

PARTE IV
MOÇAMBIQUE
NO MUNDO

IDE COMO MEIO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO? RELAÇÕES ENTRE NEGÓCIOS E SOCIEDADE EM TORNO DOS PROJECTOS PROSAVANA E WANBAO EM MOÇAMBIQUE¹

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 1LA, 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 trajetórias 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 trajetórias 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 Nampula² 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 conseqüentemente 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; Milhorange, 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 Zimbábue). 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 estrategicamente 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 trajetórias 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 trajetórias 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 japonesas¹⁰ 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.

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 Chókwe, 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 homogêneas; 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, Livanningo, 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 congêneres noutras Províncias), bem como a nível distrital e administrativo.

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 mecanismo³² (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 JICA³⁸, as comunidades receberiam equipamento de rega na condição de o refinanciar 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 000⁴² (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 interações, Novembro de 2018.

A visibilidade do conflito continuou a aumentar após as cheias de 2013, com mais OSCs⁴⁴ 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 extração 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 tática 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 conseqüente 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 contribuído 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%A0-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-Qasimiyeh & P. Daley (eds.). *Routledge Handbook of South-South Relations*. Routledge. p.

- Campanha Não ao ProSAVANA (2018) *Declaração 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://ceas.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. & Huysse, H. (2013) *New Voices on South-South Cooperation between emerging powers and Africa. African civil society perspectives*.
- Weng, L., Boedihartono, 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 PESÇA 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 LAPSET, no Quênia, 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 Quênia, 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 Quênia 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 Zimbábue, 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 táticas de pesca proibidos, com a cumplicidade das elites políticas locais (Carta de Moçambique, 2018) As suspeitas de negociações 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 Quênia. 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 Quênia 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 LAPSETT, 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 LAPSETT 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.cartamaz.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 Transshipment 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://cartamaz.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 sinérgico 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

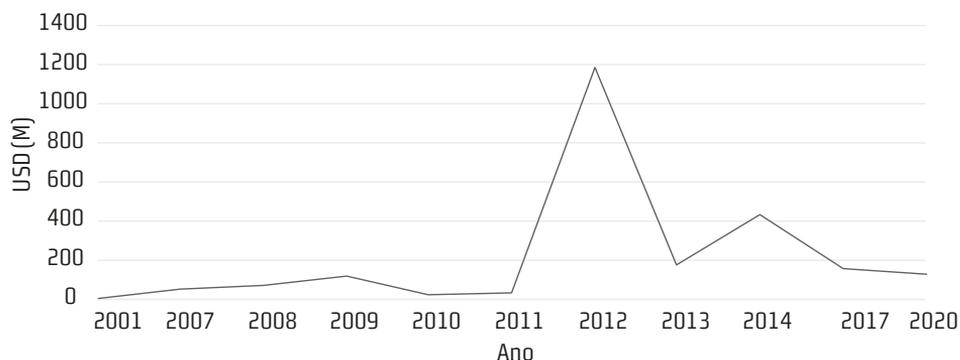
A seguir, baseamo-nos nos valores constantes da Base de Dados sobre Empréstimos da China a África (*Chinese Loans to Africa Database* – CLAD), que compila uma síntese dos empréstimos da China a África entre 2000 e 2020 (Global Development Policy Center, 2021). No entanto, as mesmas tendências que descrevemos 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 Chókwê, 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.



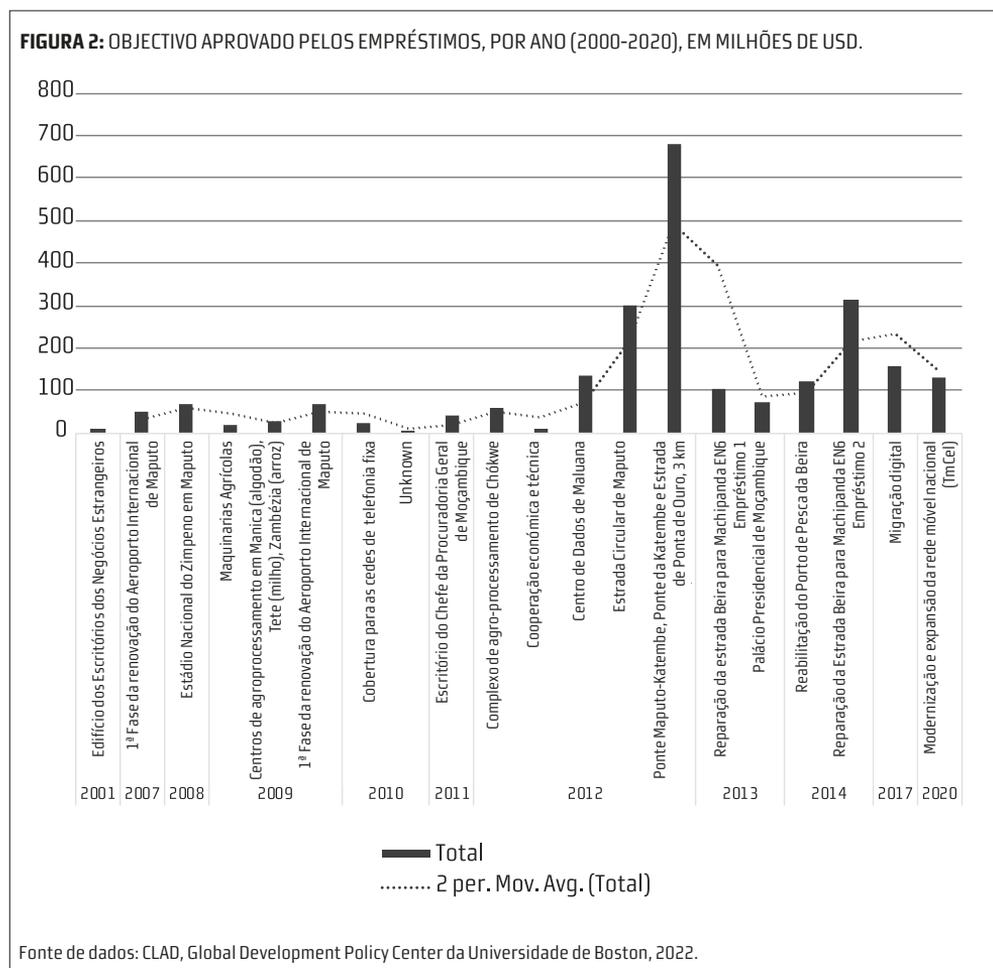
Fonte de dados: Global Development Policy Center, da Universidade de Boston, 2022.

Alguns projectos gigantesco 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



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.

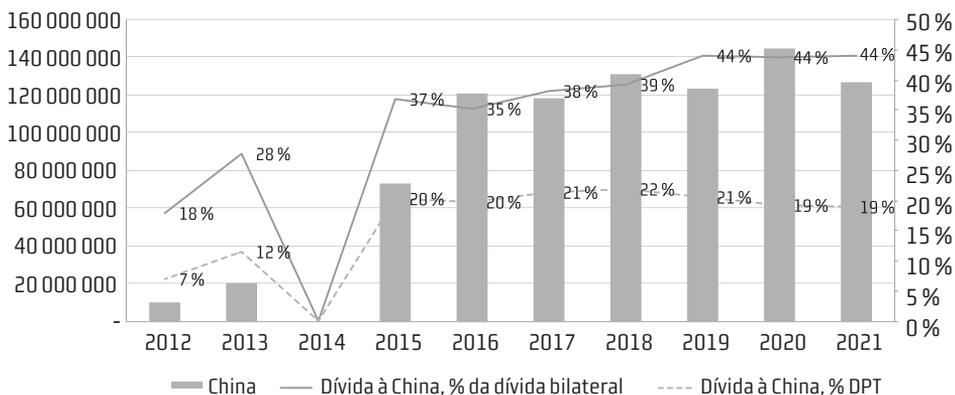
Enquanto as actividades chinesas de construção e indústria extractiva são notáveis pela rapidez com que ocuparam um lugar na economia moçambicana, bem como pela dimensão dos seus empréstimos, os chineses são pouco notáveis na maioria dos outros aspectos. Seja na construção de infra-estruturas de comunicações, 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 saúde 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).

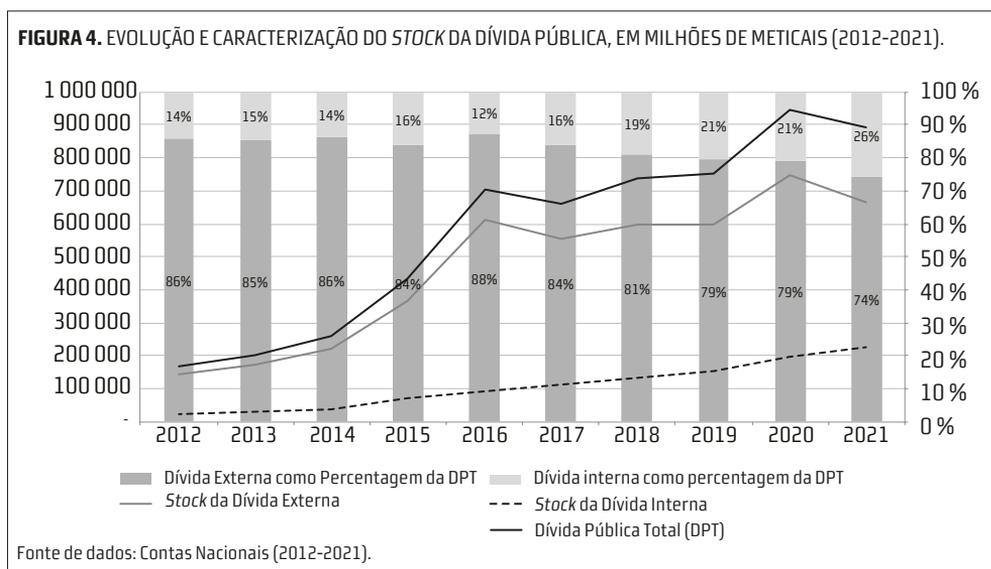
O PROBLEMA DA DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE

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.

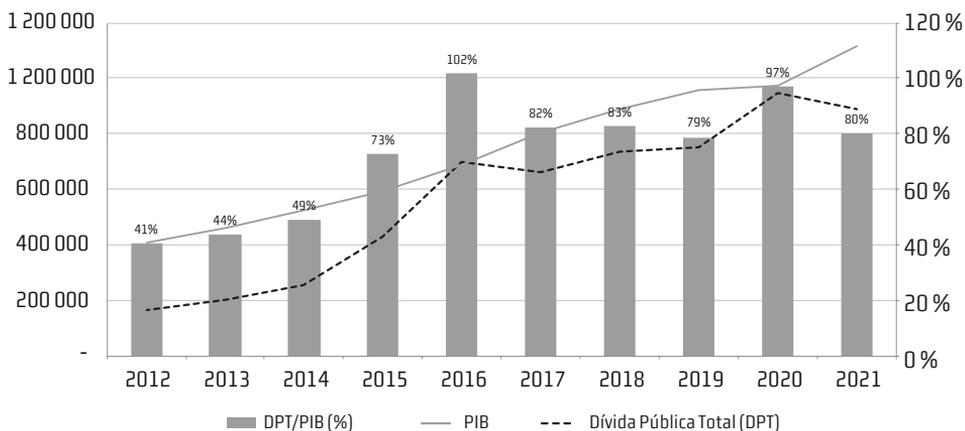
A principal razão para a crise da dívida de Moçambique não é apenas o crescimento constante da dívida – que até 2015 era considerada sustentável pelo Governo, pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e pelas agências de risco de crédito –, mas também o Escândalo das Dívidas Ocultas. Este gigantesco 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.



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.

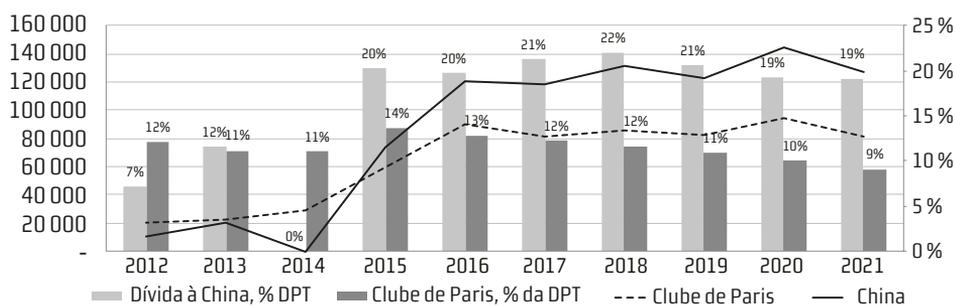
FIGURA 5. EVOLUÇÃO DO STOCK TOTAL DA DÍVIDA PÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, EM VOLUME E PROPORÇÃO DO PIB, EM MILHÕES DE MT (2012-2021).



Fonte de dados: Contas Nacionais (2012-2021).

Uma inspeção 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 dólares⁷, 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 põs 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 Prinvest, 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 perdeu 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.

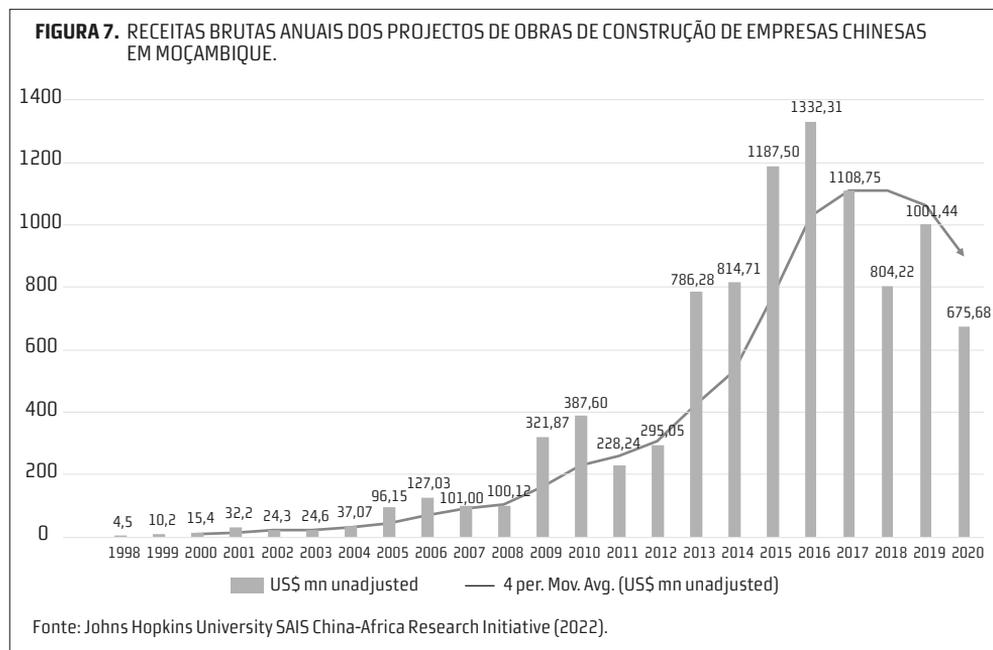
REFERÊNCIAS

- 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. *et 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/>.

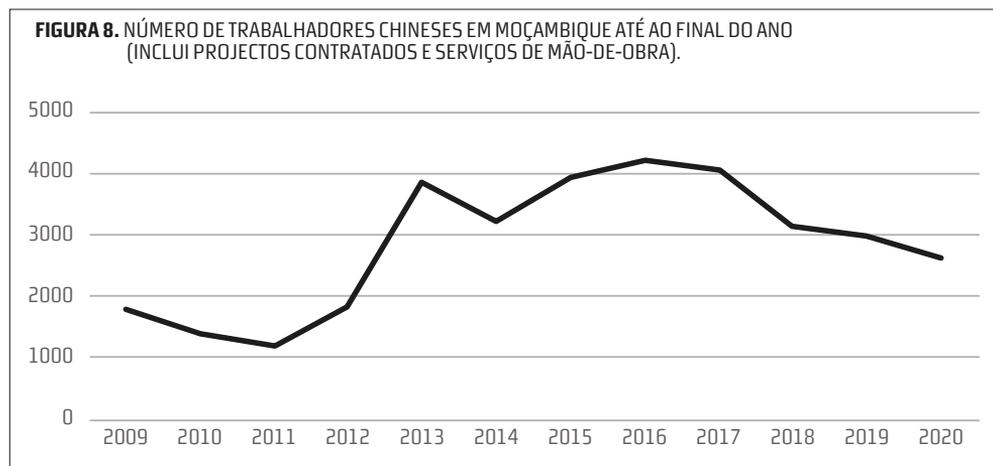
- Su, F., Ouyang, X. & Yuan, J. (2022). *China's Evolving Approach to Foreign Aid*. SIPRI Policy Paper 62. Stockholm: SIPRI.
- The World Bank (2022). *Debt Service Suspension Initiative*. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative> (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



ANEXO 2



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 percebido 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 religiosa¹, 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 bloco², 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 Shanghai.

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 eferescente 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 disparidade³, ao longo do tempo, entre os muito ricos e os que estão na base da pirâmide social, como apresentado na Tabela 1.

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 <i>per capita</i> (\$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 <i>per capita</i> (\$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 semiqualeificados 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: PROJEÇÃO DO PIB GLOBAL 2022-2023.

Região	Realizado	Projeção		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

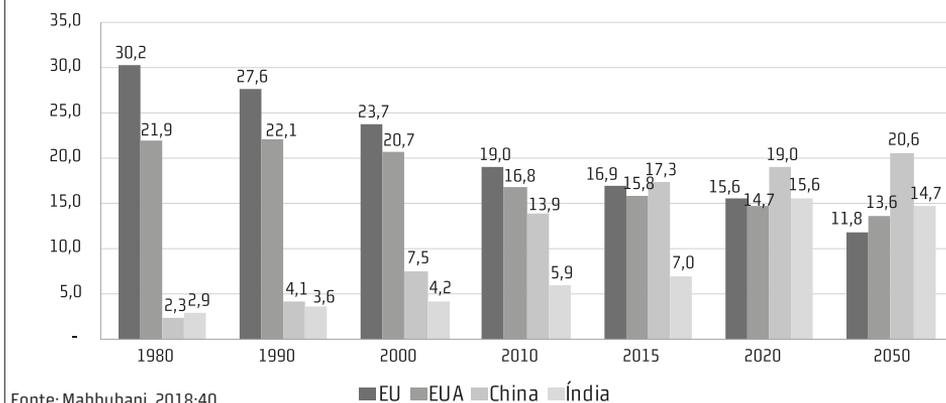
Fonte: FMI, 2022:9.

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 protecționismo» (Mahbubani, 2018:126).

GRÁFICO 1: PERCENTAGEM DO PIB MUNDIAL (ESTIMATIVA PARA 2050).



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 Índia⁶) 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 interação 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 global¹⁰, 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,

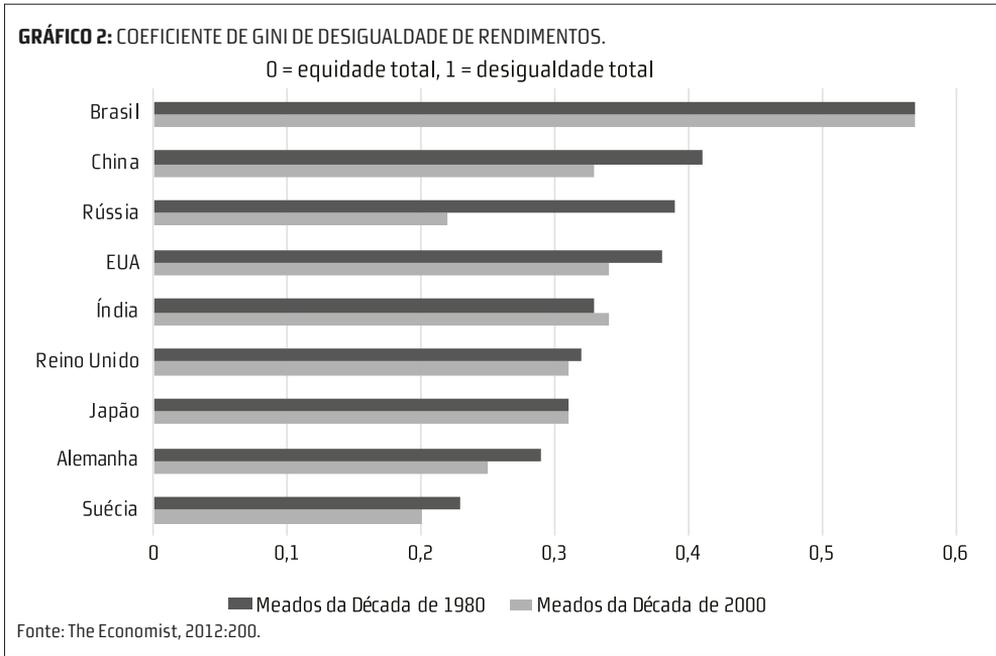
da China e das Nações do Ocidente. As tensões políticas no interior das sociedades ocidentais estão à vista; as da Rússia e da China são mais opacas, porque se trata de sociedades autoritárias. De momento, porém, muito dependerá da OTAN e da medida em que a aliança conseguir manter a sua unidade momentânea.»¹¹

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.



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 conseqüente 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 mantém-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	10839	6569,9	10414
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:

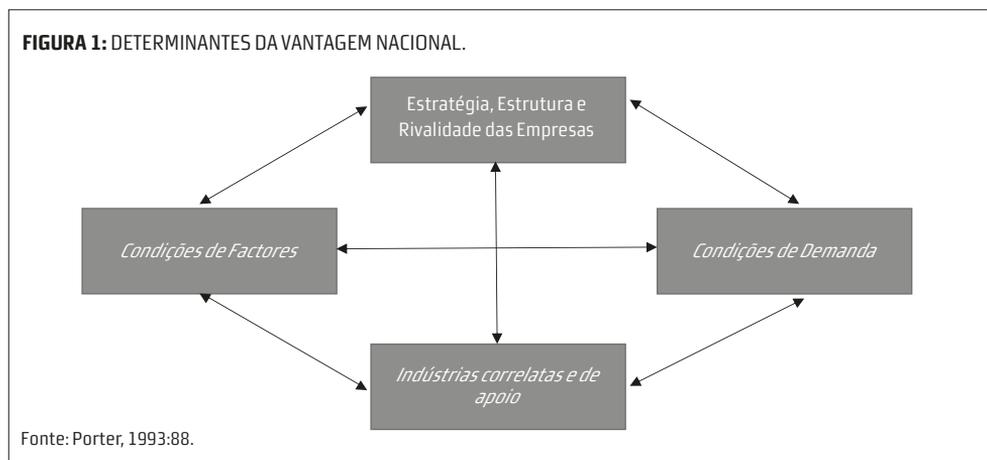
«(...) Os países têm êxito quando o ambiente nacional permite, de maneira excepcional, que as empresas identifiquem novas estratégias de competir numa indústria. Os países têm êxito quando as circunstâncias locais proporcionam às empresas o estímulo para adoptar essas estratégias sem demora e agressivamente. 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.



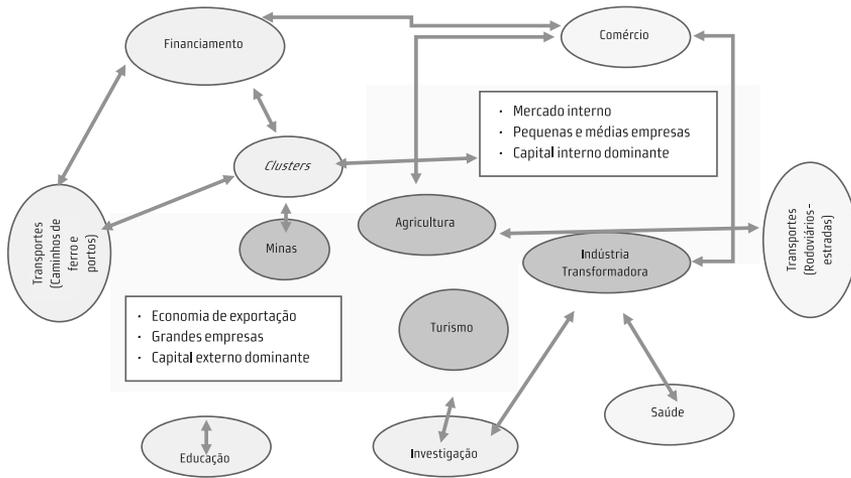
Actualmente tem-se propalado aos quatro ventos que o gás natural da Bacia do Rovuma vai retirar Moçambique da situação de pobreza e elevar o nível de desenvolvimento humano, como se esse recurso fosse a “*tábua de salvação da Nação*”. As elevadas expectativas criadas em torno do gás não devem impedir 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 metal-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.

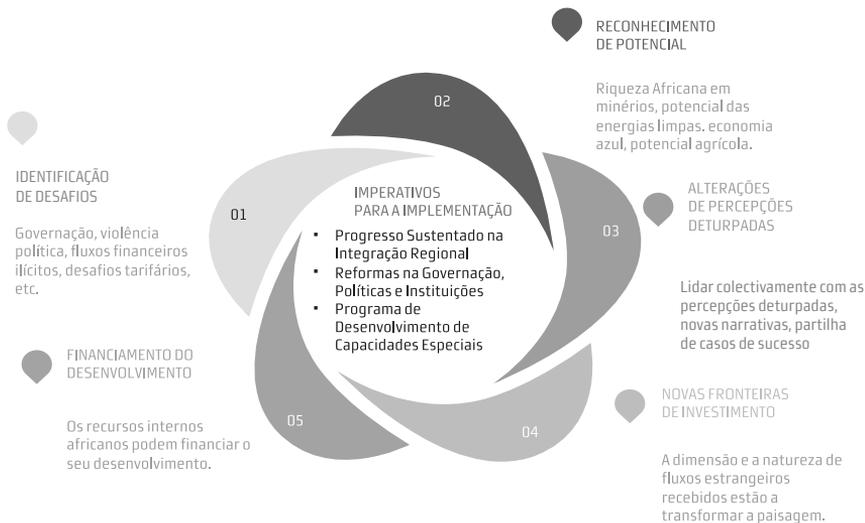


Fonte: Comitê de Conselheiros, 2013:110.

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, interioridade¹⁶ 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 Eswatini, 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.
- Maçães, 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 Rollercoaster: 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.