastante estável das importações de Moçambique após 2010.

As empresas chinesas obtiveram receitas anuais bastante elevadas com as actividades de construção em Moçambique (China Africa Research Initiative, 2021b). De acordo com os dados da CARI, estas receitas aumentaram de forma constante, tendo passado de menos de 100 milhões de USD em 2005 para um máximo de 1,3 mil milhões de USD em 2016, o ano em que o país foi abalado pela crise. As receitas anuais das empresas chinesas caíram então para 676 milhões de dólares em 2020.

No que diz respeito ao número de trabalhadores chineses registados em Moçambique, cerca de 1789 já lá se encontravam em 2009 (China Africa Research Initiative, 2020). O número aumentou de forma constante até um máximo de 4196, em 2016, antes de cair para 2629, em 2020, seguindo assim a tendência geral africana.

[1] Agradecemos à Iniciativa de Pesquisa China-África (*China-Africa Research Initiative* - CARI), da Escola de Estudos Internacionais Avançados John Hopkins, pelos dados sobre as relações económicas entre a China e Moçambique apresentados nesta secção.

Qual a importância de Moçambique para a China no contexto africano? Os dados mais importantes indicam-nos que, nos anos de 2014-16, entre os estados africanos, Moçambique ocupou o 11.º lugar como destino das exportações da China (2014), 8.º como fonte de importações (2014), 8.º como local de obtenção de receitas para as empresas chinesas (2016) e 15.º lugar em termos de onde mais trabalhadores chineses estavam registados (2016).

É óbvio que a China é mais central para a economia de Moçambique do que vice-versa. Em 2020, a China era o 4.º maior destino das exportações de Moçambique, enquanto era a 2.ª maior fonte de importações, apenas superada pela África do Sul (Ministério da Indústria e Comércio, 2020:5-13). Um aspecto importante para esta análise é o facto de a China se ter tornado um dos maiores financiadores do Governo moçambicano.

## EMPRÉSTIMOS DA CHINA A MOÇAMBIQUE, UMA VISÃO GERAL

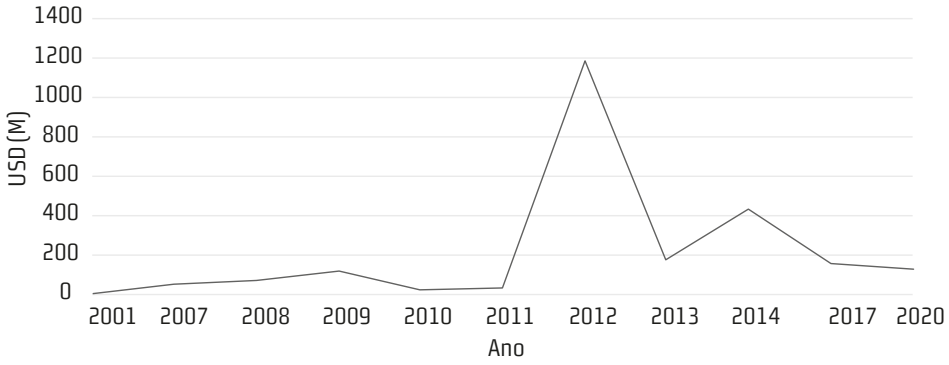
A seguir, baseamo-nos nos valores constantes da Base de Dados sobre Empréstimos da China a África (*Chinese Loans to Africa Database* – CLAD), que compila uma síntese dos empréstimos da China a África entre 2000 e 2020 (Global Development Policy Center, 2021). No entanto, as mesmas tendências que descrevemos de seguida são evidenciadas em fontes oficiais moçambicanas que também referimos.

Os dados da CLAD mostram a evolução dos empréstimos aprovados da China para Moçambique, por ano, entre 2000 e 2020. Observa-se um crescimento lento até 2012, ano em que subitamente aumentou em cerca de 4 vezes a soma de todos os empréstimos aprovados nos últimos 11 anos. Embora a partir daí os empréstimos tenham diminuído, mantiveram-se acima da média dos anos anteriores (fig. 1). Este aumento, em 2012, não se deveu apenas ao maior número de projectos aprovados, que passaram para 5 nesse ano, contra uma média de menos de 1,5 projectos por ano no período anterior, mas sobretudo pelos empréstimos contraídos em dois sectores, os transportes e as TIC, que ultrapassaram a média dos empréstimos. No sector dos transportes, o empréstimo destinou-se à construção da Estrada Circular de Maputo (74 km) e da ponte Maputo-Katembe, em conjunto com a ponte de Katembe e a estrada da Ponta d'Ouro (3 km), representando 41 % de todos os empréstimos aprovados durante o período. No sector das TIC, em 2012, o empréstimo correspondeu à construção do Centro de Dados da Maluana, enquanto outros dois se destinaram ao complexo agro-industrial do Chókwè, no sector industrial, e à Cooperação Económica e Técnica. Além disso, é importante salientar que os empréstimos aprovados em 2012 representam cerca de 50 % do total dos empréstimos em 20 anos (vide as figuras 1, 2 e 3).

De acordo com os dados da CLAD, 96 % do volume de todos os empréstimos chineses a Moçambique foram emitidos pelo China ExIm Bank. Apenas quatro empréstimos, no valor de 92 milhões de USD, representando apenas 4 % do total de empréstimos emitidos, tiveram outra origem, a Agência de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional da China (*China*

*International Development Cooperation Agency* – CIDCA).[2] A maior parte dos empréstimos da CIDCA destinou-se a dois projectos de construção de prestígio, nomeadamente o Edifício do Ministério dos Negócios Estrangeiros em Maputo, em 2001 (USD11 milhões), e a construção do Estádio Nacional de Futebol em Maputo (USD70 milhões).

**FIGURA 1:** EVOLUÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS (2000-2020), EM MILHÕES DE USD.




Fonte de dados: Global Development Policy Center, da Universidade de Boston, 2022.

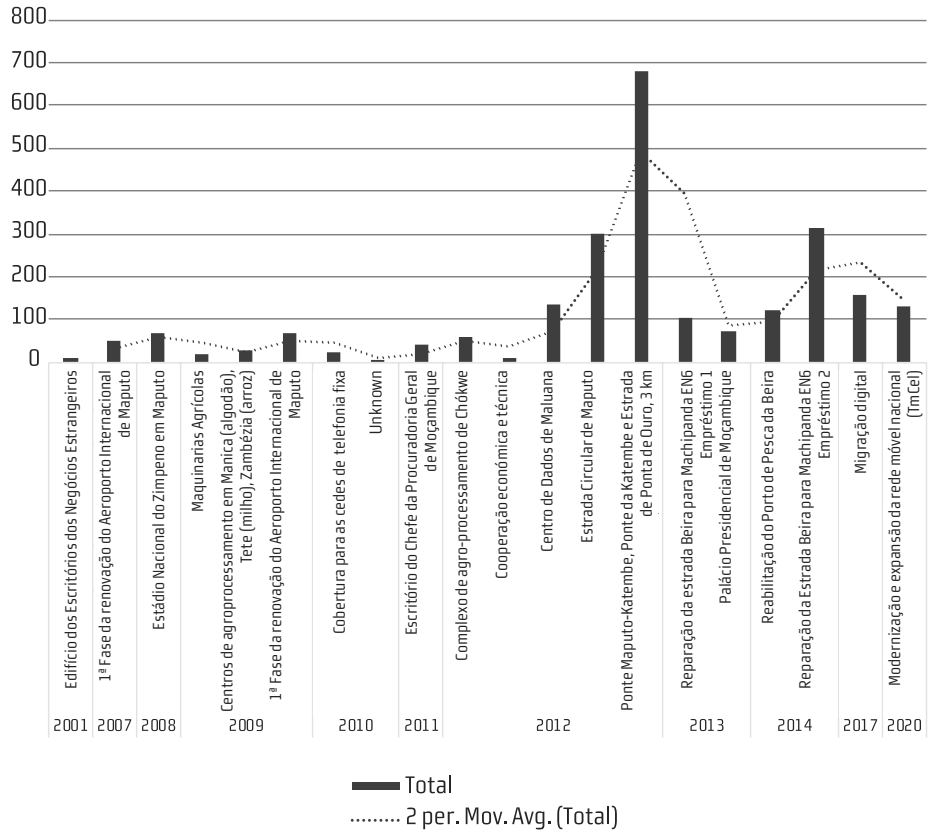
Alguns projectos gigantescos destacaram-se e tornaram-se marcas visíveis da presença chinesa, como é o caso da ponte Maputo-Katembe, sobre a baía de Maputo, que transformou completamente o horizonte de Maputo a partir de 2015, a reabilitação da estrada entre a Beira e a fronteira com o Zimbabwe, a modernização do aeroporto de Maputo, a estrada circular de Maputo e, mais recentemente, o novo aeroporto internacional de Xai-Xai. Estas actividades são visíveis em muitos relatórios oficiais, fazem parte das finanças públicas de Moçambique e entram no *stock* de dívida.

Como se pode ver na figura 2, a grande maioria dos empréstimos foi concedida para a construção de infra-estruturas nos sectores dos transportes e das TIC, nos quais os empréstimos pagariam empreitadas realizadas por empresas chinesas. Estes dois sectores representaram 1,94 mil milhões de dólares dos 2,4 mil milhões de dólares de empréstimos concedidos. O sector dos transportes é, de longe, o mais privilegiado pelos empréstimos chineses, representando 63 % do total no período de 20 anos, e o das TIC 19 %.

[2] É possível que existam outras fontes de financiamento baseadas em empréstimos que não tenham sido registadas nos dados da CLAD.

Os outros sectores situam-se entre 7 % e menos, sendo o menor o sector industrial, que representa 3 % do total.[3]

**FIGURA 2:** OBJECTIVO APROVADO PELOS EMPRÉSTIMOS, POR ANO (2000-2020), EM MILHÕES DE USD.




Fonte de dados: CLAD, Global Development Policy Center da Universidade de Boston, 2022.

Um pouco por todo o País, os actores chineses também têm estado envolvidos em actividades agrícolas (tais como projectos de grande dimensão na província de Gaza). Particularmente nas províncias do Norte, os actores chineses têm estado envolvidos em indústrias extractivas, como a dos minerais, da madeira e da fauna tropical. Esta actividade é notoriamente pouco

[3] Note-se que a base de dados da Universidade de Boston considera sete categorias (Transportes, TIC, Agricultura, Governo, Outros Sectores Sociais, Indústria e Não Alocados), que diferem da categorização oficial do país beneficiário. No sector dos transportes, os empréstimos foram atribuídos à construção e reparação de infra-estruturas de transportes, tais como estradas, pontes e aeroportos. Deste modo, pode estar associado ao sector da construção noutras bases de dados, como a base de dados SAIS-CARI, que regista elevadas receitas das empresas chinesas no "Sector da Construção" e, consequentemente, um aumento correspondente do número de trabalhadores chineses no País ao longo do período.

transparente e são raras as informações sólidas sobre a sua legalidade e o seu envolvimento com parceiros comerciais moçambicanos (que se supõe serem sempre membros influentes do partido Frelimo). São inúmeras as acusações de corrupção e de ilegalidade. Grande parte desta actividade é estritamente comercial e não financiada por empréstimos e, se o fosse, não figuraria nas estatísticas oficiais.

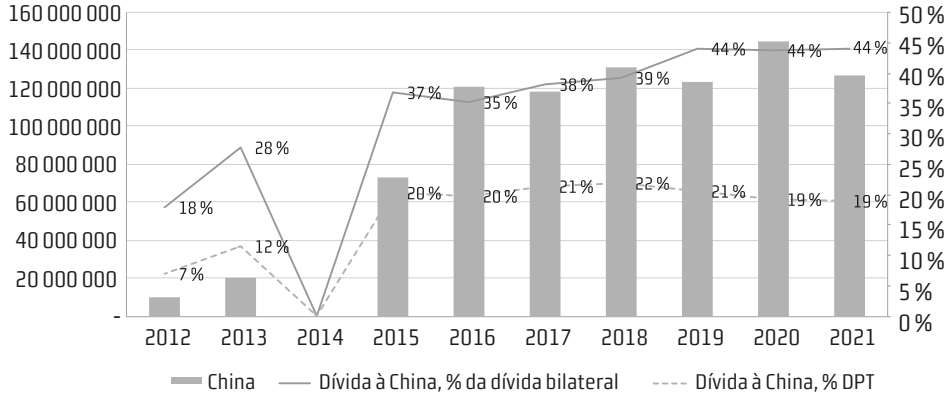
Enquanto as actividades chinesas de construção e indústria extractiva são notáveis pela rapidez com que ocuparam um lugar na economia moçambicana, bem como pela dimensão dos seus empréstimos, os chineses são pouco notáveis na maioria dos outros aspectos. Seja na construção de infra-estruturas de comunicações, saúde, educação ou edifícios governamentais, as empresas chinesas de financiamento e construção são apenas uma nacionalidade entre muitas. A China é, de longe, o único país que estabelece as suas linhas de financiamento de modo a garantir que as suas próprias empresas nacionais obtenham uma parte significativa dos contratos daí resultantes. A China nunca se envolveu na prática de financiamento em bloco do orçamento de Moçambique, mas esta prática (apoio geral ao orçamento) foi, em grande medida, abandonada também pelos doadores ocidentais, e agora a China é apenas um dos muitos doadores bilaterais que se envolvem em apoio sectorial na saú de e na educação. A China constrói estradas e pontes em Moçambique, mas também o fazem empresas italianas, sul-africanas, portuguesas e brasileiras. Os construtores chineses ampliam a rede eléctrica do País, tal como o fazem as empresas norueguesas e suecas. As empresas chinesas financiaram a construção de barragens, tal como o Banco Mundial. As empresas chinesas dedicaram-se a plantações e à agro-indústria em grande escala, tal como os interesses económicos japoneses, brasileiros e noruegueses. Como último exemplo, os empresários chineses são largamente suspeitos de estarem envolvidos na extracção e exportação ilícitas de madeira e fauna tropicais ou de pedras preciosas, mas também o são os empresários vietnamitas, turcos, israelitas e sul-africanos.

Em suma, 88 por cento dos empréstimos da China a Moçambique foram concedidos até 2014. De acordo com a base de dados CLAD, depois de 2014, os bancos chineses apenas concederam dois empréstimos a Moçambique, no valor de 288 milhões de dólares. Como teremos a oportunidade de ver, esta interrupção da concessão de empréstimos também se reflecte no *stock* da dívida de Moçambique à China.

## DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE À CHINA

A dívida de Moçambique à China começou a crescer essencialmente a partir de 2010, à medida que a actividade de empréstimo chinesa acelerou, juntamente com o *boom* de recursos naturais moçambicanos.

**FIGURA 3.** EVOLUÇÃO DO *STOCK* DA DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE À CHINA, EM % DA DÍVIDA PÚBLICA BILATERAL E TOTAL (DÍVIDA PÚBLICA TOTAL - DPT).




Fonte de dados: Contas Nacionais (2013-2021), excepto 2014.

Os 126 mil milhões de meticais (MT) que as contas nacionais de Moçambique indicam como a sua dívida à China em 2021, equivalem a cerca de 2 mil milhões de dólares, contra menos de 200 milhões de dólares em 2012.[4] A dívida pública total do País (DPT) situou-se em 890 752 mil milhões de MT, o que equivale a aproximadamente 14 mil milhões de USD em 2021. Como se pode observar no gráfico, a dívida de Moçambique à China aumentou drasticamente, quer em termos de percentagem da dívida bilateral total, quer em termos de percentagem da dívida pública total. Em 2021, o *stock* total de dívida à China representava quase metade de toda a dívida bilateral (44 %) e 19 % de toda a dívida pública. Já em 2015, a China tinha-se tornado o maior credor bilateral de Moçambique. No entanto, é de notar que, nos últimos sete anos, a dívida de Moçambique à China não aumentou, nem em termos de valores absolutos, nem em percentagem do *stock* total da dívida pública (DPT).

## O PROBLEMA DA DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE

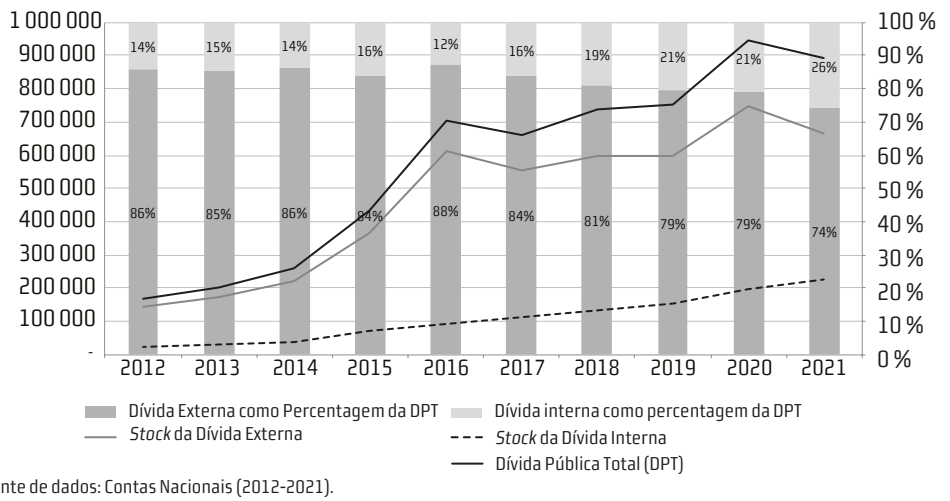
Uma das principais razões pela qual a dívida de Moçambique à China não aumentou significativamente nos últimos 7 anos é o facto de Moçambique ter sido largamente incapaz de contrair qualquer outra dívida, seja comercial, bilateral ou multilateral. Moçambique tem estado em situação de sobreendividamento há vários anos. Dos 73 países elegíveis para participar na Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida durante a pandemia da COVID-19, Moçambique foi um dos únicos 7 países que o Banco Mundial classificou como "sobreendividados" (sendo a RDC o único país maior do que Moçambique na lista).

[4] Note-se que o *stock* de dívida nas contas nacionais de Moçambique varia significativamente com a taxa de câmbio, que no período variou entre 40 e 80 para o USD.

A principal razão para a crise da dívida de Moçambique não é apenas o crescimento constante da dívida – que até 2015 era considerada sustentável pelo Governo, pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e pelas agências de risco de crédito –, mas também o Escândalo das Dívidas Ocultas. Este gigantesco escândalo de corrupção eclodiu em 2016 e fez com que os doadores ocidentais se retirassem dos seus compromissos de apoio geral ao orçamento e com que o FMI terminasse o seu programa de apoio permanente. A solidez financeira de Moçambique caiu para o "nível lixo" junto das agências internacionais de notação de crédito (Cortez *et al.*, 2021). A China parece ter enveredado também por um caminho de cautela e, por isso, o fluxo massivo de financiamento chinês para projectos em Moçambique estagnou, como se pode ver claramente na Figura 1.

Como o acesso ao crédito internacional se fechou rapidamente, Moçambique voltou-se para o crédito no mercado interno, tal como é demonstrado na figura 4.

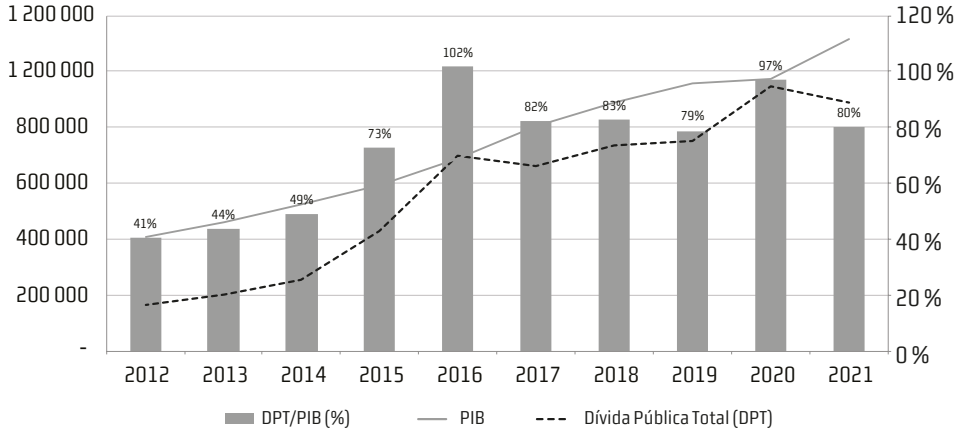
**FIGURA 4.** EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO *STOCK* DA DÍVIDA PÚBLICA, EM MILHÕES DE METICAIS (2012-2021).




Fonte de dados: Contas Nacionais (2012-2021).

A Figura 5 mostra a escalada do problema da dívida de Moçambique. De um país com um volume de dívida relativamente baixo em relação ao PIB antes de 2010 – depois de ter beneficiado de um cancelamento significativo da dívida como parte da iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endividados), negociada pela IFI – Moçambique utilizou o seu *boom* de recursos naturais e o seu rápido crescimento económico para contrair grandes empréstimos de várias fontes bilaterais, multilaterais e comerciais. De um nível controlado de dívida em relação ao PIB de 41 %, em 2012, a dívida pública total disparou para mais de 100 % do PIB, em 2016, o que é largamente considerado insustentável.

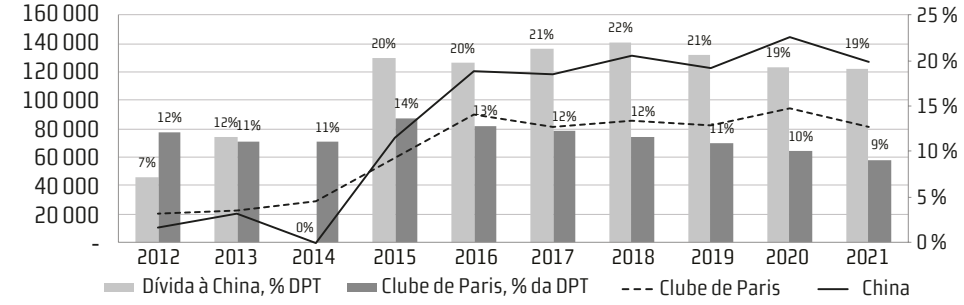
**FIGURA 5.** EVOLUÇÃO DO *STOCK* TOTAL DA DÍVIDA PÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, EM VOLUME E PROPORÇÃO DO PIB, EM MILHÕES DE MT (2012-2021).




Fonte de dados: Contas Nacionais (2012-2021).

Uma inspecção do *stock* da dívida de Moçambique à China *versus* os credores bilaterais ocidentais, organizados no chamado Clube de Paris, mostra que o ano de 2016 também marcou uma mudança significativa. Não só a China, mas também outros "parceiros de desenvolvimento que se tornaram financiadores" suspenderam os empréstimos a Moçambique (vide a figura 4).

**FIGURA 6.** COMPARAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO *STOCK* DA DÍVIDA PÚBLICA TOTAL ENTRE O CLUBE DE PARIS E A CHINA, EM MILHÕES DE METICAIS MT (2012-2021).




Fonte de dados: Contas Nacionais (2012-2021).

Essencialmente, o financiamento chinês a Moçambique parece indicar que a China reagiu de forma semelhante – ou simplesmente seguiu o exemplo de outros credores – quando confrontada com as mudanças dramáticas nas fortunas económicas de Moçambique após 2016. Este país simplesmente suspendeu a maioria dos empréstimos.

## DÍVIDA PÚBLICA, GRANDE CORRUPÇÃO E O ESCÂNDALO DAS DÍVIDAS OCULTAS

O Escândalo das Dívidas Ocultas constituiu uma reviravolta dramática para a economia moçambicana quando eclodiu em 2016. Também trouxe à tona para a China que as suas próprias políticas de empréstimo e dívida não podem ser isoladas das políticas das instituições financeiras internacionais e de outros financiadores bilaterais e instituições de financiamento.

O escândalo das dívidas ocultas foi um caso de grande corrupção, organizado por políticos do mais alto nível, que causou danos gigantescos à economia e ao bem-estar do povo. O valor da dívida hedionda contraída, 2 mil milhões de dólares, é aproximadamente igual ao *stock* total da dívida pública de Moçambique à China.

O escândalo tornou-se realidade quando, em Abril de 2016, se descobriu que o Governo moçambicano tinha ocultado uma dívida de 2 mil milhões de dólares que tinha contraído ao criar três empresas detidas e controladas pelos serviços secretos, o SISE.[5] O financiamento foi concedido pelo Credit Suisse e pelo banco russo VTB – o Credit Suisse obteve cerca de 850 milhões de dólares no mercado obrigacionista. O acordo foi estabelecido e negociado no triângulo entre banqueiros em Londres, altos políticos moçambicanos e a Privinvest, a empresa multinacional de segurança marítima detida pelo empresário franco-libanês Iskandar Safa. A motivação para todo o esquema foi, segundo Nuvunga & Orre (2019), para os estrangeiros, a ganância pura e simples, e para os políticos moçambicanos envolvidos, uma mistura de desejo de enriquecimento pessoal rápido, bem como a necessidade de reunir dinheiro rápido para consolidar o poder político.

O Escândalo das Dívidas Ocultas causou instabilidade macroeconómica e o agravamento das condições de vida da maioria dos moçambicanos já em 2016, o que a maioria das autoridades internacionais, incluindo as chinesas, deve ter percebido logo após a eclosão do escândalo. O escândalo rebentou muito antes do início dos impactos da guerra no Norte (finais de 2017) e do choque da pandemia da COVID-19 (a partir de 2020). Um relatório do CIP e do CMI (Cortez *et al.*, 2021) demonstrou que o escândalo das dívidas ocultas provocou uma inflação súbita em 2016, uma rápida desvalorização da moeda, a perda de reputação e de financiamento externo por parte dos credores e doadores, uma queda súbita do poder de compra real do orçamento do Estado, que afectou os sectores sociais, a perda de fluxo de IDE e muitos outros efeitos desestabilizadores. O relatório estima que devido ao escândalo das dívidas ocultas, quase 2 milhões de pessoas caíram abaixo do limiar da pobreza entre 2016 e 2019, o que

[5] As três empresas eram a EMATUM – supostamente destinada à pesca do atum – e a ProIndicus e a MAM, que deviam prestar serviços no domínio da segurança marítima. De facto, todas eram empresas públicas, tanto que o então Ministro das Finanças, Manuel Chang, assinou garantias estatais para os empréstimos. Nenhuma das três empresas ficou operacional, podendo se afirmar que nenhuma delas tenha dado algum contributo financeiro para o Estado moçambicano. Uma auditoria forense efectuada pela Kroll (Kroll (2017) aos empréstimos contraídos pela ProIndicus S.A., EMATUM S.A e Mozambique Asset Management S.A. relatou para o Ministério Público da República de Moçambique ter constatado que embora algum equipamento tenha sido entregue, a maior parte do financiamento obtido foi, muito provavelmente, dividido entre a Privinvest e políticos moçambicanos, uma vez que grande parte do financiamento se "perdeu" em sobrefacturação, ou simplesmente não foi contabilizado.

de outra forma não teria acontecido. O empréstimo de 2 mil milhões de dólares também provocou custos reais para os moçambicanos avaliados em 11 mil milhões de dólares, ou seja, 403 dólares por cidadão, já antes de 2019, e a isso juntaram-se todos os custos futuros do serviço da dívida e os danos económicos.[6]

As dívidas ocultas, no valor inicial de 2 mil milhões de dólares[7], fizeram com que o *stock* total da dívida de Moçambique ultrapassasse o limiar da insustentabilidade. No entanto, este escândalo não é o único caso em que se diz que os empréstimos em grande escala foram motivados pela corrupção, como a construção do aeroporto internacional em Nacala, na província de Nampula. Outros autores, como Harnack, Banze & Constantino, (2020) insinuaram que a dívida associada aos empréstimos chineses para projectos de infra-estruturas criou uma fraca relação qualidade/preço (os chamados empréstimos contraídos/concedidos imprudentes).

O Escândalo das Dívidas Ocultas ilustra o facto de Moçambique ter aumentado o seu endividamento até ao ponto da insustentabilidade, sem a intervenção da China. Apesar de ser o maior credor bilateral de Moçambique, a importância relativa da dívida chinesa é baixa quando comparada com o enorme alarido e atenção criados por este escândalo. O mesmo revelou várias lições que não podem ter escapado aos estrategas financeiros de Pequim.

Em primeiro lugar, o comportamento de Moçambique como país devedor não pode ser controlado apenas pela China e, em segundo lugar, a capacidade de pagar a sua dívida à China está altamente dependente da forma como gere o seu *stock* total de dívida. Mesmo que todos os empréstimos da China a Moçambique fossem emitidos nas melhores condições e com vantagens para ambas as partes (*win-win*), a capacidade de Moçambique de pagar o serviço da sua dívida está altamente dependente do seu *stock* total de dívida. Em terceiro lugar, mesmo que Moçambique não seja um passivo financeiro grave para a China devido à sua pequena economia, o exemplo político do incumprimento da dívida de Moçambique deve ter sido registado. Em quarto lugar, mesmo que a crise da dívida moçambicana tenha tido origem num comportamento corrupto que pôs em risco a sustentabilidade da dívida moçambicana, a sua crise fiscal aguda após 2016 foi provocada pela decisão tomada pelos outros credores de Moçambique. Isto significa que quer as autoridades financeiras chinesas sejam motivadas por um desejo benigno de ajudar a resolver a crise da dívida de um país africano pobre (Vines, Butler & Jie, 2022), quer pelo seu puro interesse próprio em forçar Moçambique a pagar a sua dívida, desenvolverão um interesse objectivo em cooperar com outros financiadores e instituições financeiras internacionais, com vista a garantir a disciplina orçamental moçambicana.

---

[6] Desde 2019, trava-se em Nova Iorque, Londres, Genebra, Pretória e Maputo uma batalha judicial internacional para a atribuição de culpas e responsabilidades por todo o descalabro - na qual todas as partes se processaram mutuamente. Em Maputo, 20 indivíduos foram condenados por receberem subornos da Privinvest, mas muitas questões importantes de responsabilidade política foram cuidadosamente evitadas, para que o antigo e o actual Presidente não sejam demasiado arrastados pela associação com o Escândalo das Dívidas Ocultas.

[7] A "dívida oculta" foi renegociada em vários momentos posteriores em que sofreu incrementos e reduções.

## COMO É QUE A CHINA LIDOU COM A DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE

Moçambique possui uma dívida externa de aproximadamente 10 mil milhões de dólares, mas devido à dívida não reconhecida contraída como parte das Dívidas Ocultas, o valor real pode ser significativamente mais elevado. Nesta perspectiva, a dívida à China, de cerca de 2 mil milhões de USD, é modesta.

A China parece ter adoptado uma atitude cautelosa de "esperar para ver" em relação ao endividamento de Moçambique. Juntou-se aos doadores-financiadores ocidentais para organizar a iniciativa DSSI, que visa aliviar a dívida dos países pobres altamente endividados devido à recessão económica causada pela COVID-19. De resto, parece ter tomado apenas medidas pouco significativas. A China não anulou nem perdoou montantes significativos da dívida moçambicana. Prorrogou algumas das suas datas de vencimento, com referências à COVID-19.

É importante sublinhar que a China terminou a sua política de empréstimos avultados a Moçambique por volta de 2015, altura em que os problemas da dívida moçambicana se tornaram tão significativos que tiveram impacto no seu desenvolvimento macroeconómico. Nos últimos sete anos, a China desempenhou o papel de credor rigoroso, mas relativamente indulgente.

A nossa análise da situação da dívida moçambicana serve, em grande medida, para confirmar o facto de Lippolis e Verhoeven terem desmascarado o mito da diplomacia chinesa da armadilha da dívida. A China parece não estar em posição de simplesmente "confiscar" os activos moçambicanos para pagar a sua dívida. No entanto, isso não quer dizer que os actores chineses não explorem os inúmeros pontos fortes que Moçambique apresenta – dívida, corrupção, falta de conhecimentos técnicos, etc. –, mas são mais do que muitos que fazem o mesmo, provenientes de várias nacionalidades. Um exemplo disso é a crescente disputa pelos recursos de gás ao largo da costa (*offshore*) de Moçambique, em que multinacionais petrolíferas americanas, francesas e italianas exploram a fraca posição negocial de Moçambique devido ao seu endividamento. Também concordamos com a preocupação de Lippolis e Verhoeven de que o foco na diplomacia chinesa da armadilha da dívida é factualmente incorrecto e desvia as atenções – tanto da prática igualmente questionável dos doadores, credores e financiadores ocidentais, como também do regime moçambicano, que provou ser muito capaz de criar uma armadilha da dívida catastrófica para as suas próprias populações.

# REFERÊNCIAS


Bloomberg (2021). *China's Financial Pledge to Africa Falls After Criticisms of Debt Traps*. 2021. Disponível em: https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-30/china-s-financial-pledge-to-africa-falls-amid-debt-criticism (consultado a 30 de novembro de 2021).

China Africa Research Initiative (2021a). *Data: China-Africa trade*. 2021. Disponível em: http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade.

China Africa Research Initiative (2021b). *Data: chinese contract revenues in Africa*. 2021. Disponível em: http://www.sais-cari.org/data-chinese-contracts-in-africa.

China Africa Research Initiative (2020). *Data: chinese workers in Africa*. 2020. Disponível em: http://www.sais-cari.org/data-chinese-workers-in-africa.

Cortez, E. *at al.* (2021). *Costs and consequences of the hidden debt scandal of Mozambique*. Maputo: CIP.

Global Development Policy Center (2021). *Chinese Loans to Africa Database*. 2021. Disponível em: https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/.

Harnack, K. C., Banze, C. & Constantino, L. (2020). *Debt contracted with with China affects the availability of budget resources needed to fight COVID-19*. Public Finances 27. Maputo: CIP. Disponível em: https://www.cipeleicoes.org/wp-content/uploads/2020/10/DEBT-CONTRACTED-WITH-CHINA.pdf.

Lippolis, N. & Verhoeven, H. (2022). Politics by default: China and the global governance of African debt. *Survival*. 64 (3), 26.

Massarongo, F. & Chichava, S. (2018). *Estrutura, impacto e significado da dívida pública moçambicana com os BRICS (2006-2015)*. Cadernos de Estudos Africanos 36. Lisboa: Centro de Estudos Internacionais.

Ministério da Indústria e Comércio (2020). *Índice do Comércio Externo*. Maputo: Ministério da Indústria e Comércio.

Nielsen, M. & Bunkenborg, M. (2020). Monumental misunderstandings. The material entextualization of mutual incomprehension in Sino-Mozambican relations. *Social Analysis*. 64 (3).

Nuvunga, A. & Orre, A. (2019). *The 'secret loans affair' and political corruption in Mozambique. Political corruption in Africa. Extraction and power preservation*. Northampton: Edward Elgar Publishers.

Orre, A. & Rønning, H. (2017). *Mozambique: A political economy analysis (Relatório encomendado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega). Oslo: NUPI/CMI.*

Rønning, H. (2011). *Financially viable media in emerging and developing markets: Mozambique - country report*. 2011. WAN-IFRA. Disponível em: http://www.wan-ifra.org/.

Su, F., Ouyang, X. & Yuan, J. (2022). *China's Evolving Approach to Foreign Aid*. SIPRI Policy Paper 62. Stockholm: SIPRI.

The World Bank (2022). *Debt Service Suspension Initiative*. 2022. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative (consultado a 10 de Março de 2022).

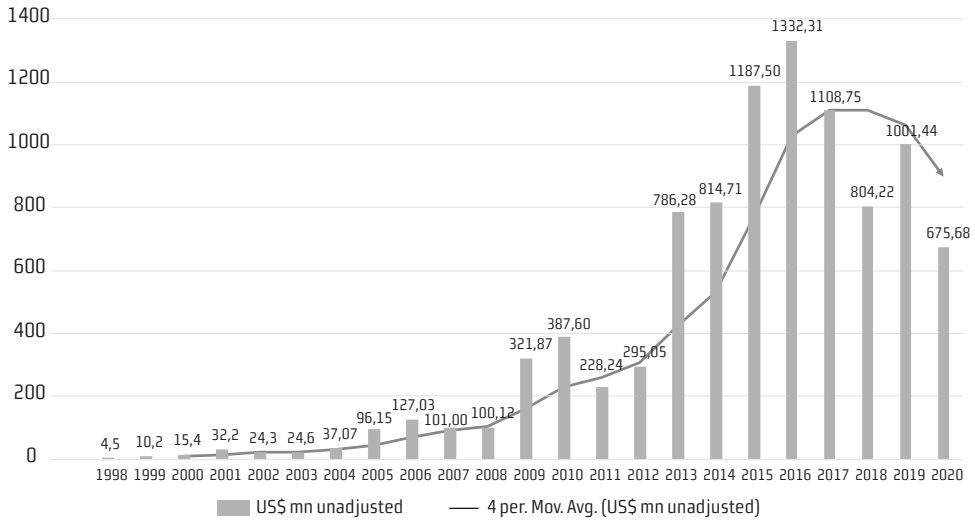
Tvedten, I. & Orre, A. (2016). *Country evaluation brief - Mozambique*. NORAD country evaluation briefs 8. Oslo: NORAD.

Vines, A., Butler, C. & Jie, Y. (2022). *The response to debt distress in Africa and the role of China*. London: Chatham House.

# ANEXOS

## ANEXO 1

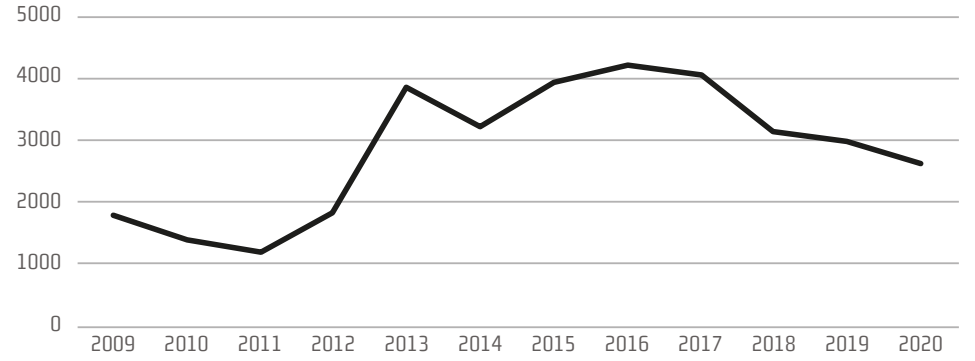
**FIGURA 7.** RECEITAS BRUTAS ANUAIS DOS PROJECTOS DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE EMPRESAS CHINESAS EM MOÇAMBIQUE.




Fonte: Johns Hopkins University SAIS China-Africa Research Initiative (2022).

## ANEXO 2

**FIGURA 8.** NÚMERO DE TRABALHADORES CHINESES EM MOÇAMBIQUE ATÉ AO FINAL DO ANO (INCLUI PROJECTOS CONTRATADOS E SERVIÇOS DE MÃO-DE-OBRA).



# SISTEMA CAPITALISTA, NOVAS TENDÊNCIAS GLOBAIS E A POSTURA DE MOÇAMBIQUE:
## TEMOR PELAS INCERTEZAS OU CONTROLANDO O SEU DESTINO?

Salim Cripton Valá

## INTRODUÇÃO

A economia global está a viver um momento conturbado, em que se registam perturbações na "velha ordem internacional" e está-se a alterar a configuração do sistema capitalista e a forma como ele é percepcionado em vários quadrantes do mundo. Essas metamorfoses alteram a forma como encaramos os assuntos e os fenómenos globais, geram nova roupagem e dinâmica no sistema capitalista, mas afecta igualmente a vida sócio-económica e política das Nações, das famílias e dos indivíduos.

Uma questão importante que serviu como pano de fundo para esta reflexão é perceber se as alterações no sistema capitalista e a turbulência global podem dar origem, em Moçambique, ao temor, receio e apatia perante as incertezas e riscos existentes, ou se esses eventos e fenómenos podem induzir a que o País possa abrir uma nova página marcada pelo esforço de controlar mais e melhor o seu destino.

Há vários especialistas que advogam que o sistema capitalista e a globalização tem vencedores e perdedores, e que os países do centro (Europa Ocidental, América do Norte, Japão e, mais recentemente, os novos países industrializados e os países emergentes) têm estado a obter vantagens na ordem económica internacional estabelecida no pós-II Guerra Mundial, em virtude da adopção das regras da economia de mercado e do sistema democrático, do uso da ciência e tecnologia e da abertura ao exterior, da transformação estrutural das economias, da promoção de exportações e da aposta na industrialização (Lopes, 2020; Wolf, 2008; Stiglitz, 2002; Mações, 2018; Harvey, 2011).

Tem sido pouco frequente referir-se às vantagens de que os Países Ocidentais beneficiaram com a colonização, a emigração de europeus para a América do Norte devido à reforma e contra-

-reforma religiosa[1], e também a influência da geografia, de índices elevados de poupança e o seu investimento produtivo, do papel do Estado e do contributo determinante das instituições (Acemoglu & Robinson, 2013; Banerjee & Duflo, 2020; North, 1990; Kaplan, 2022; Piketty, 2014; Chang, 2007; Valá, 2021; Marshall, 2017).

O argumento de Chang (2002) que defende que os países ricos estão a chutar para longe as escadas que eles próprios usaram para subir na fase inicial do seu processo de desenvolvimento, agindo como maus samaritanos, tem sido ventilado já há pelo menos duas décadas por académicos e especialistas em assuntos de desenvolvimento, políticos de países em desenvolvimento e representantes da sociedade civil. As vozes críticas aos países ricos e às organizações por eles controladas, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC), já ocorrem também no passado, mas foram significativamente ampliadas com o advento do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, desde Fevereiro de 2022, e o consequente reforço da NATO, que já foi considerada em 2019, pelo Presidente francês Emmanuel Macron, como estando em "morte cerebral". É um facto que o conflito na Ucrânia gerou um debate sobre a necessidade de estabelecimento de uma nova ordem internacional (entenda-se multipolar), e que se fala mais do Grupo dos Países Emergentes constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), dos pedidos de adesão ao bloco[2], do fortalecimento do Novo Banco de Desenvolvimento (Banco dos BRICS), da necessidade de usar outras moedas nas transacções comerciais entre países e da influência crescente da Organização para a Cooperação de Shangai.

Este artigo argumenta que estão em curso alterações profundas no sistema capitalista nas últimas décadas, que estão a alterar os pilares da ordem económica estabelecida, havendo muito questionamento sobre a relevância e a imparcialidade de instituições como o FMI, Banco Mundial e a OMC, e o papel dos países ricos que detêm o poder decisório nessas instituições. Essas críticas não deixam de lado a Organização das Nações Unidas (ONU), por não estar a conseguir manter a paz mundial e a estabilidade, nem a conseguir combater com eficácia a pobreza, a fome e as crescentes desigualdades sociais e territoriais, e que a intervenção relevante e oportuna de um Estado de desenvolvimento com políticas assertivas e endógenas pode contribuir para manter a estabilidade política, a coesão social, a prosperidade económica e a conservação ambiental em Moçambique.

---

[1] A Reforma Religiosa deu-se durante o século XVI na Europa, tendo provocado a dispersão da população, que outrora estava ligada à Igreja Católica, passando para outras religiões também cristãs, mas que não se submetiam aos dogmas católicos e à autoridade do Papa de Roma. A Contra-reforma religiosa, por sua vez, foi a reacção da Igreja Católica em face do avanço do protestantismo pela Europa, e deu-se por meio de uma série de acções realizadas pela Santa Sé, que incluíam a catequização de pessoas por meio de jesuítas, a reactivação do tribunal da inquisição, a proibição de circulação de certos livros, etc, tendo levado muitos europeus a abandonarem a Europa e a refugiarem-se na América, por exemplo.

[2] Há indicações de que países como a Arábia Saudita, Irão, Argentina, Emirados Árabes Unidos, Argélia, México, Egipto, Bahrein, Indonésia, Nigéria, Etiópia, entre outros, manifestaram interesse em fazer parte dos BRICS.

O percurso de desenvolvimento de Moçambique nos quase 49 anos de independência sinaliza, como hipótese, que o País poderá continuar atolado e cair na armadilha de agir reactivamente às incertezas, receios e riscos perante as mudanças de grande vulto que estão a ocorrer, mais do que aproveitar as oportunidades existentes para conduzir uma agenda desenvolvimentista rumo ao progresso e prosperidade da Nação nos próximos 25 anos. Aproveitar as oportunidades existentes num contexto de mudanças paradigmáticas na economia do desenvolvimento vai exigir um Estado forte, muito menos dependente do exterior e com maior capacidade e autonomia de conceber e implementar uma agenda de desenvolvimento económico compreensiva, inclusiva, de longo prazo e sustentável, ou seja, uma ruptura com a prática desenvolvimentista do passado, de muita dependência e subserviência, e fraco controlo do seu destino.

Além da introdução, este documento aborda o sistema capitalista e o mercado livre, refere-se ao papel do Estado no desenvolvimento económico, explana sobre a trajectória turbulenta e imprevisível da globalização económica no presente século, disserta sobre as vantagens competitivas de Moçambique num contexto global efervescente e termina com uma sinopse.

## SISTEMA CAPITALISTA, MERCADO LIVRE E OS SEUS RESULTADOS

Numa conversa com dois amigos, em torno de vários assuntos relacionados com diferentes ciências, três temas polarizaram a nossa atenção, a saber: i) qual o modelo de desenvolvimento mais sustentável que poderia ser adoptado por países com as características de Moçambique; ii) o que se pode dizer sobre o futuro do sistema capitalista, tendo em conta os sinais da crise económica, pandemia da COVID-19 e o conflito no Leste Europeu, e; iii) que tendências globais se estão a desenhar actualmente, e como Moçambique pode aproveitar as oportunidades existentes e contornar os obstáculos no seu percurso. Como era de esperar, não chegámos a nenhuma conclusão, mas valeu por termos identificado alguns pontos de análise, que passaram a ser preocupações minhas no inter-cruzamento das fronteiras disciplinares ligadas a geografia económica, relações internacionais e da economia do desenvolvimento. Este artigo é o resultado de um exercício de análise provisória sobre um assunto complexo, com múltiplas nuances e, certamente, muito escorregadio, sobretudo devido aos desenvolvimentos nos últimos anos.

Os tempos que nos aguardam no futuro serão radicalmente diferentes dos que vivemos no passado. Os impérios, dinastias, Estados-Nações ou países dominantes sempre tiveram a sua ascensão e declínio num grande ciclo clássico que produz oscilações entre períodos pacíficos e prósperos, de grande criatividade e produtividade, que melhoram bastante o nível de vida das pessoas, e períodos de depressão, revolução e guerra, em que há muita luta pelo poder e riqueza, assim como destruição de riqueza, da vida e de outras coisas que estimamos. Como bem refere Dalio (2021:17), «*nenhum sistema de governo, nenhum sistema económico, nenhuma*

*moeda e nenhum império duram para sempre, embora praticamente toda a gente seja surpreendida e fique arruinada quando estes fracassam*».

Friedman & Friedman (2012) defendem que a liberdade para perseguir os seus próprios interesses, limitada apenas pela concorrência, permite produzir resultados superiores aos que poderiam ser alcançados através da regulação pública e planeamento, dando fundamento às políticas adoptadas por Ronald Reagan e Margareth Thatcher, com ênfase no indivíduo e na meritocracia. As empresas estão na base do capitalismo, e o seu único objectivo é fazer lucro. Não obstante as críticas devido à obsessão pelo lucro e pelo facto de a principal credencial do capitalismo de aumentar crescentemente os padrões de vida de todos ter sido posta em causa, autores como Friedman & Friedman (2012) e Collier (2019) acreditam que é o único sistema económico que demonstrou ser capaz de se auto-regenerar, apesar de se reconhecer a crescente disparidade[3], ao longo do tempo, entre os muito ricos e os que estão na base da pirâmide social, como apresentado na Tabela 1.

**TABELA 1:** RÁCIO ENTRE O RENDIMENTO MÉDIO DO 1 % DO TOPO E O DOS 50 % DA BASE DA PIRÂMIDE SOCIAL.

| Países | 1980 | 2015 |
|---|---|---|
| EUA | 41 | 138 (2010) |
| UE | 24 | 32 |
| China | 12 | 47 |
| Ásia, excluindo o Médio Oriente | 38 | 66 |
| Mundo | 100 | 108 |

Fonte: Mahbubani, 2020:227.

Hoje é comummente aceite que os mercados, isoladamente, dificilmente podem alcançar a prosperidade partilhada e sustentável, assim como uma sociedade menos dividida e uma economia com mais equidade geram melhor desempenho na governação económica e social. Sob o ponto de vista teórico, tem sido questionada a economia do "*trickle-down*", ou de gotejamento, que defende que se a economia crescer todos sairão beneficiados (Fukuyama, 1992; Friedman & Friedman, 2012 e Friedman, 2005). Na prática, isso não acontece, pois crescimento económico a qualquer custo não gera empregos nem renda acrescida para as famílias, além de que agrava as desigualdades sociais e cria o ambiente para a instabilidade social. Frequentemente, governos comprometidos com o bem-estar da população recorrem

[3] Wolf (2008), por exemplo, reconhece que o capitalismo e a economia de mercado são vitais para gerar aumentos sustentados de prosperidade, proporcionando os alicerces de democracias liberais estáveis e dando aos seres humanos a oportunidade de procurarem aquilo que desejam na vida. O autor considera que a persistência da pobreza e das desigualdades, tem mais que ver com a fragmentação política e a forma como a classe política tem gerido os assuntos das nações, e não pelas fragilidades intrínsecas do sistema capitalista e da economia de mercado.

a uma combinação equilibrada entre mercados privados e intervenção do Estado, onde a acção governamental deve ser orientada para estabelecer uma economia eficiente e estável, com crescimento rápido e inclusivo e que permita assegurar que os frutos do crescimento são partilhados de forma justa entre os distintos segmentos da sociedade.

Os resultados positivos da adopção de políticas capitalistas e orientadas para o mercado, na procura de mais estabilidade, bem-estar e progresso para a maior parte da população da Nação, continuam ainda por alcançar, e não é um objectivo irrealizável ou uma utopia se se tiver em conta a realidade de países como Singapura, Coreia do Sul, Maurícias, Malásia, Tailândia, entre outros que, em 30 a 40 anos, libertaram as forças de mercado, reforçaram o Estado e calibraram o sistema capitalista à realidade sócio-económica e política da Nação, e geraram bem-estar e prosperidade para a população.

## FALHAS DE MERCADO EXIGEM ESTADOS FORTES

Os países mais bem-sucedidos em termos de implementação de estratégias de desenvolvimento económico, advoga Stiglitz (2019), são aqueles que encontraram boas respostas para as questões ligadas a "falhas de mercado" e "falhas de governo", fortalecendo os Estados, tornando o seu funcionamento eficaz e dando espaço amplo para o desenvolvimento do sector privado. A perspectiva muito disseminada de que o Estado não é "*capaz de escolher vencedores*", que é desajeitado, burocrático, sem mobilidade, inábil para assumir riscos empreendedores e ineficiente como gestor de negócios, deve ser encarada com relutância. Mazzucatto (2013) tem uma visão diferente, ao defender que o Estado, desde que seja um Estado forte e organizado eficientemente, não pode ser nem um simples "intruso", não pode ser visto como um "guarda nocturno" nem pode ser encarado como um mero facilitador do crescimento económico sendo, em contrapartida, um parceiro estratégico do sector privado na criação de emprego e riqueza, e em geral é mais ousado e disposto a assumir riscos que as empresas normalmente não assumem. A autora refere que a presença do Estado está presente mesmo num dos "campeões do liberalismo" (os EUA), bem patente nos produtos inovadores da Apple, nas "tecnologias limpas" e na indústria farmacêutica, onde o sector privado só apostou depois de o Estado ter feito investimentos de grande magnitude, mais ousados e de maior risco.[4]

Esse debate antigo, com réplicas em vários países, foi instigado pela noção de "*mão invisível*" de Smith (2017), que argumentou que ao serem deixados por sua própria conta os mercados capitalistas auto-regulam-se, o que levou à redução do papel do Estado, que deveria limitar-se à criação de infra-estruturas básicas (escolas, hospitais, estradas, água) e a garantia de que

[4] Os mitos e equívocos sobre o papel do Estado no desenvolvimento económico, mesmo nas economias desenvolvidas, é bem tratado por Mazzucatto (2013).

a propriedade privada, a confiança e a segurança fossem cuidadas e protegidas.[5] Já Polanyi (2021) mostrou que a auto-regulação do mercado é um mito sem sustentação nas origens históricas do mercado, e que o livre mercado muito ficou a dever ao intervencionismo do Estado para corrigir as falhas que o próprio mercado entregue à sua sorte vai ocasionando vezes sem conta. Keynes (1992) advogava que os mercados capitalistas precisavam de ser constantemente regulados, apostando nos gastos governamentais para estimular a demanda e estabilizar a economia. A História ensinou que não existe uma receita prescritiva para cada país aferir o nível de balanceamento entre o mercado e a iniciativa privada, por um lado, e o papel do Estado e a intervenção pública, por outro. Para países como Moçambique, com níveis de pobreza significativos, e reduzida exposição aos mercados globais, uma intervenção ampla e abrangente do Estado é uma exigência para garantir a estabilidade sócio-económica e obter maiores ganhos no comércio internacional.

A Tabela 2, que compara alguns indicadores económicos, mostra como a situação económica de África e da Ásia Oriental era similares em 1970, mas enquanto a Ásia Oriental deu um "grande salto", a evolução em África foi muito lenta e marcada por avanços e retrocessos.

**TABELA 2:** ÍNDICES ECONÓMICOS DE ÁFRICA E ÁSIA ORIENTAL.

| Índices | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| **África** | | | | | |
| PIB nominal *per capita* ($US) | 246 | 900 | 780 | 740 | 1,701 |
| Quota da Produção mundial (%) | 2,75 | 3,65 | 2,22 | 1,85 | 2,73 |
| Quota nas exportações mundiais (%) | 4,99 | 5,99 | 3,02 | 2,31 | 3,33 |
| **Ásia Oriental** | | | | | |
| PIB nominal *per capita* ($US) | 335 | 1,329 | 3,018 | 4,731 | 8,483 |
| Quota da Produção mundial (%) | 9,83 | 12,94 | 18,14 | 21,53 | 20,69 |
| Quota nas exportações mundiais (%) | 2,25 | 3,74 | 8,06 | 12,02 | 17,8 |

Fonte: Roque, 2019:150.

O tecido da sociedade global está a ser dilacerado por muros (não de blocos e betão), por fronteiras sociais e fossos profundos, que trazem novas ansiedades e novos ódios, e as bases da ansiedade e resignação são geográficas, educativas, económicas e morais. Na América do Norte, Europa Ocidental e Japão, as áreas metropolitanas estão a destacar-se do resto do território, criando uma fronteira entre a cidade e o campo, gerando uma forte diferenciação

[5] Ha-Joon Chang, reputado economista sul-coreano e professor de Cambridge, refere que o mercado livre não existe, e que todo e qualquer mercado opera segundo determinadas regras e limitações, que restringem a liberdade de escolha. A pretensão de alguns economistas em defender o mercado de interferências do Governo é falaciosa, pois um Estado responsável sempre está envolvido nos processos de desenvolvimento, em maior ou em menor grau, tendo em conta as circunstâncias concretas de cada país e do período histórico [Cf. Chang (2014)].

mesmo entre os cidadãos das metrópoles dinâmicas, tendo em conta o nível de renda. Hoje, já ninguém duvida que a globalização deslocalizou para a Ásia muitos dos postos de trabalho semiqualificados e as inovações tecnológicas fizeram a sua parte no que diz respeito ao desemprego (Valá, 2021b).

A crise financeira de 2008-2009 deixou bem claro que o desempenho económico do capitalismo se deteriorou, enquadrando-se numa espiral de pessimismo que remonta dos anos 1970, e que tem vindo a crescer lentamente. A ansiedade, a fúria, o ressentimento e o desespero estão a afectar parte significativa das populações das Nações, em particular os jovens e os que têm menos qualificações, e isso está a abalar as suas convicções políticas, a confiança no Governo e a confiança uns nos outros. Foi esse sentimento que levou à presidência Donald Trump e Jair Bolsonaro, fez o Brexit vencer no Reino Unido, e tem estado a fazer emergir posturas nacionalistas (e também populistas) em países como a Turquia de Erdogan, a Rússia de Putin, a China de Xi Jinping, entre outros. É interessante constatar que os países bem-sucedidos em termos de implementação de estratégias de desenvolvimento económico, desde os anos 1960-70 do século XX, como os "Tigres Asiáticos", e posteriormente os "Países Emergentes" (os BRICS, mas também países como Turquia, Indonésia, Vietname, México, Argentina, e outros) fizeram uma combinação adequada de intervenções levadas a cabo por Estados fortes com a necessidade de libertar e dar impulso as forças do mercado, como, por exemplo, estabelecer um adequado ambiente de negócios, assegurar o funcionamento do sistema de administração da justiça, facilitação de procedimentos para abrir um negócio, mecanismos de financiamento acessíveis e com custos comportáveis para as distintas actividades económicas, entre outros.

## INCERTEZA E PREOCUPAÇÃO DOMINAM A TRAJECTÓRIA DA GLOBALIZAÇÃO NO SÉCULO XXI

Apesar das mudanças rápidas em curso, há muitas pessoas que não entenderam que, na primeira década do século XXI, o mundo deu uma forte guinada no seu curso normal, ou seja, foi um "ponto de viragem histórica", similar ao que ocorreu por volta de 1820. Na verdade, até antes de 1820, a China e a Índia tinham sido das maiores economias do mundo, e só depois foram ultrapassados pela Europa e, de seguida, pelos Estados Unidos. Há indicações de que a parcela ocidental da economia mundial está a diminuir, e tudo sinaliza que esse processo é inevitável e imparável. Isso é protagonizado por "sociedades não ocidentais" que aprenderam a reproduzir as melhores práticas ocidentais assentes na razão, na ciência e na tecnologia.

Os últimos anos foram marcados por uma recuperação económica em 2021, logo após os efeitos da COVID-19, mas em 2022, houve uma desaceleração especialmente nos países avançados, e um ritmo de crescimento mais elevado nas economias emergentes. A tendência de crescimento do PIB piorou em 2023, sobretudo nos países avançados, mas com

um crescimento significativo na Índia, China e na África Subsaariana. A nítida queda do crescimento nos países ricos do Ocidente e no Japão, bem patente na tabela 3, coincide com a turbulência global, a crise do sistema capitalista e o questionamento da ordem económica internacional estabelecida (incluindo a crítica ruidosa às "Instituições de Bretton Woods"), da emergência de conflitos geoestratégicos que colocam em causa os pilares da paz global e do "Consenso de Washington", bem como o surgimento em força dos "*Emergentes do Sul Global*" que questionam de forma mais aberta a "*inevitabilidade da hegemonia do Ocidente*".

**TABELA 3:** PROJECÇÃO DO PIB GLOBAL 2022-2023.

| Região | Realizado | Projecção | | Diferenças com WEO de Jul/22 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 |
| Economia Mundial | 6,0 | 3,2 | 2,7 | 0,0 | -0,2 |
| Avançadas | 5,2 | 2,4 | 1,1 | -0,1 | -0,3 |
| EUA | 5,7 | 1,6 | 1,0 | -0,7 | 0,0 |
| Zona Euro | 5,2 | 3,1 | 0,5 | 0,5 | -0,7 |
| Alemanha | 2,6 | 1,5 | -0,3 | 0,3 | -1,1 |
| Japão | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 0,0 | -0,1 |
| Reino Unido | 7,4 | 3,6 | 0,3 | 0,4 | -0,2 |
| Emergentes e em Desenvolvimento | 6,6 | 3,7 | 3,7 | 0,1 | -0,2 |
| Brasil | 4,6 | 2,8 | 1,0 | 1,1 | -0,1 |
| Índia | 8,7 | 6,8 | 6,1 | -0,6 | 0,0 |
| China | 8,1 | 3,2 | 4,4 | -0,1 | -0,2 |
| África Subsaariana | 4,7 | 3,6 | 3,7 | -0,2 | -0,3 |
| África do Sul | 4,9 | 2,1 | 1,1 | -0,2 | -0,3 |

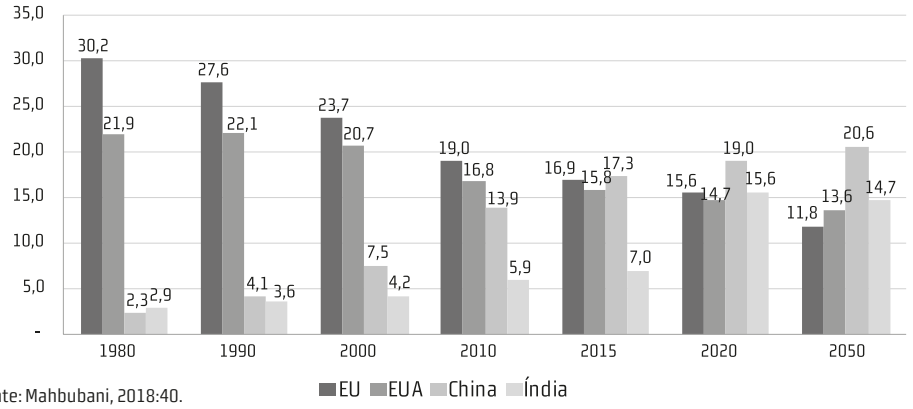
Fonte: FMI, 2022:9.

É um facto que, nas últimas duas décadas, muito do crescimento mundial que outrora era apanágio das "*velhas e consagradas democracias liberais do Ocidente*" – tendo no centro os países ricos e industrializados (o denominado **G7**: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), passaram a ser o Grupo dos 7 Emergentes (denominado **E7**: Brasil, China, Índia, Rússia, Indonésia, México e Turquia). Segundo Mahbubani (2018), em 1995, o G7 contribuiu para o bolo da economia mundial com 45,3 %, enquanto o E7 detinha 22,6 %; já em 2015, o G7 contribuiu com 31,5 %, e o E7 com 36,3 %. Há previsões que em 2050, a percentagem do G7 desça para os 20 % e a contribuição do E7 suba para quase 50 % em termos de paridade de poder de compra (PPC). Esse argumento do autor fá-lo prever o seguinte:

> *«Não é inevitável que seja a China a liderar o mundo, embora seja inevitável que ela venha a deter a maior economia do planeta. Também não é inevitável que os últimos dois séculos do domínio ocidental sobre a história da humanidade sejam substituídos por dois séculos de domínio asiático, embora seja inevitável que a percentagem asiática do PIB mundial venha a superar a do Ocidente.*

*Espera-nos um inevitável futuro conturbado se o Ocidente não se conseguir libertar dos seus impulsos intervencionistas, se recusar reconhecer a sua nova posição ou se decidir enveredar pelo caminho do isolacionismo e proteccionismo»* (Mahbubani, 2018:126).

**GRÁFICO 1:** PERCENTAGEM DO PIB MUNDIAL (ESTIMATIVA PARA 2050).




Fonte: Mahbubani, 2018:40.

Segundo as previsões de Mahbubani (2018), mas também do *The Economist* (2012), a economia chinesa vai ter o maior peso no PIB global, em resultado da redução da contribuição da União Europeia e dos EUA, tendo em conta que a Índia está a ter um crescimento impressionante desde 2015. Portanto, caso não ocorram factores que possam alterar os pressupostos de base, os países emergentes serão os dinamizadores da economia global nas próximas décadas, liderados pela China, mas que vão participar, além dos BRICS, países de diferentes geografias como o México, Turquia, Indonésia, Malásia, Nigéria, Etiópia, Filipinas, Vietname, Tailândia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egipto, entre outros. Essa previsão vem bem expressa no Gráfico 1, em que os dois emergentes (China e Índia[6]) apresentam melhor desempenho que as duas zonas geográficas que foram muito dinâmicas desde a fim da II Guerra Mundial até ao início do século XXI (EUA / Canadá e a União Europeia).[7]

Durante a "Guerra Fria" o adversário de eleição dos EUA era a URSS, mas depois da queda

[6] A Índia já é o país mais populoso do Mundo, com 1,4 mil milhões de pessoas, tendo ultrapassado a China ainda durante o ano 2023, além de ser a "maior democracia do mundo". Segundo previsões do Banco Americano Morgan Stanley, em 2027, a Índia tornar-se-á a terceira maior economia do mundo, ultrapassando a Alemanha e o Japão, e estima-se que continue a crescer mais rapidamente do que outras grandes economias durante a maior parte do século XXI, em virtude da sua população numerosa e jovem, em contraste com as populações mais velhas e em declínio da China, da Europa Ocidental e, provavelmente, dos EUA.

[7] Kissinger (1994) previu que o sistema internacional do século XXI seria dominado por seis potências principais, nomeadamente os EUA, União Europeia, China, Japão, Rússia e Índia. Segundo o *The Economist* (2012), os EUA serão o único membro do actual G7 que se qualificará como uma das sete maiores economias mundiais. Os restantes países poderão ser superados pela China, Índia, Brasil, Rússia, Indonésia e México, portanto superando países como o Japão, Alemanha, Grã-Bretanha e França.

do "Muro de Berlim" e do desmoronamento do "Império Soviético", a Rússia ficou seriamente fragilizada para fazer frente ao seu arqui-rival e, diga-se, os EUA contavam com aliados de peso como os países do bloco da NATO e a União Europeia, sem contar com outras Nações como o Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Taiwan, Japão, Coreia do Sul, Singapura, entre outros. Esse período de claro domínio americano ficou bem expresso na "*tese do fim da história*", de Fukuyama (1992). Segundo o autor, duas poderosas forças da história humana, nomeadamente a lógica da ciência moderna e a luta pelo reconhecimento, conduziram ao colapso das ditaduras de direita e de esquerda e impeliram as sociedades para a democracia capitalista liberal, encarada como o estágio final do processo histórico.

Fukuyama defendia que nos últimos anos da "Guerra Fria" se havia gerado um consenso notável quanto à legitimidade da democracia liberal como sistema de governo, à medida que esta triunfava sobre as ideologias rivais, como a monarquia hereditária, o fascismo e o comunismo. Ficando na "zona de conforto" e concentrados em festejar a vitória, os EUA não apenas deixaram de "gerir com prudência uma Rússia muito debilitada e também humilhada e com ressentimento", como não deram atenção ao emergir gradual da China como potência mundial em ascensão.[8]

A tese de Huntington (2010) de que a política mundial está a ser reconfigurada na base de linhas culturais e civilizacionais, e que os conflitos mais abrangentes, importantes e perigosos vão ter lugar entre diferentes entidades culturais e civilizacionais deve ser encarada com muita atenção. Será que o conflito entre Israel e Palestina e entre Rússia e Ucrânia, ou a tensão entre a China e Taiwan, não tem em conta o "choque de civilizações" entre, por um lado, a civilização judaico-cristã, e por outro, civilizações árabes, eslavas e chinesa, em que o território da Ucrânia e Taiwan são apenas o palco de conflitos civilizacionais mais amplos? Segundo (Huntington, 2010:32-33):

> *«O Ocidente é e continuará a ser por muitos anos a civilização mais poderosa. Contudo, seu poder em relação ao de outras civilizações está declinando. À medida que o Ocidente tenta impor seus valores e proteger seus interesses, as sociedades não ocidentais se defrontam com uma escolha. Algumas tentam emular o Ocidente e a ele se juntar ou "atrelar-se" a ele. Outras sociedades confucianas e islâmicas tentam expandir seu próprio poder económico e militar para resistir e para "contrabalançar" o Ocidente. Desse modo, um eixo central da política mundial pós-Guerra Fria é a interacção do poder e da cultura ocidentais com o poder e a cultura de civilizações não ocidentais.*
> *[…]*
> *Os padrões predominantes de desenvolvimento político e económico diferem de uma civilização para outra. As questões-chave do cenário internacional envolvem diferenças entre civilizações.*

[8] Chomsky (2007), por exemplo, refere que, no início do século XXI, os EUA procurou manter a hegemonia através da ameaça ou do uso da força militar para garantir os seus interesses ou para dissuadir os seus potenciais adversários. A nova doutrina de segurança nacional preconizava um mundo unipolar, no qual os EUA não tinham concorrência. Segundo o autor, a nova estratégia deixava o mundo mais perigoso e dividido, e os EUA menos seguros.

*O poder está-se deslocando da civilização ocidental que há tanto tempo predomina para civilizações não ocidentais. A política mundial tornou-se multipolar e multicivilizacional.»*

Será que não é essa leitura que mantém os conflitos entre Israel e a Palestina, a crise na península da Coreia, as "dores de cabeça" que o Irão representa para os EUA, e mais recentemente o conflito na Síria, e entre a Ucrânia e a Rússia e entre China e Taiwan? Se se tiver em conta a situação do terrorismo, com a "Al Qaeda" de Ossama Bin Laden, o Estado Islâmico, "Boko Haram", a Guerra no Afeganistão, Iraque, a Primavera Árabe (na Tunísia, Líbia, Egipto), o conflito no Yémen, Sudão e Somália, em todos os casos notou-se a omnipresença dos EUA como "Polícia do Mundo" e o interesse em impor os seus valores e em fazer prevalecer os seus interesses.[9]

Com 4 % da população do mundo, depois da Segunda Guerra Mundial, os EUA detinham cerca de 50 % do PIB global, e durante a "Guerra Fria", o PIB da União Soviética nunca se aproximou do PIB dos EUA, alcançando apenas 40 % no seu auge. Por sua vez, em 1950, em termos de PPC, os EUA detinham 27,3 % do PIB mundial, enquanto a China detinha apenas 4,5 %. Em 1990, no final da "Guerra Fria", os EUA detinham 20,6 % e a China 3,86 %. Já em 2018, os EUA detinham 15 %, enquanto a China tinha 18,6 %, ou seja, nesse aspecto crucial, os EUA já estavam em segundo lugar. No entanto, os americanos têm um rendimento nominal *per capita* de 62 641 dólares, sendo seis vezes maior do que o da China, ou seja, de 9771 dólares (Mahbubani, 2020). A população chinesa é de cerca de 1,4 mil milhões de habitantes, enquanto a americana é de 330 milhões, isto é, a China tem cerca de 4 vezes a população dos EUA. Na verdade, actualmente os EUA estão num conflito com uma forte potência militar e nuclear que é a Rússia (no que respeita à guerra com a Ucrânia), e uma acesa disputa comercial, tecnológica e económica com uma potência económica em expansão, que é a China, mas com um espaço territorial de ebulição, que é Taiwan. Na óptica de Mahbubani, uma das armas poderosas dos EUA são a sua moeda, o dólar, que é praticamente indispensável para o comércio e para as transacções financeiras ao nível global[10], e também o facto de actuarem, quase sempre, com base em alianças sólidas com os seus parceiros ocidentais da NATO.

Desde Fevereiro de 2022, muito se tem falado da Rússia e do seu líder, Vladimir Putin, e não pelos melhores motivos. A razão principal é por ter iniciado um conflito com um país vizinho – a Ucrânia –, tendo esse conflito resultado na morte de muitas pessoas, destruição de

[9] A história ensinou-nos que há cinco principais tipos de guerras, nomeadamente as comerciais/económicas, as tecnológicas, as geopolíticas, as do capital e as militares.

[10] Foi graças aos grandes sucessos globais dos EUA que o dólar americano se tornou a moeda de reserva dominante a nível mundial, o que permitiu aos americanos pedir demasiado dinheiro emprestado ao resto do Mundo (incluindo à China), o que colocou esses países na posição frágil de detenção da dívida de um país excessivamente endividado, que está rapidamente a aumentar e a monetizar a sua dívida, e que paga taxas de juro reais significativamente negativas aos detentores da sua dívida. Sendo a moeda dominante no comércio, fluxos de capital e reservas mundiais, o dólar americano colocou os EUA na posição invejável de ser capaz de imprimir o dinheiro mundial, impor sanções aos seus inimigos, e actualmente tem um leque diversificado de sanções que corporizam o arsenal de armas que mais usam.

bens e infra-estruturas e gerado uma crise humana de grandes proporções, afectando também as cadeias de produção e distribuição de alimentos, combustíveis e fertilizantes, e abalando a correlação de forças ao nível global. A Rússia tem 15 milhões de quilómetros quadrados de extensão, abrange 15 fusos horários, faz parte da Europa e da Ásia, possui duas vezes a extensão dos EUA ou da China, cinco vezes a extensão da Índia e 25 vezes a do Reino Unido. Todavia, tem uma população relativamente pouco numerosa, de cerca de 144 milhões de habitantes, inferior à da Nigéria ou do Paquistão.

Apesar de 75 % do seu território se situar na Ásia, incluindo importantes riquezas minerais e hidrocarbonetos, só 22 % da sua população vive nesse continente, não sendo uma efectiva potência asiática. Segundo Marshall (2017), o importante "ponto de fricção" entre a Rússia e a Ucrânia é a possibilidade real dos EUA e o Ocidente controlarem o governo ucraniano e poderem usar esse território para tornar mais vulnerável a segurança da Rússia, dado que sob esse espaço geográfico, a Rússia, e particularmente Moscovo, tem reduzida "profundidade estratégica". A grande extensão de terreno plano que forma a planície do Norte europeu e eliminando a zona tampão que representa o actual território da Ucrânia, a Rússia sentiu-se "desrespeitada como potência militar global" e avançou para a Península da Crimeia, primeiro, e mais recentemente para a Ucrânia, mostrando que estava disposta a defender militarmente o que encara como os seus interesses no "exterior próximo", e transmitindo ao Mundo que, quando confrontada com algo visto como uma ameaça existencial, uma grande potência reserva-se ao direito de usar a força para se impor.

A crise na Ucrânia pôs de novo o Mundo na onda da história criada em Agosto de 1914 e durante a II Guerra Mundial, em que a Alemanha e a Rússia tiveram alguns dos embates mais sangrentos. Já durante a "Guerra Fria", os EUA e o Ocidente enfrentaram a Rússia no quadro da URSS, e actualmente os EUA e o Ocidente enfrentam a Rússia na Ucrânia. Os problemas antigos de "integrar a Rússia na Europa Transatlântica", a expansão da NATO após a desintegração da URSS e a forma humilhante como foi tratada na "era pós-Muro de Berlim", e a vulnerabilidade geográfica de Moscovo por não ter "*suficiente profundidade estratégica*", não deram muitas alternativas à Rússia, caso quisesse continuar a "manter influência na sua região geográfica tradicional", senão avançar para o conflito. O combate está a ser travado directamente entre a Rússia e a Ucrânia, mas indirectamente entre os EUA, o Ocidente e a Rússia, e há vários especialistas que reconhecem que se a NATO fosse inactiva ou se se fracturasse, significaria praticamente uma vitória de Vladimir Putin, como aconteceu com a Península da Crimeia, em 2014. Kaplan (2022:15-16) faz-nos recordar que:

> *«(…) não foi um acontecimento internacional que pôs termo à Guerra Fria, a qual, pelo contrário, terminou em função da política interna. A União Soviética começou a desmoronar-se por dentro a partir do fim da década de 1980. (…) Pode tudo depender da saúde política interna da Rússia,*

*da China e das Nações do Ocidente. As tensões políticas no interior das sociedades ocidentais estão à vista; as da Rússia e da China são mais opacas, porque se trata de sociedades autoritárias. De momento, porém, muito dependerá da OTAN e da medida em que a aliança conseguir manter a sua unidade momentânea.»*[11]

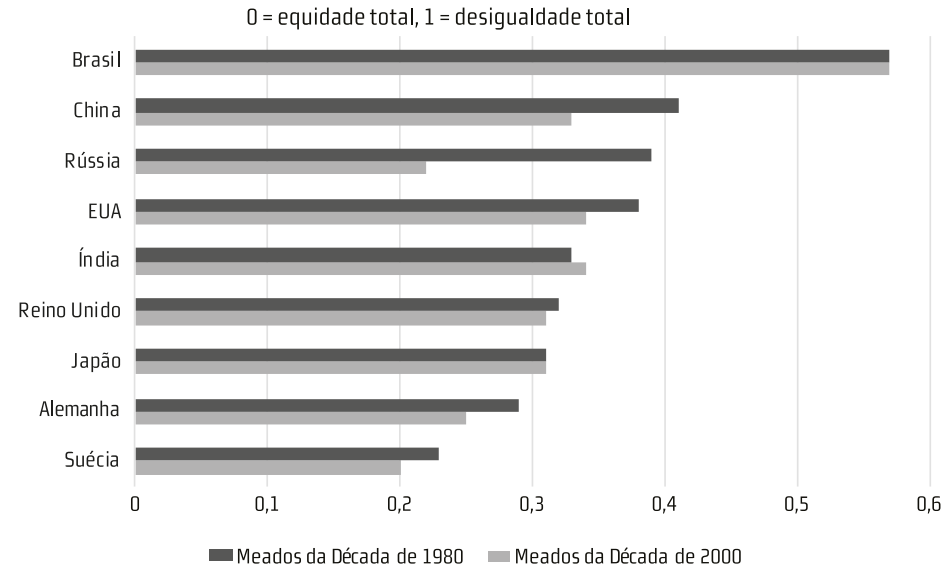
Como é possível constatar, esse conflito geoestratégico global não vai ser decidido nos próximos dias ou semanas, na medida em que a crise na Ucrânia (e, por extensão, a crise de Taiwan), terá naturalmente sucessivas fases de arrastamento, em que outras regiões como o Médio Oriente ou grupos de países (como os BRICS, os da América Latina ou os países africanos) poderão influenciar as tendências do conflito e os seus resultados.

Por vários motivos, a China assume-se já como uma potência global e em franco crescimento. A sua influência económica é planetária, o seu crescimento económico acelerado e robusto gerou recursos para reduzir a pobreza da sua população, implantar infra-estruturas modernas, equipar adequadamente o seu exército, apostar na economia do conhecimento e projectar o seu poder pelos "quatro cantos do mundo", incluindo por via da Iniciativa da "Nova Rota da Seda", assente na edificação de grande rede de infra-estruturas de transporte (portos, rodovias e ferrovias) conectando os continentes para o escoamento dos produtos, lançada em 2013. A China tem um enorme mercado interno, uma localização geográfica que permite controlar as principais linhas marítimas de comunicação que ligam oceanos e continentes, tem frente para o Pacífico Ocidental e tem profundidade em terra que chega à Ásia Central, rica em petróleo e gás natural.

Um aspecto importante que o Gráfico 2 expõe é que os países emergentes, no geral, têm um nível de desigualdade de rendimentos elevado, mesmo se comparado aos países industrializados, e essa desigualdade tem estado a reduzir mais lentamente, com excepção da Rússia. A longo prazo, e se não forem tomadas medidas de políticas assertivas, as desigualdades de renda elevadas podem afectar o ritmo e a qualidade do crescimento.

[11] Foi interessante acompanhar a rebelião promovida pelo líder do Grupo Wagner, Yevgeny Prigozhin, gerando um ambiente tenso no dia 24 de Junho de 2023, tendo em conta o actual estágio do conflito entre a Rússia e a Ucrânia e o facto da Rússia possuir capacidade nuclear só equiparável aos EUA, o que adensou as preocupações no caso de uma guerra civil ou golpe de estado.

**GRÁFICO 2:** COEFICIENTE DE GINI DE DESIGUALDADE DE RENDIMENTOS.




Fonte: The Economist, 2012:200.

Como foi possível assinalar, o mundo tem vindo a trilhar caminhos turbulentos que estão a redesenhar o conceito de capitalismo como o conhecíamos, altera a natureza e características da globalização e provoca tensões e crispações geoestratégicas, radicalizando as posições de alguns dos mais poderosos actores na economia global. É natural que isso possa gerar não apenas alterações na correlação de forças ao nível do poder global, mas também provoque consequências imprevisíveis e incertezas e riscos em países pobres, Nações ainda com elevada dependência dos países ricos, que não lograram fazer a transformação estrutural das suas economias e, por consequência, muito vulneráveis aos choques externos e perante a volatilidade dos preços das mercadorias no mercado internacional. É sobre Moçambique, as suas vantagens, oportunidades, desafios e o "posicionamento estratégico" do País que vamos abordar na parte que se segue.

## AS VANTAGENS COMPETITIVAS DE MOÇAMBIQUE NUM MUNDO DE ELEVADA PLASTICIDADE

A conquista da liberdade e da independência política do País, em 1975, abriu novas e boas perspectivas para a emancipação económica da "Jovem Nação", que foram contrariadas por factores como as calamidades naturais, a desestabilização do País pelos regimes minoritários e a consequente guerra interna, as contradições práticas do modelo adoptado e as incompreensões das políticas de desenvolvimento, o abandono do País de quadros qualificados do aparelho

de Estado, a sua substituição por quadros sem experiência adequada e até casos de clara sabotagem por parte dos colonos antes de abandonarem o País. O Governo respondeu a essas adversidades com a abertura económica, acordo com as Instituições de "*Bretton Woods*", negociações com a RENAMO, alteração da Constituição da República, abertura política ao multipartidarismo e realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994. O programa de reconstrução e as estratégias de combate à pobreza implementados desde 1995, permitiram implantar infra-estruturas básicas e estabilizar a situação sócio-económica, particularmente nas zonas rurais, tendo levado o País a abrir-se mais ao mundo e mostrar que Moçambique estava preparado e tinha o clima económico apropriado para acolher investimento estrangeiro. Foi assim que projectos como a MOZAL e a SASOL foram implementados e provaram que o País tinha condições para acolher iniciativas económicas de grande envergadura (Valá, 2009).

A localização geoestratégica de Moçambique fá-lo ser uma verdadeira "*Pêrola Valiosa no Índico*", com uma superfície de 799 380 km², cerca de 32,4 milhões de habitantes, com uma linha de costa de perto de 2770 km e 36 milhões de hectares de terra arável, em que menos de 20 % são cultivados. Cerca de 66 % da população vive nas zonas rurais, 79 % da população tem entre 0 e 34 anos de idade, perto de 70 % depende da agricultura para a sua subsistência e reprodução social, e a agricultura contribui com cerca de 25 % para o PIB nacional, além de que mais de 98 % do tecido empresarial é constituído por Micro PME's, e a taxa de crescimento populacional está no patamar de 2,7 % (Valá, 2021c). Esses indicadores dão conta que o País terá de continuar a investir pesadamente nas áreas rurais, na agricultura, no apoio às Micro PME's e nos jovens.

Mas Moçambique não tem só boas notícias ou perspectivas promissoras para o seu desenvolvimento económico. Se aos dados acima acrescermos o índice de pobreza a situar-se em 43 %, a taxa de desemprego estando ao nível de 17,5 %, a desnutrição crónica com a cifra de 38 %, a população analfabeta em 44,9 %, a população que usa *internet* na banda de 23 % e que beneficia da energia em 44,5 %, a taxa de bancarização a situar-se em 34,5 %, a inclusão financeira no nível de 48 % e a capitalização bolsista em % do PIB no patamar de 25,55 % (MEF, 2023; Banco de Moçambique, 2023; Banco de Moçambique, 2023b; INE, 2023; BVM, 2022; Governo de Moçambique, 2021a; Valá, 2022), por si só essas métricas dão conta que é necessário continuar a apostar no combate à pobreza, no desenvolvimento do capital humano, na implantação de infra-estruturas de comunicação, no aumento da produtividade na economia, nas tecnologias e na expansão dos serviços financeiros.[12]

A recuperação económica acelerou, tendo o crescimento económico atingido 4,1 %, em 2022, apesar da deterioração da economia mundial. A agricultura e os serviços tiveram um bom desempenho, graças à maior produtividade agrícola e ao pleno restabelecimento da

[12] Dados do Instituto Nacional de Estatística, do Banco de Moçambique e da Bolsa de Valores de Moçambique, referentes a Junho de 2023.

mobilidade após a pandemia da COVID-19. O aumento da procura externa e dos preços dos principais produtos de exportação de Moçambique, com destaque para o carvão e o alumínio, forneceram o ímpeto adicional à recuperação económica. O impacto macroeconómico mais vasto decorrente do conflito entre a Rússia e a Ucrânia foi mitigado pelos fracos laços comerciais e de investimento entre Moçambique e a Rússia e a Ucrânia, bem como pelos preços mais elevados dos principais produtos de exportação do País.

A inflação atingiu o pico dos últimos cinco anos com o aumento global dos preços dos combustíveis e dos alimentos, e as condições meteorológicas adversas reduziram a produção doméstica de alimentos. A inflação global atingiu 9,8 %, em 2022, impulsionada pela inflação dos alimentos. O Banco Central reagiu ao aumento de inflação, aumentando consistentemente as taxas de juro directoras. A restrição monetária tem limitado o crescimento do crédito e colocou as taxas de juro reais de Moçambique entre as mais altas da região. As elevadas taxas de juro reais são também reflexo de um sector financeiro pouco desenvolvido, de um baixo nível de poupança, de poder de mercado dos investidores institucionais, e do aumento do endividamento interno público (Banco Mundial, 2023; Valá, 2022).[13]

Para o Banco Mundial (2023), as perspectivas a médio prazo são positivas, ainda que sujeitas a substanciais riscos de revisão em baixa. Espera-se que o crescimento acelere a médio prazo, atingindo 6 % em 2023-2025, impulsionado pela contínua recuperação dos serviços, aumento da produção de GNL, e preços elevados das matérias-primas. O crescimento do PIB, em 2023, foi de 5,01 %, contra 4,16 % registado em 2022, a inflação média anual foi de 7,13 %, representando uma desaceleração de 3,17 pontos percentuais face à inflação de 10,3 % registada em 2022, e as Reservas Internacionais Líquidas (RIL) permitiram cobrir 4,3 meses de importação de bens e serviços não factoriais, excluindo as importações dos grandes projectos (Governo de Moçambique, 2024).

Embora o MEF (2023), no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) 2024-2026, previsse que a economia pudesse crescer 7 % em 2023, dois pontos percentuais acima do objectivo do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2023 (Governo de Moçambique, 2021), essa previsão não se efectivou, mas mantem-se, no PESOD 2024, a estimativa de uma taxa de crescimento de 5,5 %, não obstante a prevalência de riscos e incertezas no médio prazo, prevendo-se que a inflação desacelere para um dígito (7 %) a médio prazo, e as RIL permitam fazer a cobertura de 3 meses de importação de bens e serviços não factoriais, excluindo os megaprojectos (Governo de Moçambique, 2023).

[13] No Comité de Política Monetária realizado a 31 de Maio de 2023, o Banco de Moçambique (2023c) decidiu pela manutenção das taxas de juros de política monetária em 17,25 %, aumentou os coeficientes de reservas obrigatórias de 28 % para 39 % em moeda nacional, e de 28,5 % para 39,5 % em moeda estrangeira; reconheceu que persistem riscos e incertezas subjacentes às projecções de inflação, que em Abril de 2023 reduziu para 9,6 %, mantendo a perspectiva de inflação no médio prazo num dígito; referiu que a dívida pública interna se agravou e sinalizou que o crescimento económico será moderado.

No entanto, riscos substanciais de revisão em baixa poderão reduzir o crescimento do PIB a médio prazo, para 4,5 %. Os principais riscos decorrem de desastres climáticos e dos riscos de segurança no Norte de Moçambique, que podem atrasar ainda mais a retoma do projecto de GNL liderado pela *TotalEnergies*. As persistentes pressões sobre os preços dos alimentos e dos combustíveis resultantes de um conflito prolongado na Ucrânia e no Médio Oriente poderão levar a mais restrições monetárias, retardando a recuperação económica. Além disso, a problemática na implementação da reforma na tabela salarial do Estado tem estado a exacerbar as pressões fiscais e a exigir um melhor alinhamento e convergência entre a política fiscal e a monetária.

**TABELA 4:** PRINCIPAIS INDICADORES MACROECONÓMICOS DE MOÇAMBIQUE (2016-2023).

| **Principais Indicadores Macroeconómicos de Moçambique** | **2016 Real** | **2017 Real** | **2018 Real** | **2019 Real** | **2020 Real** | **2021 Real** | **2022 Real** | **2023 Real** | **2024 Proj** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Taxa de Crescimento Real (%) | 3,8 | 3,7 | 3,4 | 2,3 | -1,2 | 1,1 | 4,15 | 5,1 | 5,5 |
| Taxa de Inflação Média Anual (%) | 19,6 | 15,1 | 3,9 | 2,78 | 3,14 | 4,16 | 10,28 | 7,13 | 7,0 |
| RIL (Meses de Cobertura de Importação) | 3,6 | 7,3 | 6,8 | 6,7 | 6 | 6 | 3 | 4,3 | 3,0 |
| Exportações (USD Milhões) | 3460,3 | 4725,3 | 3872 | 4718 | 3588 | 5579 | 6058,1 | 5935,6 | 9703 |
| Importações (USD Milhões) | 4814 | 3751,5 | 4483,3 | 6799 | 5883 | 7387 | 10 839 | 6569,9 | 10 414 |
| Investimento Directo Estrangeiro (USD Milhões) | 3093,4 | 2293,1 | 4483,3 | 2211,7 | 2264 | 1555,2 | ... | 2364 | ... |
| Receitas do Estado (MT Milhões) | 165 595 | 231 750 | 211 922 | 276 431 | 236 322 | 127 422 | 283 143 | 326 257,9 | 383 537,5 |
| População (Milhões de Habitantes) | 26,4 | 27,1 | 27,9 | 28,5 | 29,3 | 30,8 | 31,6 | 32,4 | 33,2 |

Fonte: Governo de Moçambique, PESOE (2017; 2018; 2019; 2020; 2021b; 2022; 2023;2024).

Apesar da desaceleração do crescimento do PIB desde 2016, da contracção económica no ano 2020 (-1,2 %), e do aumento da inflação e redução das RIL, as perspectivas económicas nacionais para o médio prazo são positivas, apontando para a consolidação do processo de recuperação económica. Essa tendência dos indicadores macroeconómicos, bem ilustrada na tabela 4, tem implicações na contracção do financiamento, afectam os grupos sociais de baixa renda e agravam a vulnerabilidade da dívida pública. Responder a esses desafios requer conter a despesa pública, garantir a sustentabilidade fiscal e mobilizar mais receitas internas, reduzir as taxas de juros, manter a inflação na banda de um dígito, prosseguir na melhoria do ambiente de negócios e incrementar significativamente a produtividade e a competitividade da economia. As empresas nacionais não terão êxito se não basearem as suas estratégias na melhoria e na

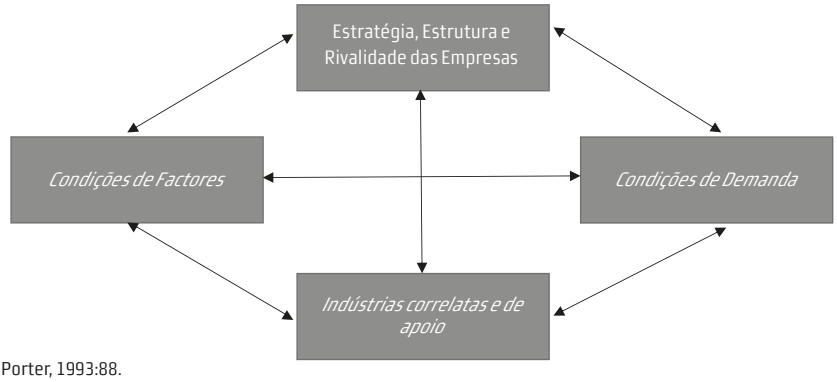
inovação, numa disposição de competir e no conhecimento realista de seu ambiente nacional e internacional, e de como melhorá-lo permanentemente. Os governos devem fixar, através de um processo de planeamento participativo, as metas adequadas – de forma indicativa, e não imperativa, como ocorre numa economia de planificação centralizada – das áreas económicas em que o País tem maior vantagem competitiva, das indústrias mais dinâmicas, dos índices de produção e produtividade, num diálogo e concertação entre os diversos actores económicos, que sustenta a prosperidade económica a longo prazo. Frequentemente, as empresas bem-sucedidas concentram-se em determinadas cidades ou regiões dentro do País, constituindo "*Clusters*", ou seja, um aglomerado de empresas que operam em um sector ou área geográfica específica, e que estão interconectados e colaboram entre si para obter vantagens competitivas. A visão de Porter (1993:80-81) mostra a relevância das circunstâncias nacionais no êxito das empresas nacionais no contexto global, nos seguintes termos:

> *«(…). Os países têm êxito quando o ambiente nacional permite, de maneira excepcional, que as empresas identifiquem novas estratégias de competir numa indústria. Os países têm êxito quando as circunstâncias locais proporcionam às empresas o estímulo para adoptar essas estratégias sem demora e agressivamente. Os países fracassam quando as empresas não recebem os sinais adequados, não sofrem as pressões acertadas e não têm a capacidade necessária.*
>
> *A manutenção da vantagem competitiva por muito tempo exige que suas fontes sejam melhoradas. Para tanto, são necessários tecnologia, conhecimentos e métodos mais sofisticados e investimento constante.*
>
> *Os países têm êxito em indústrias onde as vantagens locais são valiosas em outros países e onde suas inovações e melhorias antecipam as necessidades internacionais. O êxito da competição internacional exige que as empresas traduzam as posições internas em posições internacionais. Isso permite que as vantagens do país sejam aumentadas e reforçadas por uma estratégia global.»*

A citação acima enfatiza a necessidade de o sector privado estar devidamente articulado com o Estado para a exploração das vantagens competitivas do País, que a actividade de dar respostas às demandas internas do País não deve perder de vista a necessidade de reforçar a capacidade de competir além fronteiras, e que é fundamental olhar com prioridade para o papel promotor do Estado, a necessidade de crescente conhecimento, tecnologias e investimentos para viabilizar a internacionalização das empresas nacionais. As vantagens competitivas nacionais e a sua projecção internacional precisam de fazer parte de um processo premeditado de planeamento, de concepção e implementação de estratégias de industrialização compreensivas, de criação de condições para satisfazer a demanda, de agrupamento de indústrias da mesma área (Clusters Industriais) e que beneficiam de serviços de apoio ao desenvolvimento de negócios

e de condições de factores que permitam competir com vantagem na região e no globo. Esses aspectos vêm bem reflectidos na Figura 1, sobre as determinantes da vantagem nacional.

**FIGURA 1:** DETERMINANTES DA VANTAGEM NACIONAL.




Fonte: Porter, 1993:88.

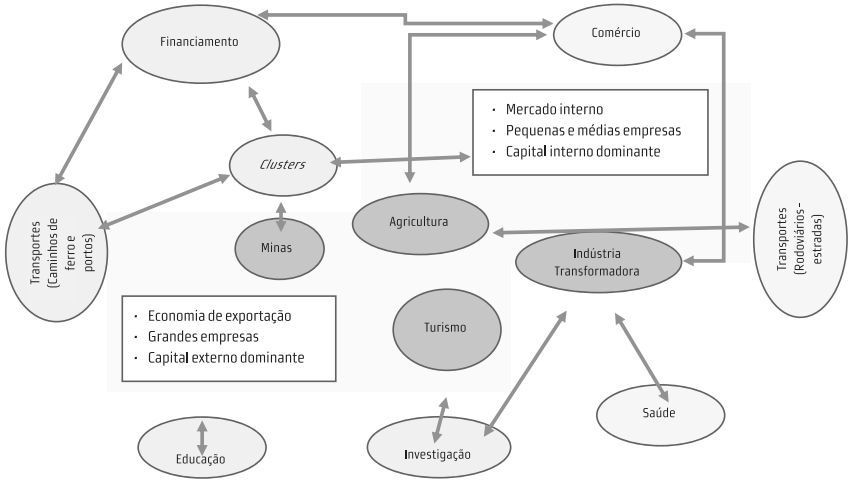
Actualmente tem-se propalado aos quatro ventos que o gás natural da Bacia do Rovuma vai retirar Moçambique da situação de pobreza e elevar o nível de desenvolvimento humano, como se esse recurso fosse a "*tábua de salvação da Nação*". As elevadas expectativas criadas em torno do gás não devem impedir que enxerguemos que Moçambique é muito mais que gás natural, e também muito mais que carvão mineral, areias pesadas, rubis, grafite, pedras preciosas, mármore e ouro. Moçambique é o país do algodão, da castanha de cajú, do chá e do coco, do gergelim, do tabaco, da macadâmia, da pera abacate, da soja, do feijão bóer, do arroz, do milho, da mandioca, da carne de boa qualidade, é o país de praias belas e do turismo para os diferentes gostos e bolsos.

A nossa Nação não tem como não tirar proveito dos Corredores de Desenvolvimento servindo a integração territorial do País e o "*hinterland*", é também o país do peixe e do camarão saboroso, é o país do alumínio, é o país que tem a HCB e certamente é uma potência regional em termos energéticos, é um país de jovens podendo ainda explorar melhor o dividendo demográfico, é um país de florestas de grande valor económico, com elevada biodiversidade, é um país que pode ampliar significativamente as suas conexões comerciais com os países vizinhos e com condições apropriadas para estabelecer uma diversificada indústria transformadora. E o potencial económico não se resume ao que foi dito neste parágrafo, sobretudo se se explorar plenamente as sinergias a estabelecer no entrecruzamento entre a economia, a cultura e a história, a população jovem, a exploração racional e sustentável dos recursos naturais, a inclusão e participação activa dos cidadãos num projecto de responsabilidades partilhadas, onde as tecnologias e os serviços financeiros podem lubrificar ainda mais as engrenagens económicas.

Impulsionar a produtividade agrícola é, na óptica de Lopes (2020), o caminho mais apropriado para enveredar pela transformação estrutural da economia, e a aliança entre a agricultura e a industrialização é suportada na necessidade de modernizar e formalizar os sistemas económicos. O autor defende que a industrialização requer políticas industriais integradas, assegurando que seja uma prioridade nacional e não um assunto da alçada de um Ministério. Por outro lado, os Ministérios com pastas relacionadas com o desenvolvimento do capital humano não podem estar dissociados da centralidade das políticas económicas e não podem ser considerados como gastadores confinados à questão da protecção social. O sector da manufactura tem sido o motor do desenvolvimento económico na maior parte dos países desenvolvidos, e muito poucos conseguiram o seu desenvolvimento sem uma base industrial sólida. Moçambique tem muito a ganhar com a implementação de uma abrangente estratégia de industrialização, alinhada com a modernização da agricultura, sofisticação tecnológica e desenvolvimento de recursos humanos.

A política macroeconómica tem como finalidade a criação de condições para o crescimento económico estável e duradouro que beneficie os moçambicanos, preserve o ambiente, assegure a sustentabilidade da exploração dos recursos naturais, garanta a democracia e a liberdade dos cidadãos em ambiente de estabilidade política e social. Os diversos instrumentos de planeamento e gestão macroeconómica devem ser aplicados de forma coordenada entre si, e devem ser convergentes com os objectivos de desenvolvimento, o que pressupõe o devido alinhamento entre as políticas fiscal, orçamental, monetária, cambial, comercial, entre outras dimensões, incluindo os incentivos para a modernização e competitividade dos sectores produtivos e de serviços, ambiente de negócios, padrão de acumulação, as políticas de preços e mercados, entre outros aspectos. Tendo em conta a sua importância actual e o potencial de dinamizar a economia no futuro, os sectores produtivos de bens materiais prioritários são: i) agricultura, pescas e segurança alimentar; ii) indústria transformadora, com ênfase para a alimentar e de bebidas, têxtil, construção civil, gráfica e de papel e metalo-mecânica; iii) exploração mineral, hidrocarbonetos e energética, e; iv) turismo. Essas áreas deverão ser suportadas por serviços de saúde, educação, infra-estruturas de transporte e comunicações (estradas, caminhos de ferro, portos, aeroportos, telecomunicações, *internet*, etc.), infra-estruturas institucionais, comércio e financiamento, conforme expresso na Figura 2.

**FIGURA 2:** SECTORES PRODUTIVOS DE BENS MATERIAIS E SECTORES DE SERVIÇOS PRIORITÁRIOS.

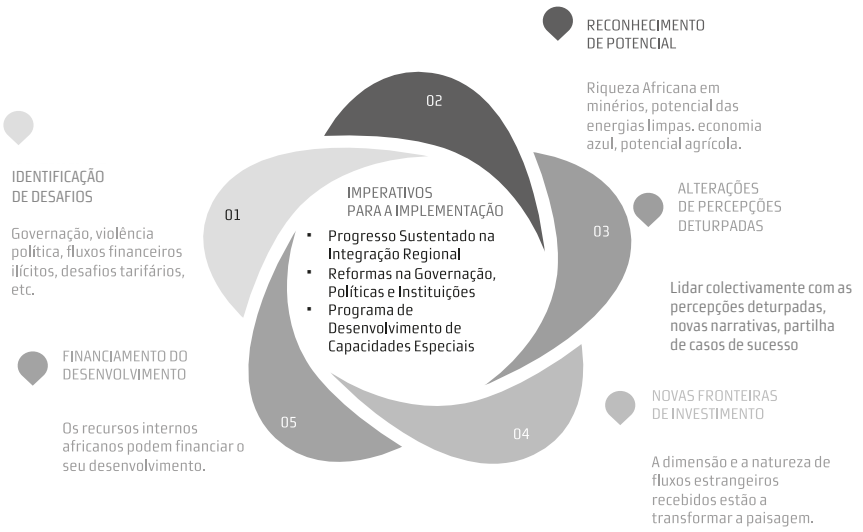



Fonte: Comité de Conselheiros, 2013:110.

Quer o Banco Mundial (2023), quer o FMI (2022) enfatizam que Moçambique deve apostar num novo paradigma de desenvolvimento baseado em fontes diversificadas de crescimento, produtividade e emprego, fortemente influenciado pelos resultados modestos das estratégias de combate à pobreza implementadas no passado, pelo facto de a economia estar muito concentrada e dependente dos grandes projectos de capital intensivo e porque mais de meio milhão de pessoas entram na força de trabalho todos os anos. O forte desempenho do crescimento nas últimas décadas ajudou a reduzir a pobreza, ainda que a um ritmo desigual e em paralelo com um aumento da desigualdade. O crescimento beneficiou principalmente quem se encontrava no topo da distribuição de rendimentos, com o coeficiente de Gini a subir de 47 % para 56 %, entre 2002 e 2015. Este padrão deve-se, em parte, à forte dependência da indústria extractiva, com fracas ligações à economia em geral, e à baixa produtividade no sector agrícola, o principal meio de subsistência dos pobres.

Tendo feito um esforço de não ficar bloqueado perante a "*armadilha do diagnóstico*", procurou trazer-se algumas ideias que possam ajudar a influenciar o futuro, começando com a análise da situação actual e os desafios para o futuro, a avaliação e o reconhecimento do potencial económico e social, a consciência da existência de narrativas deturpadas, a necessidade de alterá-las de forma urgente e o imperativo de agir em consonância com as novas narrativas mais realistas, bem como as novas fronteiras de investimento e o financiamento ao desenvolvimento, que poderão alterar o panorama económico dos países africanos num processo conduzido pelos próprios africanos, conforme explicitado na Figura 3.

**FIGURA 3:** OS 5 EIXOS DE ACÇÃO PARA ALTERAR AS CIRCUNSTÂNCIAS E OS ESFORÇOS INDIVIDUAIS PARA A TRANSFORMAÇÃO SUSTENTÁVEL.




Fonte: Lopes & Kararach, 2022:307.

A actual estratégia de crescimento de Moçambique tem sido particularmente limitada na sua capacidade de gerar empregos produtivos e de aumentar significativamente a produtividade nas actividades que a maioria das famílias pobres desenvolvem (agricultura, pescas e pequenos negócios), numa lógica fundamentalmente de subsistência, com pouca redundância e só marginalmente integradas no mercado. A percentagem de emprego na agricultura caiu de 83 %, em 1997, para 70 %, em 2020, tendo a maior parte da mão-de-obra passado para o sector de serviços. No entanto, embora os serviços tenham oferecido uma via mais ampla para o emprego não-agrícola, o sector é fortemente dominado por actividades informais. Numa perspectiva de futuro, o crescimento sustentado, de base ampla e inclusiva não ocorrerá com uma concentração apenas na indústria extractiva e na agricultura de baixa produtividade. Será necessário aumentar a produtividade nos serviços e estimular a formalização de empresas informais, reforçando ao mesmo tempo as ligações inter-sectoriais (Valá, 2021b; Banco Mundial, 2023; FMI, 2022).[14]

As vantagens competitivas do País no contexto da globalização económica estarão dependentes da forma como Moçambique vai formular e implementar o modelo de desenvolvimento que traga estabilidade política e social, permita gerar prosperidade económica, valorize a sua cultura e proteja o ambiente. O paradigma de desenvolvimento deve ser sustentável nas diversas perspectivas e, por isso, deve estar orientado para dentro (endógeno), fortalecendo o capital

humano e as instituições, deve estar voltado para resolver os principais problemas enfrentados pela população, usar racionalmente os recursos disponíveis, e promover mais participação, liberdade, bem-estar e gerar felicidade. Essa visão e modelo de desenvolvimento já foi bem tratado por vários autores, que combina competência, meritocracia, comprometimento, primazia do interesse nacional, que possa cristalizar uma «*empreitada de desenvolvimento clara e consistente, inclusiva, criativa e transformativa, pragmática e de longo prazo*».[15]

## NOTAS FINAIS

A situação que Moçambique atravessa não é motivo para alarme, para "lançar a toalha ao chão" e muito menos para entrar em desespero ou descontrolo. Muitas sociedades experimentaram, em certos períodos da sua história, os seus próprios momentos de crise. Há crises de valores, pandemias, crescimento populacional, conflitos profundos e instabilidade, especulação financeira, fragilidades na educação, escassez energética, prevalência da pobreza, caos económico, estagnação cultural, fome e falta de acesso a bens elementares como água potável, saneamento e transporte adequado, interioridade[16] e maus vizinhos, calamidades naturais, conflitos éticos e religiosos, fortes divergências político-partidárias, elevado endividamento, desequilíbrios na balança comercial, má governação e maldição dos recursos naturais, entre outros factores. Por esse motivo, Sharma (2013:12) reconhece que «*ninguém é capaz de identificar ao certo qual a combinação exacta de motivos que fazem uma nação crescer ou deixar de*

[14] Apesar de o Governo ter definido como áreas de concentração da acção governativa a agricultura, turismo, energia, indústria e infraestruturas, uma análise dos resultados do processo de planeamento nos últimos nove anos levanta dúvidas sobre até que ponto os resultados alcançados com essa priorização foram positivos, apontando contrariedades como a crise económica global, a "crise das dívidas não declaradas" e o congelamento do apoio dos parceiros de cooperação, o efeito negativo dos eventos climáticos extremos e da pandemia da COVID-19 e a instabilidade no Centro do País e focos de terrorismo no Norte. O estudo de Mosca (2022) advoga que os objectivos das lideranças no País se resumem à manutenção do poder e ampliação de negócios. O autor refere que «*perante a pouca cultura empresarial, conhecimentos de gestão, das especializações técnicas e dos mercados (nacionais e internacionais), foram estabelecidas alianças com empresários e capital externo e com países que, sob a umbrela da cooperação e da solidariedade, buscavam condições de preferência na actuação das suas multinacionais e empresas. Gerou-se a indústria da corrupção aos diferentes níveis, cujos montantes envolvidos respeitam as hierarquias nas burocracias da Frelimo*» (Mosca, 2022:100). Não obstante, e apesar de a renda "*per capita*" não ter conhecido progressos significativos, o autor regista melhorias quantitativas nas áreas de saúde e educação, habitação, infra-estruturas de transporte, comunicações, acesso às novas tecnologias de informação, abastecimento de água e energia. Vide também Mosca (2020), Mussagy (2021), Valá (2019; 2021a; Valá, 2021b), e Castel-Branco (2022), sobre aspectos relacionados com o papel do Estado, gestão de choques externos, competitividade empresarial e como aproveitar as oportunidades oferecidas pela globalização.

[15] Vide Mosca (2020), Castel-Branco (2022), Valá (2017 & 2019), Mussagy (2021), Chang (2002), Sharma (2013), Lopes (2020) e Acemoglu & Robinson (2013).

[16] O conceito de interioridade foi usado por Paul Collier (2010), na sua obra *Os Milhões da Pobreza*, para referir-se a países sem acesso ao mar ou que se encontram praticamente cercados por um ou mais países. Um exemplo próximo desse tipo de países é o caso de Eswathini, localizado entre a RAS e Moçambique, não tendo acesso ao mar e isso dificulta as estratégias autónomas de promoção do comércio internacional.

*crescer. Não existe uma fórmula mágica, apenas uma longa lista de ingredientes (…)*»[17], enfatizando que na corrida pelo desenvolvimento económico é mais frequente verificarmos fracassos do que assistir a nações que cheguem ao topo.

A globalização económica tem o condão de, para alguns países, alterar a trajectória do crescimento económico, no sentido de ser mais inclusivo e pró-pobres, permitindo que as famílias de baixa renda tenham acesso aos activos económicos e aos mercados, a classe média cresça e se torne fundamental na sociedade e o desenvolvimento económico inclusivo proporcione à maioria da população bem-estar. Há ainda entraves de vulto, que não se restringem exclusivamente a Moçambique, como os ciclos de crescimento e recessão, os termos de troca do comércio internacional, o aumento da inflação, das taxas de juro e as taxas de câmbio, as medidas proteccionistas e os subsídios à exportação adoptados pelos países desenvolvidos, a problemática dos preços dos alimentos e dos combustíveis, a elevada informalidade económica, a questão do branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo, entre outros aspectos.

É necessário e urgente elevar a capacidade do Estado, e dos seus governos, de implementar uma combinação adequada de medidas de políticas de curto, médio e longo prazo por forma a promover o crescimento económico inclusivo e sustentável e a criação de maior resiliência aos choques internos e externos. É nessa perspectiva que autores como Chang (2007), Lopes & Kararach (2022) e Valá (2017) reconhecem que um Estado de Desenvolvimento é o que estará melhor calibrado para liderar o processo de crescimento económico inclusivo, promoção da industrialização e transformação estrutural da maioria das economias africanas, e Moçambique precisa de um Estado forte e desenvolvimentista que seja o *pivot*, promotor e dinamizador por forma a que o País explore plenamente as oportunidades que se apresentam com a transformação paradigmática do sistema capitalista e as alterações que se vislumbram na ordem económica internacional prevalecente.

Estamos numa fase de transição paradigmática, em que todos os países enfrentam as consequências das megatendências globais, com destaque para as transformações demográficas, mudanças climáticas, disrupção tecnológica, crescimento da urbanização, ascensão da China (da Ásia e dos Países Emergentes) e deslocamento da hegemonia do Ocidente para o Oriente, crises económicas e financeiras cada vez mais frequentes e profundas, crises epidemiológicas, fenómeno da emigração ilegal, terrorismo transnacional e o seu financiamento, branqueamento de capitais e conflitos geoestratégicos de repercussão

[17] Dentre a longa lista de ingredientes estão: i) permitir o livre fluxo de bens, capital e pessoas; ii) encorajar a poupança e garantir que as instituições financeiras canalizem os recursos para investimentos produtivos; iii) impor o Estado de direito e proteger o direito à propriedade; iv) estabilizar a economia com défices públicos e comerciais baixos; v) manter a inflação controlada; vi) abrir as portas ao capital estrangeiro, sobretudo quando o mesmo assume a forma de tecnologia; vii) construir melhores estradas, redes de energia, transportes e comunicações, bem como hospitais e escolas, melhorando permanentemente os serviços prestados aos cidadãos, e; viii) alimentar adequadamente a população, em especial as crianças.

global.[18] Num mundo muito turbulento, de muita competição e conflitos, é fundamental ter um Estado empreendedor e desenvolvimentista, que possa liderar o processo de reformas e transformações nacionais que permitam Moçambique chegar aos 50 anos de independência com nova postura, novas ambições e que seja, efectivamente, um país melhor capacitado para gerar bem-estar, progresso e segurança ao Povo, e seja visto no exterior como uma Nação que sabe o que quer, sabe onde quer chegar e está a movimentar-se inteligentemente para alcançar os objectivos grandiosos da Nação.[19]

O Estado deve estar preparado para trabalhar num novo contexto global agitado, deverá aprender a "relacionar-se mais amigavelmente" com o sector privado, a sociedade civil e a academia, e "abrir uma nova página" na relação com os Partidos da Oposição, pois "*só raramente há bom governo quando a oposição é frágil, é pouco actuante e sente-se marginalizada e acantonada*". Uma agenda de desenvolvimento, de responsabilidades partilhadas, tem de ser construída e implementada com sabedoria, criatividade, inclusão, sentido de Estado e de natureza intergeracional, pois sem paz e estabilidade não é possível promover desenvolvimento económico sustentável.

O sucesso dos países em termos de desenvolvimento económico está dependente de vários factores combinados, não sendo nem um processo linear e automático, nem livre de resistências e contrariedades. O nosso país ainda enfrenta, com preocupação, os problemas da pobreza, da fome, das desigualdades sociais, das assimetrias geográficas e de género e do desemprego, assuntos que o governo nacional, o sistema capitalista e a actual ordem económica internacional não conseguiram resolver cabalmente nos últimos quase 49 anos. Implementar, de forma criativa, pragmática e não dogmática os fundamentos do sistema capitalista e da economia de mercado, e fortalecer o Estado para conduzir uma "Agenda Nacional de Desenvolvimento Endógeno", pode evitar cometer erros que no passado foram muito caros para o País e para a sua população.

Os pontos fracos e as oportunidades perdidas pela Nação, requerem "*um novo começo e abordagens de intervenção inovativas e arrojadas*", assentes em: forte liderança e visão compreensiva e de longo prazo, bem como pessoas capacitadas a trabalhar em conjunto e orientadas para um grande objectivo nacional; educação relevante e de qualidade e fortemente conectada com as

[18] Há autores, como McRae (1994), que defendem que o enriquecimento não se resume a uma melhoria do nível de vida, comprar mais bens de consumo e gastar mais em saúde e educação, significando também poder, pois muda a ordem política do mundo. O século XX foi o "século americano", pois o poder económico, capacidade militar e influência global trouxe-lhe o papel de líder na política global. Nos nossos dias, assistimos a um movimento lento, mas consistente, da transferência da hegemonia do Ocidente para o Oriente, e que depois de 2030 poderemos estar perante um novo cenário denominado o "século asiático". Vide também *The Economist* (2012) e Wallace (1999).

[19] O actual cenário económico global exige ambição de propósitos e capacidade de implementação, visão de longo prazo e arrojo para executar políticas públicas transformativas e que sejam amigas do crescimento, produtividade, competitividade, ambiente de negócios e empregos. O relançamento saudável da economia terá de ser liderada pela industrialização e transformação estrutural da economia, investimento produtivo, promoção de exportações, expansão do consumo privado e alargamento do mercado interno, substituição de importações e ampliação da classe média.

demandas do sector produtivo e da sociedade; civismo e forte ética de trabalho; corrupção reduzida, respeito pelas regras e implantação do Estado de direito; um adequado sistema de alocação de recursos; ter um forte referencial sobre o pensamento global e procurar aproveitar as oportunidades que a globalização comporta.

É fundamental, igualmente, ter um inequívoco compromisso com a boa governação, a transparência, a meritocracia e o estímulo aos talentos; apostar no crescimento económico, ter uma elevada produtividade, crescente aumento dos rendimentos e possuir competitividade nos mercados nacionais, regionais e globais; fazer investimentos para melhorar as infra-estruturas, prover melhores serviços públicos aos cidadãos e potenciar a investigação para o desenvolvimento; ter políticas que não deixem para trás os pobres, que reduzam as gritantes desigualdades sociais e criem muitos empregos; apostar em novas tecnologias, na inovação e no empreendedorismo; ter sistemas judiciais e legislativo competente e actuante, um exército forte e forças de segurança e ordem pública eficaz para garantir a estabilidade, a paz e o respeito pela lei; ter uma moeda forte, estabilidade macroeconómica e um sistema financeiro promotor de negócios e favorável ao desenvolvimento económico.

Este exercício de reflexão e análise ensinou que não temos o poder, não temos a capacidade nem a influência necessárias para condicionar e domar os contornos do sistema capitalista e da ordem económica internacional estabelecida. Por conseguinte, é recomendável trabalhar nas variáveis e factores de natureza endógena para que Moçambique possa tirar vantagens económicas, políticas, sociais e reputacionais ao usar o sistema capitalista e a ordem económica internacional para seu próprio benefício.

Os sinais evidentes de transição paradigmática da ordem económica global e as mutações no sistema capitalista são desafios acrescidos para Moçambique, se pretende ser um país de renda média e com incremento significativo do índice de desenvolvimento humano nos próximos 25 anos, mas isso exigirá uma alteração revolucionária da gestão de processos políticos, económicos e sociais. Caso não sejam realizadas transformações profundas, o País poderá ficar atolado e preso nas armadilhas e teias paralisantes do "jogo económico global", que remetem os fracos para uma posição marginal, não aproveitando devidamente as oportunidades que advêm de uma adequada integração no sistema capitalista e na globalização perdendo, por consequência, a possibilidade de controlar o seu destino para assim promover o bem-estar dos moçambicanos.

A escolha do caminho de desenvolvimento a seguir é, e deve ser, dos moçambicanos, e temos de optar por gerir com inteligência e temperança os riscos, incertezas e os imprevistos, não deixando que o nosso destino fique em mãos alheias. Os próximos 25 anos serão um grande teste para avaliar a nossa visão, competência, capacidade, coragem e audácia de conduzir o nosso destino na trajectória da prosperidade económica, mas com estabilidade política e coesão social, e ter a criatividade e o pragmatismo de usar o sistema capitalista e a ordem

económica internacional para colocar os interesses de Moçambique e dos Moçambicanos em primeiro lugar.

O desenvolvimento sustentável de Moçambique não está, nem poderá estar, dissociado da forma como nos inserimos favoravelmente no sistema capitalista, da forma como calibramos internamente o sistema para servir o País e os seus interesses, e tenhamos um papel mais relevante na nova ordem económica internacional. Para isso, temos de munir-nos de uma visão consistente e ambição de criar algo com esforço próprio, ter gestores e cidadãos com ética, dar asas a esperança e construir a confiança tão necessária para consentir sacrifícios que nos conduzam a estar entre os melhores.

# REFERÊNCIAS


Acemoglu, D. & Robinson, J. (2013). *Porque Falham as Nações: As origens do poder, da prosperidade e da Pobreza*. Lisboa: Temas & Debates.

Banco Mundial (2023). *Actualidade Económica de Moçambique: Moldando o Futuro – O papel dos serviços no crescimento económico e geração de empregos*. Washington, D.C: Banco Mundial.

Banerjee, A. & Duflo, E. (2020). *Boa Economia para Tempos Difíceis: As melhores respostas para os maiores problemas*. Lisboa: Actual Editora.

BVM (2022). *Bolsa de Valores de Moçambique (2017-2022): Edificando um Mercado de Capitais Sustentável*. Maputo: BVM.

Castel-Branco, C. (2022). Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao Impacto da Globalização: Notas críticas soltas. In: C. Castel-Branco, R. Ali, S. Chichava, S. Forquilha, & C. Muianga (eds.). *Desafios para Moçambique 2022*. Maputo: IESE. pp. 457–467.

Chang, H.-J. (2014). *23 coisas que nunca lhe contam sobre a economia*. Lisboa: Clube do Autor.

Chang, H.-J. (2007). *Bad Samaritans: Rich nations, poor policies, and the threat to the developing world*. London: Random House.

Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.

Chomsky, N. (2007). *Hegemonia ou Sobrevivência: O sonho americano de domínio global*. Mem Martins: Editorial Inquérito.

Collier, P. (2019). *O Futuro do Capitalismo: Enfrentar as novas ansiedades*. Alfragide: Publicações Dom Quixote.

Collier, P. (2010). *Os Milhões da Pobreza*. Alfragide: Casa das Letras

Comité de Conselheiros (2013). *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação (Revisão 2013)*. Maputo: Governo de Moçambique.

Dalio, R. (2021). *Principles for Dealing with the Changing World Order*. New York: Avid Reader Press.

FMI (2022). *World Economic Outlook: Countering the cost-of-living crisis*. Washington, D.C.: FMI.

Friedman, T. (2005).*O Mundo é Plano: Uma breve história do século XXI*. Rio de Janeiro: Objectiva

Friedman, M. & Friedman, R. (2012). *Liberdade para Escolher*. Alfragide: Lua de Papel.

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

Governo de Moçambique (2017). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado*. Maputo: MEF.

Governo de Moçambique (2018). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado*. Maputo: MEF.

Governo de Moçambique (2019). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado*. Maputo: MEF.

Governo de Moçambique (2020). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado*. Maputo: MEF.

Governo de Moçambique (2021). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado*. Maputo: MEF.

Governo de Moçambique (2022). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado*. Maputo: MEF.

Governo de Moçambique (2023). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado*. Maputo: MEF.

Governo de Moçambique (2024). Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado 2023. Maputo: MEF

Harvey, D. (2011). *O Enigma do Capital: E as crises do capitalismo*. Lisboa: Editorial Bizâncio.

Huntington, S. (2010). *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objectiva.

INE (2023). *Síntese de Conjuntura Económica – IV Trimestre de 2022*. Maputo: INE.

Kaplan, R. (2022). *A Vingança da Geografia*. Lisboa: Clube do Autor.

Keynes, J. M. (1992). *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Atlas.

Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.

Lin, J. (2011). *De Gansos Voadores para Dragões Líderes: Novas oportunidades e estratégias para a transformação estrutural dos países em desenvolvimento. Maputo:15.ª Palestra Anual da UNU-WIDER sobre "Economia: Uma Nova Abordagem Estruturalista / MPD"*.

Lopes, C. (2020). *Africa in transformation: Economic development in the age of doubt*. London: Palgrave Macmillan.

Lopes & Kararach, G. (2022). *Mudança Estrutural em África: Percepções deturpadas, novas narrativas e desenvolvimento no século XXI*. Lisboa: Tinta da China Edições.

Mações, B. (2018). *O Despertar da EURÁSIA: Em busca de uma nova ordem mundial*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Mahbubani, K. (2020). *A China Já Ganhou?* Lisboa: Bertrand Editora.

Mahbubani, K. (2018). *A Queda do Ocidente? Uma provocação*. Lisboa: Bertrand Editora.

Marshall, T. (2017). *Prisioneiros da Geografia*. Lisboa: Editora Desassossego.

Mazzucatto, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.

McRae, H. (1994). *The World in 2020. Power, Culture and Prosperity: A Vision of the Future*. New York: HarperCollins Publishers.

MEF (2023). *Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP): Quadro macro-fiscal 2024-2026*. Maputo: Governo de Moçambique.

Mosca, J. (2022). *ADN da FRELIMO: Poder e Dinheiro*. Maputo: CIP.

Mosca, J. (2020). *Moçambique: COVID 19 em Contexto de Estado Frágil*. Maputo: Escolar Editora.

Mussagy, I. H. (2021). *Economia de Moçambique e os Desafios da Nova Crise*. Maputo: Minervaprint.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piketty, T. (2014). *O Capital do Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.

Polanyi, K. (2021). *A Grande Transformação: As origens políticas e económicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70.

Porter, M. (1993). *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Campus.

Roque, F. M. (2019). *Uma Década de África: Um continente e os seus desafios actuais e futuros*. Alfragide: Texto Editores.

Sharma, R. (2013). *Os Milagres Económicos do Futuro: Porque crescem umas economias e outras não?* Lisboa: Clube do Autor.

Smith, A. (2017). *A Riqueza das Nações*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Stiglitz, J. (2002). *Globalização: A grande desilusão*. Lisboa: Terramar Editores.

Stiglitz, J. (2019). *Pessoas, Poder e Lucro: Capitalismo progressista para uma era de descontentamento*. Lisboa: Bertrand Editora.

The Economist (2012). Megachange: The World in 2050. *The Economist Newspaper*.

Valá, S. C. (2022). Crise Económica, Instituições Financeiras e Oportunidades para a Mudança: O Caso da BVM, Moçambique. In: C. Castel-Branco, R. Ali, S. Chichava, S. Forquilha, & C. Muianga (eds.). *Desafios para Moçambique 2022*. Maputo: IESE. pp. 493–525.

Valá, S.C. (2017). *Desenvolvimento Endógeno no Moçambique em Transformação*. Maputo: Escolar Editora.

Valá, S.C. (2009). *Desenvolvimento Rural em Moçambique: Um desafio ao nosso alcance*. Maputo: CFM & MPD.

Valá, S.C. (2021a) *Economia Globalizada & Paradoxos de Desenvolvimento: Reflexões Inconclusivas*. Maputo, Escolar Editora.

Valá, S.C. (2019). *Economia Moçambicana numa Encruzilhada?: Políticas Económicas, Bolsa de Valores e Desenvolvimento Territorial*. Maputo: Escolar Editora.

Valá, S.C. (2021b). Globalização Económica e Desafios do Desenvolvimento Humano em Contexto de Crise em Moçambique. In: J.J. Macuane & M. Siúta (eds.). *Desafios para Moçambique 2021*. Maputo: IESE. pp. 241–269.

Wallace, P. (1999). *Agequake. Riding the demographic Rollercoster: Shaking Business, Finance and Our World*. London: Nicholas Brealey Publishing Ltd.

Wolf, M. (2008). *Por que funciona a globalização: Em defesa de uma economia global de mercado*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

# PUBLICAÇÕES DO IESE

## LIVROS/BOOKS

### SÉRIE DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE

**Desafios para Moçambique 2022. (2022)**

Carlos Nuno Castel-Branco, Rosimina Ali, Sérgio Chichava, Slavador Forquilha e Carlos Muianga (organizadores)

IESE: Maputo

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/01/Desafios22-online.pdf

**Desafios para Moçambique 2021. (2021)**

José Macuane e Moisés Siúta (organizadores)

IESE: Maputo

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/12/Desafios-2021_iese.pdf

**Desafios para Moçambique 2020. (2020)**

Salvador Forquilha (organizador)

IESE: Maputo

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/Desafios-2020_online.pdf

**Desafios para Moçambique 2019. (2019)**

Sérgio Chichava (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Desafios2019.pdf

**Desafios para Moçambique 2018. (2018)**

Salvador Forquilha (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/Livrol_DesafiosMoc2018.pdf

**Desafios para Moçambique 2017. (2017)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/05/Desafios2017.pdf

**Desafios para Moçambique 2016. (2016)**
Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, e Salvador Forquilha (organizadores)
IESE: Maputo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/04/Desafios2016.pdf

**Desafios para Moçambique 2015. (2015)**
Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, e Salvador Forquilha (organizadores)
IESE: Maputo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2015/IESE-Desafios2015.pdf

**Desafios para Moçambique 2014. (2014)**
Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco e Salvador Forquilha (organizadores)
IESE: Maputo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2014/IESE-Desafios2014.pdf

**Desafios para Moçambique 2013. (2013)**
Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco e Salvador Forquilha (organizadores)
IESE: Maputo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//livros/des2013/IESE_Des2013.pdf

**Desafios para Moçambique 2012. (2012)**
Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012.pdf

**Desafios para Moçambique 2011. (2011)**
Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011.pdf

**Desafios para Moçambique 2010. (2009)**
Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010.pdf

## OUTROS LIVROS

**A Frelimo, o Marxismo e a construção do Estado Nacional (2020)**

Luís de Brito

IESE: Maputo

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/03/livro_LB.pdf

**Agora eles têm medo de nós! – Uma colectânea de textos sobre as revoltas populares em Moçambique (2008–2012) (2017)**

Luís de Brito (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/IESE-Food-Riot.pdf

**Economia, recursos naturais, pobreza e política em Moçambique – Uma colectânea de textos (2017)**

Luís de Brito e Fernanda Massarongo (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Coleta_nea_de_IDeIAS_-_Livro.pdf

**Emprego e transformação económica e social em Moçambique (2017)**

Rosimina Ali, Carlos Nuno Castel-Branco e Carlos Muianga (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Emprego_e_Transf_Econ_Social_-_Livro.pdf

**Political economy of decentralisation in Mozambique: dynamics, outcomes, challenges (2017)**

Bernahard Weimer and João Carrilho

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Political_Economy_of_Decentralisation_-_Livro.pdf

**A economia política da descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos, desafios (2017)**

Bernahard Weimer e João Carrilho

IESE: Maputo

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/IESe-economia-politica.pdf

**Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique. (2015).**

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_PT.pdf

**Questions on productive development in Mozambique. (2015)**

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Carlos Muianga (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_EN.pdf

**Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados. (2012)**

Bernard Weimer (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decentralizacao.pdf

**A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva. (2012)**

Sérgio Chichava e Chris Alden (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/MozChin/IESE_Mozam-China.pdf

**Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – *comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos.* (2010)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE_Economia.pdf

**Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – *comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos.* (2010)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProteccaoSocial.pdf

**Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – *comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos.* (2010)**

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/pobreza/IESE_Pobreza.pdf

**Cidadania e Governação em Moçambique – *comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos.* (2009)**

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania.pdf

**Reflecting on economic questions** – ***papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies.*** **(2009)**

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/ref/IESE_QEcon.pdf

**Southern Africa and Challenges for Mozambique** – ***papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies.*** **(2009)**

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/South/IESE_South.pdf

## MANUAIS E RELATÓRIOS

***Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza*** **(2013)**

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf

***Growing old in Mozambique: Dynamics of well-being and Poverty*** **(2013)**

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DynPov.pdf

***Governação em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia*** **(2012)**

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de Partilha de Informação, IESE.

IESE: Maputo

***Monitoria e Advocacia da Governação com base no Orçamento de Estado: Manual de Formação*** **(2012)**

Zaqueo Sande (Adaptação)

IESE: Maputo

***Pequeno Guia de Inquérito por Questionário*** **(2012)**

Luís de Brito

IESE: Maputo

## CADERNOS IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries "Working Papers" e "Discussion Papers", que foram descontinuadas/ Articles produced by permanent and associated researchers of IESE. This collection replaces the series "Working Papers" and "Discussion Papers" which have been discontinued).

**Cadernos IESE n.º 31P: Barómetro de Coesão Social – 2022, distrito de Cuamba. (2023)**
Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neelman, Euclides Gonçalves, Patrícia Oliveira, Lúcio Posse e Sandrângela Fortes
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/11/Cadernos-31-BCS-Cuamba.pdf

**Cadernos IESE n.º 30P: Barómetro de Coesão Social – 2022, distrito de Chimbunila. (2023)**
Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neelman, Euclides Gonçalves, Patrícia Oliveira, Lúcio Posse e Sandrângela Fortes
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/11/Cadernos30-BCS-Chimbunila.pdf

**Cadernos IESE n.º 29P: Barómetro de Coesão Social – 2022, distrito de Moma. (2023)**
Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neelman, Euclides Gonçalves, Patrícia Oliveira, Lúcio Posse e Sandrângela Fortes
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/11/Cadernos29-BCS-Moma.pdf

**Cadernos IESE n.º 28P: Barómetro de Coesão Social – 2022, distrito de Angoche. (2023)**
Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neelman, Euclides Gonçalves, Patrícia Oliveira, Lúcio Posse e Sandrângela Fortes
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/11/Cadernos-28-BCS-Angoche.pdf

**Cadernos IESE n.º 27P: Barómetro de Coesão Social – 2022, distrito de Montepuez. (2023)**
Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neelman, Euclides Gonçalves, Patrícia Oliveira, Lúcio Posse e Sandrângela Fortes
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/11/Cadernos27-Montepuez.pdf

**Cadernos IESE n.º 26P: Barómetro de Coesão Social – 2022, distrito de Chiúre. (2023)**
Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neelman, Euclides Gonçalves, Patrícia Oliveira, Lúcio Posse e Sandrângela Fortes
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/11/Cadernos26P-BCS-Chiure.pdf

**Cadernos IESE n.º 25: Deus e a Frelimo Louvarei para Sempre. (2023)**
Egídio Chaimite
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/11/CadernosIESE25_EC.pdf

**Cadernos IESE n.º 24: *Critical issues on social accountability in Mozambique.* (2022)**
Salvador Forquilha e Euclides Gonçalves
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/10/CadernoIESE24E-SFEG.pdf

**Cadernos IESE n.º 23:** ***Filipe Nyusi: um terceiro mandato é possível?*** **(2021)**

Sérgio Chichava

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/10/CadernoIESE23P-SC.pdf

**Cadernos IESE n.º 22:** ***Navigating civil space in a time of COVID-19: The case of Mozambique.*** **(2021)**

Crecêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/10/CadernosIESE-22-eng.pdf

**Cadernos IESE n.º 21***: A insurgência jihadi em Moçambique: origens, natureza e início.* **(2021)**

Eric Morier-Genoud

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/Cadernos-21_EricM-G.pdf

**Cadernos IESE n.º 20:** ***Com quem podemos contar? Autoridade, empoderamento e responsabilização em Moçambique.*** **(2021)**

Egídio Chaimite, Salvador Forquilha e Alex Shankland

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/02/CadernosIESE-20_ECSFAS-2021.pdf

**Cadernos IESE n.º 19:** ***Vampiros, Jihadistas e violência estrutural em Moçambique: reflexões sobre manifestações violentas de descontentamento local e as suas implicações para a construção da paz.*** **(2020)**

Bernhard Weimer

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/11/CIESE19-BernhardWeimer.pdf

**Cadernos IESE n.º 18E:** ***Did Frelimo create "Al Shabaab"? Na analysis of the 15 October 2019 elections from Cabo Delgado.*** **(2020)**

Sérgio Chichava

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/10/CadernosIESE-18-SC_eng.pdf

**Cadernos IESE n.º 18P:** ***A Frelimo criou o "Al Shabaab"? Uma análise às eleições de 15 de Ourubro de 2019 a partir de Cabo Delgado.*** **(2020)**

Sérgio Chichava

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/09/CadernosIESE-18_SChichava.pdf

**Cadernos IESE n.º 17E:** ***Islamic radicalization in northern Mozambique. The case of Mocímboa da Praia.*** **(2019)**

Salvador Forquilha, João Pereira e Saíde Habibe

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/cadernos_17eng.pdf

**Cadernos IESE n.º 17P:** ***Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o caso de Mocímboa da Praia.*** **(2019)**

Salvador Forquilha, João Pereira e Saíde Habibe

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf

**Cadernos IESE n.º 16:** ***A cobertura da China na imprensa moçambicana: Repercussões para o soft power chinês.*** **(2015)**

Sérgio Chichava, Lara Côrtes e Aslak Orre

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad16.PDF

**Cadernos IESE n.º 15:** ***Plágio em Cinco Universidades de Moçambique: Amplitude, Técnicas de Detecção e Medidas de Controlo.*** **(2015)**

Peter E. Coughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad15.pdf

**Cadernos IESE n.º 14:** ***Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008-2012).*** **(2015)**

Luís de Brito, Egídio Chaimite, Crescêncio Pereira, Lúcio Posse, Michael Sambo e Alex Shankland

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad14.pdf

**Cadernos IESE n.º 13E:** ***Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique).*** **(2014)**

William R. Nylen

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Eng.pdf

**Cadernos IESE n.º 13P:** ***O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique).*** **(2014)**

William R. Nylen

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Port.pdf

**Cadernos IESE n.º 12E:** ***The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude.*** **(2013)**

Bridget O´Laughlin e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12e.pdf

**Cadernos IESE n.º 12P:** ***A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude.*** **(2013)**

Bridget O´Laughlin e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12p.pdf

**Cadernos IESE n.º 11:** ***Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana.*** **(2011)**

António Alberto da Silva Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFrancisco.pdf

**Cadernos IESE n.º 10:** ***Protecção Social Financeira e Demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna.*** **(2011)**

António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_10_AFRA.pdf

**Cadernos IESE n.º 9:** ***Can Donors 'Buy' Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique.*** **(2011)**
Paolo de Renzio
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_09_PRenzio.pdf

**Cadernos IESE n.º 8:** ***Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão crítica do debate.*** **(2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCB.pdf

**Cadernos IESE n.º 7:** ***Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership.*** **(2011)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_07_CNCB.pdf

**Cadernos IESE n.º 6:** ***Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique.*** **(2011)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf

**Cadernos IESE n.º 5:** ***Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?*** **(2011)**
Nuno Cunha e Ian Orton
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Nuno_Ian.pdf

**Cadernos IESE n.º 4:** ***Questions of health and inequality in Mozambique.*** **(2010)**
Bridget O'Laughlin
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf

**Cadernos IESE n.º 3:** ***Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE.*** **(2010)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf

**Cadernos IESE n.º 2:** ***Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na Democracia moçambicana?*** **(2010)**
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf

**Cadernos IESE n.º 1:** ***Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique.*** **(2010)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

## WORKING PAPERS

(Artigos em processo de edição para publicação. Colecção descontinuada e substituída pela série "Cadernos IESE"/ Collection discontinued and replaced by the series "Cadernos IESE")

**WP n.º 1:** ***Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View. (2008)***
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf

## DISCUSSION PAPERS

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Colecção descontinuada e substituída pela série "Cadernos IESE" / Collection discontinued and replaced by the series "Cadernos IESE")

**DP n.º 6:** ***Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. (2009)***
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

**DP n.º 5:** ***Mozambique and China: from politics to business. (2008)***
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf

**DP n.º 4:** ***Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique. (2008)***
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf

**DP n.º 3:** ***Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. (2008)***
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf

**DP n.º 2:** ***Notas de Reflexão sobre a "Revolução Verde", contributo para um debate. (2008)***
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

**DP n.º 1:** ***Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique. (2008)***
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

## BOLETIM IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação / Two-pager bulletin for publication of short versions of research papers)

**N.º 159P: A mulher Maconde internamente deslocada em terra Muani e Macua: tensões étnicas ou luta por recursos escassos? (2024)**
Sérgio Chichava e Júlio Rito
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2024/08/IDeIAS-N160_SC_22_08_2024_08_50.pdf

**N.º 158P: Mulheres da Renamo na "Segunda Guerra Civil" em Moçambique: mobilização, papel e reintegração. (2024)**
Egídio Chaimite e Albertina Machava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2024/06/158_IDeIAS-Albertina-Machava-e-Egidio-Chaimite.pdf

**N.º 157P: Campos de deslocados internos do Vale do Zambeze: gestão e implicações para a situação dos direitos humanos. (2024)**
Egídio Chaimite e Gerson Selemane
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2024/06/IDeIAS-E.Chaimite-e-Gerson-S.-N157.pdf

**N.º 156E: Rapper Azagaia rekindled hope for a better society: a letter to Azagaia. (2024)**
Janne Rantala
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2024/03/Ideias-156E-JR.pdf

**N.º 156P: O rapper Azagaia reavivou a esperança numa sociedade melhor: uma carta ao Azagaia. (2024)**
Janne Rantala
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2024/03/Ideias-156P-JR.pdf

**N.º 155P: Como a Frelimo controla o voto durante os processos eleitorais? (2023)**
**Egídio Chaimite**
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/11/Ideias-155P_EC.pdf

**N.º 154P: Quando as autoridades locais fracassam: O caso do reassentamento na comunidade de Mualadzi, no distrito de Moatize, província de Tete. (2023)**
Gerson Bacar Selemane
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/08/Ideias-154P-GS.pdf

**N.º 153P: Algumas notas sobre a emancipação "das mulheres" em Moçambique: questionando o lugar "das mulheres" nesta luta. (2023)**
Lúcio Posse
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/07/Ideias-153P_LP.pdf

**N.º 152E: Muamudo Saha and the "holy" war against "the pigs": the initial stage of the insurgency in Cabo Delgado. (2023)**
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/05/Ideias-152E-SC.pdf

**N.º 152P: Muamudo Saha e a guerra "santa" contra os "porcos": a fase inicial da insurgência em Cabo Delgado. (2023)**
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/05/Ideias-152P_SC.pdf

**N.º 151P: Jorginho – breve história de um jovem makonde muçulmano do Al Shabaab. (2023)**
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/04/Ideias-151P-SC.pdf

**N.º 150P: Reassentamentos mais decentes? As lições de Tete. (2023)**
Janne Rantala
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/03/Ideias-150P_JR.pdf

**N.º 149P: Mineração de ouro artesanal: de operações clandestinas para uma contribuição para o desenvolvimento local? (2022)**
Janne Rantala e Talassamo Ali
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/12/Ideias-149P-JR_TA.pdf

**N.º 148E:** ***"Acesso restrito": zonas encerradas devido à mineração (Cabo Delgado) e à conservação (Sofala).*** **(2022)**
Janne Rantala
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/10/Ideias-148P-JR.pdf

**N.º 147E:** ***Maulana Ali Cassimo: insurgence in the North of Mozambique as seen from Niassa.*** **(2022)**
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/03/ideias-147E-SC-1.pdf

**N.º 147P:** ***Maulana Ali Cassimo: insurgência no norte de Moçambique vista do Niassa.*** **(2022)**
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/03/ideias-147E-SC-1.pdf

**N.º 146:** ***Algumas notas sobre a acção cívica no contexto da COVID-19 em Moçambique.*** **(2022)**
Crescêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2022/01/ideias-146P-CP-SF-AS.pdf

**N.º 145*: Revisitar o espaço cívico moçambicano em tempo de crise.* (2021)**
Crescêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/11/ideias-145P.pdf

**N.º 144:*Gerir um problema institucional, para prevenir um conflito social: reflexão sobre a violência de populares contra agentes da polícia* (2021)**
João Feijó e Jerry Maquenzi
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/07/ideias-144_JF_JM-port.pdf

**N.º 143:*Haverá eleição de administradores distritais em 2024? Atribuições funcionais na governação local* (2021)**
Egídio Guambe
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/07/ideias-143_EG-port.pdf

**N.º 142E:** ***Agrarian transformation in northern Mozambique: a "new" dimension of research in light of the conflict and violence in Cabo Delgado*** **(2021)**
Carlos Muianga
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/06/ideias-142_CM-eng.pdf

**N.º 142P:** ***Transformação agrária no norte de Moçambique: uma "nova" dimensão de pesquisa à luz do conflito e violência em Cabo Delgado*** **(2021)**
Carlos Muianga
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/06/ideias-142_CM-port.pdf

**N.º 141:** ***Xai-Xai: devolução versus desconcentração – interferência e conflito entre os governos locais*** **(2021)**
**Lúcio Posse**
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/05/ideias-141_LP.pdf

**N.º 140:** ***COVID 19 e custo de vida: o que o princípio de equilíbrio de mercado revela sobre a eficácia das medidas de resposta ao contexto de crise em Moçambique?*** **(2021)**
Moisés Siúta
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/04/ideias-140_MS.pdf

**N.º 139*: Vale do Limpopo e a criação da "Primeira Zona Económica Especial Agrícola em Moçambique*** **(2021)**
Carlos Muianga
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/ideias139P_CM.pdf

**N.º 138E*: After all, it is not just Cabo Delgado! Insurgency dynamics in Nampula and Niassa*** **(2021)**
Salvador Forquilha e João Pereira
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/ideias-138_SFJP-ENG.pdf

**N.º 138P*: Afinal! Não é só Cabo Delgado! Dinâmicas da insurgência em Nampula e Niassa*** **(2021)**
Salvador Forquilha e João Pereira
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/ideias-138_SFJP.pdf

**N.º 137:** ***Protecção social em contexto de terrorismo: que implicações tem a insurgência islâmica nos mecanismos formais de protecção social em Moçambique?*** **(2021)**
Moisés Siúta
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/01/ideias-137_MSi.pdf

**N.º 136:** ***Perspectiva económica do Fundo Soberano e principais desafios do sistema de gestão das finanças públicas em Moçambique*** **(2020)**
Moisés Siúta, Yasfir Ibraimo e Carlos Muianga
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/ideias-136-CMYIMS.pdf

**N.º 135:** ***Protagonismo político-paratidário, um obstáculo à prestação de serviços públicos em contextos de competição política: o caso do município de Gurué (2014-2018)*** **(2020)**
Bernardino António
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/11/ideias-135_BA.pdf

**N.º 134E:** ***The first faces of "Al Shabaab" in Cabo Delgado: the case of André Idrissa in Cogolo*** **(2020)**
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/09/ideias-134_SC-ENG.pdf

**N.º 134P:** ***As primeiras caras do "AI Shabaab" em Cabo Delgado: o caso de André Idrissa em Cogolo*** **(2020)**
Sérgio Chichava
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/09/ideias-134p_SC.pdf

**N.º 133:** ***Os imaginários dos ´internediários´ à volta da COVID-19 em Moçambique*** **(2020)**
Lúcio Posse e Egídio Chaimite
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/07/ideias_133-LPEC.pdf

**N.º 132:** ***COVID – 19 e a "Sociedade de Risco": uma reflexão a partir do contexto moçambicano*** **(2020)**
Lúcio Posse
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/05/ideias-132_LP.pdf

**N.º 131:** ***Moçambique e a COVID-19: mecanismos externos de transmissão do seu impacto económico*** **(2020)**
Michael Sambo e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/05/ideias-131_MSMSi.pdf

**N.º 130E:** ***Faced with the conflict in North, what can Mozambique learn from its civil war (1976-1992) Na analysis of the dynamics of the insurgency in Cabo Delgado*** **(2020)**
Salvador Forquilha e João Pereira
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/05/ideias-130e_SFJP.pdf

**N.º 130P:** ***Face ao conflito no Norte, o que Moçambique pode aprender da sua própria guerra civil (1976-1992)? Uma análise das dinâmicas da insurgência em Cabo Delgado*** **(2020)**
Salvador Forquilha e João Pereira
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/05/ideias-130_SFJP.pdf

**N.º 129:** ***Os primeiros sinais do "Al Shabaab" em Cabo Delgado: algumas histórias de Macomia e Ancuabe*** **(2020)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-129_SC.pdf

**N.º 128:** ***Campanhas de prevenção da COVI – 19 em Moçambique: alguns desafios para o sector dos media*** **(2020)**
Crescêncio B. G. Pereira
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias_128-CP.pdf

**N.º 127E:** ***Who is "the enemy" attacking Cabo Delgado? Short presentation of the hypotheses of the Mozambican Government*** **(2020)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-127e_SC.pdf

**N.º 127P:** ***Quem é o "inimigo" que ataca Cabo Delgado? Breve apresentação das hipóteses do governo moçambicano*** **(2020)**
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-127_SC.pdf

**N.º 126:** ***A economia de Moçambique e a COVID-19: reflexões à volta das recentes medidas de política monetária anunciadas pelo Banco de Moçambique*** **(2020)**
Yasfir Ibraimo e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-126_YICM.pdf

**N.º 125:** ***O trabalho e a protecção social num contexto do Estado de Emergência em Moçambique*** **(2020)**
Ruth Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-125-RC-B.pdf

**N.º 124:** ***COVID-19 em Moçambique: dimensões e possíveis impactos*** **(2020)**
Moisés Siúta e Michael Sambo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/Ideias-124_MSiMS.pdf

**N.º 123:** ***Participação cidadã, corrupção e serviços: algumas notas a partir do município de Tete*** **(2019)**
Lúcio Posse
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-123_LP.pdf

**N.º 122:** ***A prevalência e concentração do investimento directo chinês em Moçambique: será que importa?*** **(2019)**
Michael Sambo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-122_MS.pdf

**N.º 121:** ***Work in the agro-idustry livelihoods and social reproduction in Mozambique: beyond job creation*** **(2019)**
Rosimina Ali and Sara Stevano
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-121e_RA.pdf

**N.º 120:** ***A hipótese do ciclo de vida do consumo e a poupança em Moçambique: porquê poupamos tão pouco? (2019)***
Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/Ideias-120_MS.pdf

**N.º 119:** ***Decisões de investimento para a exploração de gás e os limites do "realismo" sobre o "progresso dos moçambicanos"*** **(2019)**
Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/11/Ideias-119_CM.pdf

**N.º 118:** ***Principais desafios da protecçãp social em Moçambique*** **(2019)**
Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/11/Ideias-118_MS.pdf

**N.º 117E:** ***Working in the Agro- Industry in Mozambique: can these jobs lift workers out of poverty?*** **(2019)**
Sara Stevano e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/11/ideias-117_RA.pdf

**N.º 116:** ***Conflito de terra e relações de poder ao nível da base no município de Lichinga 2014 – 2018*** **(2019)**
Bernardino António
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/10/ideias-116-BA.pdf

**N.º 115E:** ***If statistics don't lie, why are there those who dare to use them to manipulate elections?*** **(2019)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/07/ideias-115e-AF.pdf

**N.º 115P:** ***Se a estatística não mente, porque há quem teime em usá-la para manipular o processo eleitoral?*** **(2019)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/07/ideias-115_af.pdf

**N.º 114***: Elementos para um perfil dos abstencionistas nas eleições autárquicas de 2013* **(2019)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias-114_LB.pdf

**N.º 113E:** ***Statistics don't lie, but there are those who use them to lie shamelessly: The Example of Electoral Estimates in Mozambique (*****2019)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias113e-AF.pdf

**N.º 113P*: A Estatística não Mente, mas Há Quem a Use Para Mentir Sem Pudor: O Exemplo das Estimativas Eleitorais em Moçambique* (2019)**

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/06/ideias113p-AF.pdf

**N.º 112*: Desempenho eleitoral do MDM e seus dissidentes nas eleições autárquicas de 2013 e 2018* (2019)**

Sérgio Chichava

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/ideias-112_SC.pdf

**N.º 111: *Corrupção e suas implicações na governação local: o caso da autarquia de Lichinga (2014 – 2018)* (2019)**

Bernardino António

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/ideias-n-111-BA.pdf

**N.º 110: *MARROMEU: Falhanço Eleitoral numa Competição Política* (2019)**

Crescêncio B.G. Pereira

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/03/ideias-110_CP.pdf

***N.º* 109E: *Four years of Nyusi's governance: Between growth and degeneration* (2019)**

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/ideias-109e_af.pdf

**N.º 109P: *Quatro anos de governação Nyusi: Entre crescimento e abastardamento* (2019)**

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/01/ideias_109-af.pdf

**N.º 108*: A questão da terra e opções de transformação agrária e rural em Moçambique: algumas notas para debate* (2018)**

Carlos Muianga

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-108-cm.pdf

**N.º 107P: *O Perigo da Armadilha da Desorçamentação em Moçambique* (2018)**

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-107-AF-part2.pdf

**N.º 107E: *The danger of denying the trap of debudgetisation* (2018)**

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-107-AF-part-en.pdf

**N.º 106E: *Debudgetisation in Mozambique: shortage of resources and of budgetary responsibility* (2018)**

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/10/ideias-106-AF-part1-en.pdf

**N.º 106P*: Desorçamentação em Moçambique: Escassez de Recursos e de Responsabilidade Orçamental* (2018)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/ideias-106_af/

**N.º 105*: O que explica o aumento do custo de vida em Moçambique?* (2018)**
Yasfir Ibraimo, Epifânia Langa, Carlos Muianga e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias-n105.pdf

**N.º 104*: Salário Mínimo e Custo de Vida em Moçambique (2018)***
Carlos Muianga, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo e Epifânia Langa
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/09/ideias-104.pdf

**N.º 103P*: Moçambique terá mais de 100 milhões de habitantes no 1º Centenário da sua Independência?* (2018)**
**António Francisco**
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/07/ideias-103-AF.pdf

**N.º 103E*: Will Mozambique have more than 100 million inhabitants on the centenary of its independence? (2018)***
António Francisco

**N.º 102*: Informação sobre Mercados de Trabalho em Moçambique: Algumas lacunas metodológicas, implicações e desafios* ( 2018)**
Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/07/Ideias-102_RosiminaAli.pdf

**N.º 101*: Descentralização no Sector de Saúde em Moçambique: "Um processo sinuoso"* (2018)**
Lúcio Posse
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/05/Ideia-101-LPosse.pdf

**N.º 100*: Para além do mercado comum: desenvolvimento industrial em contexto de integração económica regional em Moçambique* (2018)**
Epifânia Langa
http://www.iese.ac.mz/ideias-100-elanga/

**N.º 99: *Efeitos macroeconómicos da dívida pública externa e doméstica em Moçambique* (2018)**
Yasfir Ibraimo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/04/Ideia99YIbraimo.pdf

**N.º 98*: Primeira volta da eleição intercalar de Nampula: de novo, a abstenção "ganhou"!* (2018)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/ideias-98-SForquilha.pdf

**N.º 97*: Haiyu Mozambique Mining Company: dinâmicas da intervenção chinesa nas areias pesadas de Angoche* (2018)**
Michael Sambo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/02/IESE-ideias-97-MSambo.pdf

**N.º 96: *A "Operação Lava Jato" Vista de Moçambique (2017)***
Sérgio Chichava
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/ideias_96.pdf

**N.º 95E*: Diversity of Economic Growth Strategies in the CPLP* (2017)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/IDeIAS-95e-1.pdf

**N.º 95P*: Diversidade de Estratégias de Crescimento Económico na CPLP* (2017)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/07/boletim-ideias_95p.pdf

**N.º 94: *Porquê Moçambique precisa da Descentralização? Alguns subsídios para o debate (2017)***
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/06/IESE_Ideias94.pdf

**N.º 93E: *The Hidden Face of the Mozambican State Budget: Are the cash balances fictitious?* (2017)**
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93e.pdf

**N.º 93P: *A Face Oculta do Orçamento do Estado Moçambicano: Saldos de Caixa são fictícios? (2017)***
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93.pdf

**N.º 92: *Administração eleitoral em Moçambique: reformas necessárias* (2016)**
Egidio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/10/IESE_IDeIAS92.pdf

**N.º 91*: De Novo a Questão dos Saldos Rolantes na Conta Geral do Estado (2016)***
António Francisco e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/09/IESE_IDeIAS91.pdf

**N.º 90: *Geração de emprego e condições sociais de trabalho nas plantações agro-industriais em Moçambique* (2016)**
Rosimina Ali e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias90.pdf

**N.º 89:** ***Crónica de uma crise anunciada: dívida pública no contexto da economia extractiva*** **(2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias89.pdf

**N.º 88:** ***Cenários, Opções Dilemas de Política face à Ruptura da Bolha Económica*** **(2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias88.pdf

**N.º 87:** ***Rebatendo Mitos do Debate sobre a Dívida Pública em Moçambique*** **(2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias87.pdf

**N.º 86:** ***A dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas*** **(2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/06/IESE_Ideias86.pdf

**N.º 85:** ***Introdução à problemática da dívida pública: contextualização e questões imediatas*** **(2016)**
Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/05/IESE_Ideias85.pdf

**N.º 84:** ***Recenseamento eleitoral em Moçambique: um processo sinuoso*** **(2016)**
Egídio Chaimite
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/04/IESE_Ideias84.pdf

**N.º 83:** ***Rever o sistema eleitoral*** **(2016)**
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/04/IESE_Ideias83.pdf

**N.º 82P:** ***Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios?*** **(2016)**
António Franciso e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias82.pdf

**N.º 82E:** ***Rolling Balances in the Mozambican State Budget: Did Nyusi Find the Coffers Empty?*** **(2016)**
António Franciso e Ivan Semedo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_IDeIAS82e.pdf

**N.º 81:** ***Moçambique: Um dos Piores Países para os Idosos. Porquê?*** **(2015)**
António Franciso e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias81.pdf

**N.º 80:** ***Vulnerabilidade dos estratos urbanos pobres: caso da pobreza alimentar em Maputo.*** **(2015)**
**Oksana Mandlate**
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias80.pdf

**N.º 77P:** ***Estratégias de crescimento económico e desenvolvimento na CPLP.*** **(2015)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77p.pdf

**N.º 77E:** ***Economic growth and development strategies in the CPLP.*** **(2015)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77e.pdf

**N.º 76:** ***Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada.*** **(2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Oksana Mandlate, e Epifânia Langa
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias76.pdf

**N.º 75:** ***Padrões de investimento privado e tendências especulativas na economia moçambicana.*** **(2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias75.pdf

**N.º 74:** ***Acumulação Especulativa e Sistema Financeiro em Moçambique.*** **(2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco e Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias74.pdf

**N.º 73:** ***Estado e a Capitalização do Capitalismo Doméstico em Moçambique.*** **(2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias73.pdf

**N.º 72:** ***Finança Islâmica: Quando Terá Moçambique um Sistema Financeiro Halal?*** **(2015)**
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias72.pdf

**N.º 71:** ***Dívida pública, acumulação de capital e a emergência de uma bolha económica.*** **(2015)**
Carlos Nuno Castel-Branco, Fernanda Massarongo e Carlos Muianga
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias71.pdf

**N.º 70:** ***Autonomização local para quê? Questões económicas no debate sobre autonomia local. (2015)***
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias70.pdf

**N.º 69:** ***Por que é que a emissão de obrigações do Tesouro não é a melhor alternativa para financiar o reembolso do IVA às empresas?*** **(2015)**
Fernanda Massarongo
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias69.pdf

**N.º 68E:** ***Mozambican Aggregate Consumption: Evolution and Strategic Relevance*** **(2015)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias68e.pdf

**N.º 68P***: Consumo Agregado Moçambicano: Evolução e Relevância Estratégica. (2015)*
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_68.pdf

**N.º 67:** ***O Gigaprojecto que Poderá Transformar a Economia Moçambicana? Pró e Contra o Projecto de GNL Moçambique.*** **(2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_67.pdf

**N.º 66P:** ***Reformas de descentralização e serviços públicos agrários em Moçambique: Porquê os desafios persistem?*** **(2014)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_66p.pdf

**N.º 66E***: Decentralisation reforms and agricultural public services in Mozambique: Why do the challenges persist?* **(2014)**
Salvador Forquilha
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_66e.pdf

**N.º 65P:** ***Por Que Moçambique Ainda Não Possui Pensão Universal Para Idosos?*** **(2014)**
António Francisco e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_65p.pdf

**N.º 65E:** ***Why Mozambique Still Does Not Have a Universal Pension For The Elderly?*** **(2014)**
António Francisco e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_65e.pdf

**N.º 64P:** ***Poupança interna: Moçambique e os outros.*** **(2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf

**N.º 64E:** ***Domestic savings: Mozambique and the others.*** **(2014)**
António Francisco and Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64e.pdf

**N.º 63P:** ***Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita.*** **(2014)**
António Francisco e Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias_63p.pdf

**N.º 63E:** ***Mozambican domestic savings: 2000-2010, an unprecedent decade.*** **(2014)**
António Francisco and Moisés Siúta
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_63e.pdf

**N.º 62:** ***Medias e campanhas eleitorais.*** **(2014)**
Crescêncio Pereira
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_62.pdf

**N.º 61:** ***Indignai-vos!*** **(2014)**

Egidio Chaimite

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_61.pdf

**N.º 60:** ***Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento.*** **(2014)**

Oksana Mandlate

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_60.pdf

**N.º 59:** ***A Política Macroeconómica e a Mobilização de Recursos para Financiamento do Investimento Privado em Moçambique.*** **(2014)**

Fernanda Massarongo e Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_59.pdf

**N.º 58:** ***As "revoltas do pão" de 2008 e 2010 na imprensa.*** **(2013)**

Crescêncio Pereira, Egidio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_58.pdf

**N.º 57:** ***Cheias em Chókwè: um exemplo de vulnerabilidade.*** **(2013)**

Crescêncio Pereira, Michael Sambo e Egidio Chaimite

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_57.pdf

**N.º 56:** ***Haverá Possibilidade de Ligação Entre Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais?*** **(2013)**

Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_56.pdf

**N.º 55:** ***Ligações com mega projectos: oportunidades limitadas a determinados grupos.*** **(2013)**

Epifania Langa

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_55.pdf

**N.º 54P:** ***Viver mais para viver pior?*** **(2013)**

Gustavo Sugahara, António Francisco e Peter Fisker

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54e.pdf

**N.º 54E:** ***Is living longer living better?*** **(2013)**

Gustavo Sugahara, António Francisco e Peter Fisker

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54p.pdf

**N.º 53:** ***Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de "Mitos por trás do ProSAVANA" de Natália Fingermann (3).*** **(2013)**

Sayaka Funada-Classen

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_53.pdf

**N.º 52:** ***Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de "Mitos por trás do ProSAVANA" de Natália Fingermann (2).*** **(2013)**
Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_52.pdf

**N.º 51:** ***Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de "Mitos por trás do ProSAVANA" de Natália Fingermann.*** **(2013)**
Sayaka Funada-Classen
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_51.pdf

**N.º 50:** ***Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013.*** **(2013)**
Domingos M. do Rosário
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_50.pdf

**N.º 49:** ***Os mitos por trás do PROSAVANA.*** **(2013)**
Natália N. Fingermann
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf

**N.º 48P:** ***Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala.*** **(2013)**
Marc de Tollenaere
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48p.pdf

**N.º 48E:** ***Analysing elections results and electoral dynamics in Sofala.*** **(2013)**
Marc de Tollenaere
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48e.pdf

**N.º 47:** ***Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento.*** **(2012)**
António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_47.pdf

**N.º 46P:** ***Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique.*** **(2012)**
António Francisco e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46p.pdf

**N.º 46E:** ***The Doubling Elderly: Challenges of Mozambique's Ageing Population.*** **(2012)**
António Francisco e Gustavo Sugahara
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf

**N.º 45:** ***Moçambique e a Explosão Demográfica": Somos Muitos? Somos Poucos?*** **(2012)**
António Alberto da Silva Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf

**N.º 44:** ***Taxas Directoras e Produção Doméstica.*** **(2012)**
Sófia Armacy
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_44.pdf

**N.º 43E:** ***MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI. (2012)***

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43E.pdf

**N.º 43P:** ***ITIEM—Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE.*** **(2012)**

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf

**N.º 42E:** ***Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique.*** **(2012)**

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf

**N.º 42P:** ***Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique.*** **(2012)**

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf

**N.º 41***: Estado e Informalidade: Como Evitar a "Tragédia dos Comuns" em Maputo?* **(2012)**

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf

**N.º 40:** ***"Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano": Comentários.*** **(2011)**

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf

**N.º 39:** ***Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências.*** **(2011)**

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf

**N.º 38:** ***Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária.*** **(2011)**

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf

**N.º 37P***: Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade?* **(2011)**

António Alberto da Silva Francisco e Gustavo T.L. Sugahara http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf

**N.º 37E:** ***Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity.*** **(2011)**

António Alberto da Silva Francisco e Gustavo T.L. Sugahara http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36e.pdf

**N.º 36:** ***A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011.*** **(2011)**

António Alberto da Silva Francisco e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf

**N.º 35P:** ***Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique.*** **(2011)**

Marc Wuyts

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35P.pdf

**N.º 35E:** ***Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience.*** **(2011)**

**Marc Wuyts**

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35E.pdf

**N.º 34:** ***Pauperização Rural em Moçambique na 1ª Década do Século XXI.*** **(2011)**

**António Francisco e Simão Muhorro**

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_34.pdf

**N.º 33:** ***Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique?*** **(2011)**

**António Francisco**

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_33.pdf

**N.º 32:** ***Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?*** **(2010)**

**António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo**

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf

**N.º 31:** ***Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede.*** **(2010)**

**António Francisco**

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf

**N.º 30:** ***A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental? (*****2010)**

Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf

**N.º 29:** ***Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento. (2010)***

Carlos Uilson Muianga

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf

**N.º 28:** ***Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente…que futuro? (2010)***

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf

**N.º 27:** ***Sociedade civil e monitoria do orçamento público. (2009)***

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf

**N.º 26:** ***A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique. (2009)***

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf

**N.º 25***: Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique. (2009)*

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf

**N.º 24:** ***Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo. (2009)***

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf

**N.º 23:** ***Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique. (2009)***

Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf

**N.º 22:** ***Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009. (2009)***

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf

**N.º 21:** ***Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo. (2009)***

Jeremy Grest

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf

**N.º 20:** ***Sobre a Transparência Eleitoral. (2009)***

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf

**N.º 19:** ***"O inimigo é o modelo"! Breve leitura do discurso político da Renamo. (2009)***

Sérgio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf

**N.º 18:** ***Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais. (2009)***

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf

**N.º 17:** ***Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza? (2009)***

Emílio Dava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf

**N.º 16***: A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique. (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf

**N.º 15:** ***Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique. (2009)***

**António Francisco**

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf

**N.º 14:** ***A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira. (2009)***
Virgilio Cambaza
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf

**N.º 13:** ***Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda. (2009)***
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf

**N.º 12:** ***Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique. (2009)***
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf

**N.º 11:** ***Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável. (2009)***
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf

**N.º 10:** ***Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários. (2009)***
Carlos Nuno Castel-Branco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf

**N.º 9:** ***Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística. (2009)***
Rosimina Ali, Rogério Ossemane e Nelsa Massingue
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf

**N.º 8:** ***Sobre os Votos Nulos. (2009)***
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf

**N.º 7:** ***Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia. (2008)***
Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemane
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf

**N.º 6:** ***Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique… Até Quando? (2008)***
António Francisco
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf

**N.º 5:** ***Beira - O fim da Renamo? (2008)***
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf

**N.º 4:** ***Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação. (2008)***
Rogério Ossemane, Nelsa Massingue e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf

**N.º 3:** ***Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa. (2008)***
Sérgio Inácio Chichava
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf

**N.º 2:** ***Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral. (2008)***
Luís de Brito
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf

**N.º 1:** ***Conceptualização e Mapeamento da Pobreza. (2008)***
António Francisco e Rosimina Ali
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

## RELATÓRIOS DE INVESTIGAÇÃO / RESEARCH REPORTS

***Barómetro do Espaço Cívico: Uma análise das dinâmicas a partir das percepções dos cidadãos em cinco distritos. (2024)***
Luís de Brito, Salvador Forquilha, Wim Neeleman, Euclides Gonçalves, Lúcio Posse, Prudência Mambo, Sandrângela Fortes e Júlia Uinisse.
https://www.iese.ac.mz/wp content/uploads/2024/09/Relatorio_Barometro_do_Espaco_CivicoBarue-Gorongosa-Moatize-Morrumbala-PembaF.pdf

***Relatório de apoio à gestão Municipal – Vilankulo.*** **(2021)**
Bernardino António, Lúcio Posse, Luís de Brito, Manuel Barroso, Salvador Forquilha e Wim Neelman
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Gestao-Municipal_Vilankulo.pdf

***Barómetro da governação municipal 2020 – Nhamatanda – relatório de dados qualitativos. (2021)***
Lúcio Posse
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/06/BGM21Nhamatanda.pdf

***Barómetro da governação municipal 2019-2020 – relatório de dados quantitativos. (2021)***
Salvador Forquilha (coord.)
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/RELATORIO-BGM-2019-2020.pdf

***Barómetro da governação municipal 2020 – Gondola - relatório de dados qualitativos. (2020)***
Bernardino António
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/BGM-Q-21-Gondola.pdf

***Barómetro da governação municipal 2020 – Vilankulo – relatório de dados qualitativos. (2020)***
Lúcio Posse
https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/11/BGM_Q_Vilankulo.pdf

***Barómetro da governação municipal 2020 – Maxixe – relatório de dados qualitativos. (2020)***

Bernardino António

https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/10/BGM_Q_Maxixe.pdf

***Barómetro da governação municipal 2020 – Massinga – relatório de dados qualitativos. (2020)***

Bernardino António

***https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/10/BGM-Q-20.pdf***

***Barómetro da governação municipal em Moçambique 2018 – relatório de dados quantitativos (2019)***

Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neeleman, Egídio Chaimite, Lúcio Posse e Bernardino António

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/04/bgm_2018.pdf

***Barómetro da governação municipal em Moçambique 2017 – relatório de dados quantitativos (2018)***

Salvador Forquilha, Luís de Brito, Wim Neeleman, Egídio Chaimite, **Lúcio Posse e** Bernardino António

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2018/08/Baro%CC%81metro-Municipal-2017.pdf

***Beira – Clivagens Partidárias e Abstenção Eleitoral. (2017)***

Salvador Forquilha

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/02/IESE-Relatorio-4-WEB.pdf

***Crónicas de uma eleição falhada. (2016)***

Luís de Brito (ed.)

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_RR1.pdf

***Murrupula: um distrito abstencionista. (2016)***

Egídio Chaimite e Salvador Forquilha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_RR2.pdf

***Afinal nem todos votam em Manjacaze. (2016)***

Egídio Chaimite e Salvador Forquilha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/IESE_RR3.pdf

***2014 – Um inquérito sobre a abstenção. (2016)***

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/02/IESE-Relatorio-5-WEB.pdf

***Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009. (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane e Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf

***Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province. (2010)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Relatorio_Japao_final.pdf

***Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemane, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf (também disponível em língua Portuguesa no link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

***Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. (2008)***

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

A décima terceira edição do livro *Desafios para Moçambique* é lançada num momento crítico para o País, que enfrenta uma crise multifacetada, caracterizada na edição de 2020 como tripla: socioeconómica, securitária e sanitária. Contudo, trata-se de uma crise mais profunda, com raízes que remontam a um período anterior a 2020 – na verdade, pode argumentar-se que o País sempre esteve em crise, uma situação que apenas se agravou recentemente. O sector público, particularmente nas áreas de saúde, educação e segurança, enfrenta desafios significativos, tornando-se o rosto mais evidente da crise que afeta o País. Adicionalmente, dado que 2024 é um ano eleitoral em Moçambique, destaca-se uma outra dimensão da crise, de natureza política: a questão da legitimidade dos governos e de outras figuras eleitas, com sérias implicações para a governação e a estabilidade do País. Esse desafio de legitimidade, que se manifesta e é exacerbado pelos altos níveis de abstenção eleitoral, pode resultar em resistência, desobediência civil e até insurreição. Entidades percebidas como ilegítimas enfrentam dificuldades em manter a ordem e a estabilidade, enfraquecendo as suas capacidades de governar. Estes são riscos reais em Moçambique, um país que tem caído significativamente nos *rankings* de democracia, sendo actualmente considerado um regime autoritário.

*Desafios para Moçambique 2023-2024* oferece uma análise abrangente e crítica dos problemas e perspectivas do País, sublinhando a urgente necessidade de reformas para garantir um futuro mais estável e próspero. Ao todo, são 17 artigos organizados em quatro secções: Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo.

IESE
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

ISBN 978-989-8464-67-5
9 789898 464675

www.iese.ac.mz